

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.063-072

Э. Л. Лещина*

Административно-процессуальная форма как категория административного процесса

Аннотация. В работе приведена характеристика административно-процессуальных форм деятельности субъектов публичного управления, показано их значение в административном процессе, выделены и охарактеризованы их основные признаки, предложена их классификация. Представлены основные подходы к использованию понятия «процессуальная форма» в законодательстве и правоприменительной практике. Обоснован вывод, что в научной литературе административно-процессуальная форма понимается как «особая юридическая конструкция», «правовое средство», «система требований к действиям участника процесса», «содержание процессуальных отношений» либо отождествляется с отдельно взятым административным производством или административным процессом в целом, что не способствует единообразному пониманию рассматриваемой категории и дальнейшему совершенствованию административного процесса и административно-процессуального законодательства. Приведена система требований к административно-процессуальным формам, выделены признаки, отражающие их содержание, предложено авторское определение административно-процессуальной формы. В целом констатируется, что совершенствование административно-процессуальной регламентации деятельности субъектов публичного управления предполагает упорядочение на научной основе основных элементов соответствующих процессуальных форм.

Ключевые слова: юридический процесс; применение права; процессуальная деятельность; правовая форма; процессуальная форма; административно-процессуальное законодательство; административный процесс; административное производство; административное судопроизводство; административно-процессуальная форма.

Для цитирования: Лещина Э. Л. Административно-процессуальная форма как категория административного процесса // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 5. — С. 63–72. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.063-072.

An Administrative and Procedural Form as a Category of Administrative Procedure

Eduard L. Leshchina, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (National Research University)
ul. Komunny, d. 149, Chelyabinsk, Russia, 454080
leshina74@mail.ru

Abstract. The paper describes the administrative-procedural forms of activity of public administration entities, shows their importance in the administrative process, identifies and characterizes their main features, and suggests their classification. The author describes the main approaches to the use of the concept of «procedural form» in

© Лещина Э. Л., 2022

* Лещина Эдуард Леонидович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета)
ул. Коммуны, д. 149, г. Челябинск, Россия, 454080
leshina74@mail.ru

legislation and law enforcement practice. The paper substantiates the conclusion that in the scholarly literature the administrative procedural form is understood as either a «special legal structure», «legal means», «system of requirements for the actions of a participant in the process», «the content of procedural relations» or a single administrative procedure as a whole, which does not contribute to a uniform understanding of the category under consideration and further improvement of the administrative procedure and administrative procedural legislation. The author suggests the system of requirements for administrative-procedural forms and determines the signs reflecting their content. Also, the author proposes a definition of the administrative-procedural form. In general, it is stated that the improvement of administrative and procedural regulation of the activities of subjects of public administration involves the ordering on a scientific basis of the main elements of the relevant procedural forms.

Keywords: legal process; application of law; procedural activity; legal form; procedural form; administrative procedural legislation; administrative procedure; administrative proceedings; administrative court proceedings; administrative procedural form.

Cite as: Leshchina EL. Administrativno-protsessualnaya forma kak kategoriya administrativnogo protsessa [An Administrative and Procedural Form as a Category of Administrative Procedure]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(5):63-72. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.063-072 (In Russ., abstract in Eng.).

Изучение юридического процесса, процессуальной деятельности, ее содержания и элементов обусловлено необходимостью повышения эффективности применения норм права, неразрывно связано с поисками оптимальных форм реализации правовых норм и является одним из современных направлений научных исследований. Поэтому неслучайно представители различных отраслей юридической науки все чаще обращаются к изучению процессуальных форм, выявлению перспектив их дальнейшего совершенствования. Отличительной чертой современного состояния проблемы изучения процессуальной формы в общей теории права и отраслевых процессуальных науках выступает неоднозначное толкование ее специалистами, что детерминировано различными подходами к определению ее назначения, выделению признаков и характеристик содержания, имеющимися традициями правовой регламентации процессуальной деятельности в различных отраслях права, спецификой юридического процесса.

Значение формы (формализма) исчерпывающим образом характеризует старинное французское изречение: justice n'est proprement autre chose que formalité (справедливость — это не что иное, как формальность). Соблюдение имеющихся процессуальных форм презюмирует

легитимность (соответствие закону) процедур доказывания, выяснения обстоятельств дела, подготовки и принятия решения, а нарушение формы (процессуального порядка) может повлечь полную отмену или пересмотр принятого решения (акта), обусловить наступление негативных последствий для должностного лица или органа, издавшего этот акт или совершившего юридически значимые действия с нарушением установленного порядка.

Процессуальная форма в юридическом процессе характеризует правоприменительную деятельность по делам определенных видов, выражает его содержание, выступает его формальной характеристикой наряду с такими категориями, как «процессуальная функция, процессуальное действие, процессуальные производства, процессуальные режимы, процессуальные стадии, процессуальные акты, процессуальные гарантии, процессуальный статус и некоторыми другими»¹.

В административном законодательстве и практике термин «процессуальная форма» используется:

- 1) для обозначения различных видов процессуальной деятельности. Таможенный кодекс Таможенного союза (документ утратил силу) в ст. 110 закрепил формы таможенного контроля, которые образуют процессуальную

¹ Павлушина А. А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 18.

- форму осуществления контрольных мероприятий, в том числе проверку документов и сведений²;
- 2) как правовой механизм надлежащей реализации материально-правовых и процессуальных норм:
- а) установленный КоАП РФ порядок разрешения дел об административных правонарушениях ориентирован преимущественно на внесудебную процессуальную форму, имеющую упрощенно-ускоренный характер³;
- б) реализация задач законодательства об административных правонарушениях обусловлена соблюдением процессуальной формы деятельности административных органов в целях обеспечения гарантий прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности⁴;
- 3) для обозначения формы акта, документа (действия):
- а) формы процессуальных документов, направленные письмами ФТС России от 25.11.2015 № 18-12/58374 «О направлении форм процессуальных документов» и от 17.03.2016 № 18-19/11980 «О бланке постановления по делу об АП»⁵;
- б) в ст. 28.2 КоАП РФ установлены обязательные требования к содержанию и процессуальной форме протокола об административном правонарушении⁶.
- Понятие «процессуальная форма» в иных процессуальных отраслях законодательства также используется:
- 1) как фактическое (легитимное) условие осуществления процессуальной деятельности, законности принятого решения⁷;
- 2) в виде нормативного определения судебного заседания (п. 50 ст. 5 УПК РФ).
- Для детальной характеристики административно-процессуальных форм обратимся

² Определение Конституционного Суда РФ от 29.03.2016 № 465-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Енисей” на нарушение конституционных прав и свобод частью 6 статьи 152 и частью 12 статьи 214 Федерального закона “О таможенном регулировании в Российской Федерации”» // URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-29032016-n-465-o-ob/> (дата обращения: 29.08.2021).

³ Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2015 № 236-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Михайловой Валентины Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьей 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-05022015-n-236-o-ob/> (дата обращения: 29.08.2021).

⁴ П. 3 определения Конституционного Суда РФ от 17.01.2012 № 149-О-О «По жалобам граждан Гудимова Александра Валерьевича и Шуршева Александра Олеговича на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 и статьей 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации» // URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17012012-n-149-o-o-po/> (дата обращения: 29.08.2021).

⁵ Письмо ФТС России от 01.02.2017 № 18-19/04746 «О направлении методических рекомендаций» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.08.2021).

⁶ Письмо МАП РФ от 18.10.2002 № СД/15395 «О разъяснении отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.08.2021).

⁷ Постановление КС РФ от 14.01.2000 № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, регулирующих полномочия суда по возбуждению уголовного дела, в связи с жалобой гражданки И. П. Смирновой и запросом Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 5. Ст. 611 ; постановление КС РФ от 25.06.2013 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1, пункта 1 части 1, частей 6 и 7 статьи 3 Федерального закона “О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок”, частей первой и четвертой статьи 244.1 и пункта 1 части первой статьи 244.6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А. Е. Поповой» // СЗ РФ. 2013. № 26. Ст. 3428 ; п. 40 Обзора судебной практики Верховного

к административно-правовой литературе. Систематические исследования процессуальной формы в административном процессе начались публикацией в 1964 г. монографии Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР»⁸. Основу концепции Н. Г. Салищевой составляет представление об административном процессе и, следовательно, об административно-процессуальной форме как о явлении только юрисдикционном. Критикуя узкое понимание процессуальной формы, В. Д. Сорокин отмечает, что при таком подходе «обнаруживается недооценка органической связи административно-процессуальной формы с государственным управлением в той его части, которая объективно нуждается в правовом регулировании. Административно-процессуальная форма не только тесно связана с юрисдикционной деятельностью исполнительных и распорядительных органов государственной власти, что сомнений не вызывает, но и является совершенно необходимым процессуальным элементом юридических видов управленческой деятельности — принятия нормативных актов государственного управления и применения права»⁹.

По мнению исследователей, административно-процессуальная форма:

- 1) это содержание процессуальных отношений, регулируемых процессуальными нормами (Ю. С. Адушкин, 1986)¹⁰;
- 2) поскольку деятельность органов управления по решению споров о праве, применению разнообразных мер государственного принуждения «происходит в соответствии с установленными процедурами, т.е. имеет процессуальные формы»¹¹, всякая процессуальная форма — не самоцель, а средство достижения определенных целей (Б. М. Лазарев, 1987)¹²;
- 3) юридическая процедура (А. Ю. Якимов, 1999)¹³;
- 4) система процессуальных норм, закрепляющих совокупность требований, предъявляемых к действиям участников процесса (Д. Н. Бахрах, 2011)¹⁴;
- 5) особая юридическая конструкция (И. В. Панова, 2003)¹⁵;
- 6) установленный законом порядок рассмотрения и разрешения дел юрисдикционными органами (А. Б. Зеленцов, 2009)¹⁶;
- 7) ряд или комплекс взаимосвязанных административно-процессуальных действий органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, совершаемых в определенной последовательности (А. И. Стахов, 2013)¹⁷;

Суда Российской Федерации № 3 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2020) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.08.2021).

⁸ Сорокин В. Д. Административно-процессуальная форма, процессуальные нормы и производства // Юридическая процессуальная форма. Теория и практика : монография / Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская [и др.] ; под ред. В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. М. : Юридическая литература, 1976. С. 135.

⁹ Сорокин В. Д. Административно-процессуальная форма, процессуальные нормы и производства. С. 136.

¹⁰ Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР : монография / под ред. В. М. Манохина. Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1986. С. 44.

¹¹ Управленческие процедуры / Б. М. Лазарев, И. Ш. Муксинов, А. Ф. Ноздрачев [и др.] ; отв. ред. Б. М. Лазарев ; АН СССР, Ин-т государства и права. М. : Наука, 1988. С. 16.

¹² Управленческие процедуры. С. 16.

¹³ Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 6.

¹⁴ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М. : Эксмо, 2011. С. 299.

¹⁵ Панова И. В. Курс административно-процессуального права России. Саратов, 2003. С. 76.

¹⁶ Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Изд. 2-е, испр. и доп. М. : Российский университет дружбы народов, 2009. С. 584.

¹⁷ Стахов А. И. Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации в России: понятие и характерные признаки // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 13.

8) производство по делу об административном правонарушении — это процессуальная форма административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных на то сотрудников полиции (А. О. Дрозд, А. М. Хмара, В. Н. Шамрай, 2020)¹⁸.

Обобщая изложенное, следует констатировать, что в науке административно-процессуального права процессуальная форма определяется специалистами как «особая юридическая конструкция», как «правовое средство», как «система требований к действиям участника процесса», как «содержание процессуальных отношений», либо она отождествляется с отдельно взятым административным производством, либо характеризуется применительно к определенному виду юридической процессуальной деятельности. Среди административистов наиболее подробную развернутую теоретическую характеристику процессуальной формы и ее понимания приводит И. А. Галаган, отмечая, что в понятие процессуальной формы должно... войти указание, во-первых, на внутреннее содержание той или иной процессуальной формы, во-вторых, на внешнее выражение, проявление и оформление этого содержания¹⁹. Далее он пишет: «Главное назначение любой процессуальной формы состоит в том, чтобы закрепить специфику правового регулирования процессуальной деятельности, основных требований, предъявляемых к порядку и процедуре ее осуществления, оформления и закрепления в процессуальных актах»²⁰.

В связи с признанием существования нескольких или множества процессуальных форм возникает вопрос об их видах и соотношении их друг с другом. Представляется, что классификацию всех процессуальных форм можно произ-

водить на основе выделенных В. Д. Сорокиным типов правового регулирования (гражданско-правовой, уголовно-правовой и административно-правовой) применительно к единому методу правового регулирования и его системных элементов (дозволений, предписаний и запретов)²¹. Соответственно, среди общих процессуальных форм выделим ряд системных образований: процессуальные формы гражданского (арбитражного) и уголовного судопроизводства, административно-процессуальные формы.

Административный процесс и соответствующие ему процессуальные формы представляет собой сложное явление и включает в себя ряд подсистем, выделение которых обусловлено структурой административно-процессуальной деятельности. Таким образом, могут быть выделены правоустановительная, правонаделительная и правоохранительная административно-процессуальные формы²².

В правоустановительной (правотворческой) форме осуществляется подготовка и принятие нормативных правовых актов государственного управления.

Правоприменение по своему содержанию может носить позитивный (правонаделительный) и правоохранительный характер. Таким образом, по данному критерию мы можем выделить правонаделительные и правоохранительные административно-процессуальные формы.

Позитивный характер правоприменение носит: 1) при поощрении (награждении); 2) рассмотрении заявлений и обращений граждан и организаций по поводу реализации их законных прав; 3) в рамках регистрационно-удостоверительной деятельности и 4) в ходе лицензионно-разрешительной деятельности.

¹⁸ Дрозд А. О., Хмара А. М., Шамрай В. Н. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел : монография. СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России, 2020. С. 42–43.

¹⁹ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж : Изд-во Воронежского университета, 1976. С. 62.

²⁰ Галаган И. А. Указ. соч. С. 67.

²¹ Сорокин В. Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб. : Юридический центр-Пресс, 2003. С. 131–139.

²² Сорокин В. Д. Административно-процессуальная форма, процессуальные нормы и производства. С. 154–156.

Правоохранный, защитный характер правоприменения проявляется в сферах:

- применения отдельных принудительных мер административного предупреждения (в порядке КАС РФ);
- юрисдикционной деятельности (производство по делам об административных правонарушениях, рассмотрение административно-правовых жалоб и споров); производства по дисциплинарным делам; исполнительного производства;
- административного и арбитражного судопроизводства.

Но и каждая из этих процессуальных форм представляет собой сложное явление. Так, например, пока единая для административных органов и судов общей юрисдикции процессуальная форма производства по делам об административных правонарушениях включает в себя ряд подсистем: КоАП РФ закрепляет дифференциацию процессуальных форм — упрощенная форма (решение дела на месте — ч. 1 и 2 ст. 28.6) и обычная форма (полный порядок), которая также может быть внесудебной и судебной, при этом отдельные правила предусмотрены при наложении административного наказания на основании данных автоматической фотовидеофиксации (заочная форма рассмотрения дела в порядке ч. 3 ст. 28.6); специальные правила процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях по правилам искового производства и соответствующие им процессуальные формы определяет АПК РФ. Применительно к процессуальным стадиям также могут быть выделены соответствующие им отдельные (частные) процессуальные формы (например, форма пересмотра постановления по делу в апелляционном или кассационном порядке).

В зависимости от установленного порядка решения дел можно выделить процессуальные формы дел, разрешение которых осуществляется одним должностным лицом (наградное, производство по дисциплинарному делу), коллегиально (рассмотрение служебного спора

комиссией государственного органа, составом суда). Административно-процессуальные формы могут предусматривать: состязательный или дискреционный порядок решения дела (в первом случае, например, это в целом порядок производства по делам об административных правонарушениях, во втором — вынесение определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении на основании усмотрения субъекта публичной власти, также это регистрация, лицензирование). Формы могут быть упрощенными и полными, едиными и дифференцированными.

Конструирование единой административно-процессуальной формы (единых требований и условий совершения процессуальных действий), даже в рамках однородных административных производств, или единой процессуальной формы судопроизводства по административным делам, рассматриваемым в порядке КАС РФ и АПК РФ, невозможно вследствие сложности и многоплановости такой категории, как «административный процесс», и входящих в его структуру производств, особенностей разрешения различных индивидуально-конкретных дел и соответствующих им процессуальных форм.

Далее, выделим основные признаки административно-процессуальных форм. Самым главным признаком административно-процессуальной формы является определяющий само ее существование признак: ее предназначение для упорядочивания юридической деятельности субъектов публичного управления, необходимость создания ее строгого регламентированного порядка. Второй признак административно-процессуальной формы — *нормативность*, т.е. четкое и детальное закрепление процессуальным законодательством, но в ряде случаев административно-процессуальная деятельность, помимо законов, регламентируется нормативными правовыми актами (например, порядок проведения служебной проверки). Что касается выделяемого в литературе признака процессуальной формы «*заведомая гарантированность результата*»²³, то зачастую даже при полном

²³ Беляев В. П., Сорокина В. В. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики : монография. М. : Юрлитинформ, 2011. С. 49–51.

или частичном выполнении задач цель процессуальной деятельности может быть не достигнута, а в определенных случаях она может быть прекращена до решения дела по существу. Как видится, здесь более правильно говорить о возможности выяснения объективной истины, т.е. о достижении основной цели процессуальной деятельности. Основу, каркас процессуальной формы составляют правила процедуры, базирующиеся на общих правовых положениях, началах, системообразующих элементах, что дает возможность выделить признак — *соответствие процессуальной нормы принципам процессуального права*. Состязательному (исковому) процессу свойственна *гласность*, однако она не характерна для индивидуально-конкретных дел, решаемых в уведомительно-заявительном порядке, когда до заинтересованных лиц (заявителей), их представителей доводится только результат, а также для ряда дел, носящих характер правового конфликта (производство по дисциплинарным делам, рассмотрение административно-правовых жалоб органами публичного управления). Что касается «гибкости» процессуальных форм²⁴, то здесь, как видится, в определенных императивными нормами права их моделях рамках о гибкости процессуальной деятельности говорить вряд ли возможно, и мы можем скорее рассуждать о наличии в юридическом процессе элементов диспозитивности, возможности совершения действий участниками процесса согласно своим правовым интересам либо о дискреции в деятельности субъектов производства (например, возбуждать или не возбуждать производство по делу о правонарушении).

Говоря об административно-процессуальных формах как элементах, категориях процессуального права, следует выделить систему требований к ним. Процессуальная форма должна отвечать тем требованиям, которые могут быть предъявлены к любой правовой форме той или иной отрасли государственной деятельности²⁵.

Административно-процессуальные формы должны:

- 1) обеспечивать эффективность правотворческой и правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов, т.е. быть целесообразными, с их помощью должны достигаться поставленные законодателем цели. Вместе с тем определение целей процессуальной деятельности неразрывно связано с уровнем развития государства и права, с характером, ценностью и значимостью конкретных видов общественных отношений и охраняемых законом интересов и не должно решаться на основе соображений целесообразности. При этом построение порядка процессуальной деятельности связано с решаемыми в ее ходе задачами;
- 2) строиться в соответствии с принципами, которые лежат в основе организации исполнительной власти и правовых отношений, возникающих в процессе ее осуществления. Первостепенное значение здесь имеют общеправовые (конституционные) принципы, определяющие положение личности, регулирующие отношения между органами власти и гражданами;
- 3) устанавливать понятные и разумные процессуальные требования, которым должна отвечать процессуальная деятельность (например, к порядку возбуждения, разрешения дел, условиям и последовательности совершения действий, принятия и оформления решений);
- 4) содержать процессуальные гарантии прав и законных интересов лиц, участвующих в деле;
- 5) предполагать минимально возможные затраты сил, средств и времени для органов публичной власти, их должностных лиц, иных участников процесса (рациональность и простота). Такое требование называется в литературе также «экономичностью», «процессуальной экономией»;

²⁴ Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М. : Норма, 2003. С. 102.

²⁵ Якуб М. Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. М. : Юридическая литература, 1981. С. 20.

6) в зависимости от рациональности и простоты процессуальной формы определять также оперативность производства. Значение же последней очевидно для правильного разрешения дела по существу и реализации воспитательной цели процесса. Вместе с тем рациональность и простота процессуальной формы, а также оперативность процессуальной деятельности не могут достигаться посредством упрощенчества, в ущерб требованиям законности, объективности, процессуальным гарантиям прав участников;

7) отвечать требованиям нравственности и морали;

8) порядок процессуальной деятельности должен учитывать имеющийся опыт практической деятельности и строиться с учетом современных достижений науки и техники.

Характер государственной управленческой деятельности обуславливает самостоятельное содержание процессуальных форм, закрепленных в нормах административно-процессуального права. Предмет административно-процессуальной деятельности (соответствующие виды индивидуальных конкретных дел) определяет содержание и особенности процессуальной формы, а именно: связь административного процесса как юридической деятельности с предметом своего воздействия — соответствующим материально-правовым отношением, вызывающим к жизни соответствующие процессуальные отношения в определенных процессуальных формах. Вычленение предмета исполнительной и распорядительной деятельности как общественного отношения, нуждающегося в урегулировании посредством издания или применения норм права субъектом публичного управления в целях реализации законных прав и интересов граждан и организаций, защиты существующего правопорядка, служит основой для выявления содержания административно-процессуальной формы, в которой эта деятельность происходит, а также особенностей ее содержания и специфических свойств.

Определение понятия административно-процессуальной формы базируется на следующих суждениях:

1) это научная конструкция, юридическая категория, теоретическая «модель» административного процесса, важная сущностная (но не единственная) характеристика юридического процесса;

2) способ существования и внешнего выражения процессуальной деятельности в ее динамике;

3) как вид правовой формы она не просто отражает внешне производство по административному делу, а наполнена внутренним содержанием, имеет определенную структуру и тем самым представляет собой внутреннюю форму конкретного административно-процессуального производства;

4) процессуальная форма включает в себя комплекс установленных законодательством условий (порядка) совершения, последовательности и правил оформления совершенных процессуальных действий, отражает ход юридической деятельности, ее юридически значимые последствия;

5) при традиционном подходе к ее определению В. М. Горшеневым как «совокупности однородных процедурных требований, предъявляемых к действиям участников процесса и направленных на достижение определенного материально-правового результата»²⁶, процессуальная форма и юридический процесс — синонимы, обозначающие единое явление (процесс). В нашем понимании юридический процесс — это деятельность, осуществляемая в определенных целях и порядке для получения установленного законом результата, а процессуальная форма внешне выражает процессуальную деятельность и отражает ее внутреннее содержание. Соответственно, не претендуя на бесспорность и учитывая дискуссионность подходов к пониманию процессуальной формы, ее характеристике, предполагаем следующее.

²⁶ Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. С. 13.

Административно-процессуальная форма — научная конструкция, юридическая категория, «теоретическая модель» административного процесса, внешне унифицирующая и внутренне дифференцирующая основные способы правоприменения, включающая в себя комплекс установленных нормами права единых требований к содержанию и последовательности совершения процессуальных действий по достижению определенного законом правового результата.

В заключение, характеризуя значение процессуальной формы в юридическом и административном процессе, приведем мнение Д. Н. Бахраха: «Порядок, процедура, процессуальная форма — это хотя и очень важная черта процесса, но она только лишь способ упорядочения главного — властной деятельности»²⁷. Иными словами, в процессе основным элементом выступает его содержание, которое и обуславливает формы деятельности. Однако наличие процессуальной формы как содержательной индивидуальной характеристики юридического процесса — конститутивный признак юридического процесса.

Процессуальная форма характеризует правоприменительную деятельность по административным делам, соответственно, выражает содержание административного процесса, выступает его формальной характеристикой наряду с такими компонентами процесса, как «процессуальные производства» и «процессуальные стадии».

Соблюдение процессуальной формы не является основной целью процессуальной деятельности, форма выступает средством (инструменты и технологии), с помощью которого уполномоченный субъект достигает определенных целей, содержание деятельности выступает более важным компонентом, который оказывает влияние на формы этой деятельности. Опосредованные законодательством правовые формы деятельности органа публичного управления приспособлены к специфике его организации, структуре и решаемым задачам, что определяет особенности правоприменения по определенным видам индивидуально-конкретных дел, установленный порядок разрешения которых охватывается понятиями «административно-процессуальная деятельность», «административный процесс», «административное производство».

Дальнейшее совершенствование административно-процессуальной деятельности субъектов публичного управления возможно на основе формирования разделяемой широкой научной общественностью единой концепции административного процесса и соответствующих ему процессуальных форм, упорядочения правовой регламентации структурных элементов последних, неукоснительного соблюдения установленных процессуальных правил властным субъектом как неперемennого условия установления объективной истины и принятия законного обоснованного решения по делу.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР : монография / под ред. В. М. Манохина. — Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1986. — 125 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. — М. : Эксмо, 2011. — 624 с.
3. Беляев В. П., Сорокина В. В. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики : монография. — М. : Юрлитинформ, 2011. — 214 с.
4. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. — Воронеж : Изд-во Воронежского университета, 1976. — 198 с.
5. Дрозд А. О., Хмара А. М., Шамрай В. Н. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел : монография. — СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России, 2020. — 136 с.
6. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. — Изд. 2-е, испр. и доп. — М. : Российский университет дружбы народов, 2009. — 691 с.

²⁷ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 296.

7. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. — М. : Норма, 2003. — 233 с.
8. Павлушина А. А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития : дис. ... д-ра юрид. наук. — Н. Новгород, 2005. — 459 с.
9. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2003. — 661 с.
10. Стахов А. И. Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации в России: понятие и характерные признаки // Административное право и процесс. — 2013. — № 1. — С. 11–13.
11. Панова И. В. Курс административно-процессуального права России. — Саратов, 2003. — 566 с.
12. Управленческие процедуры / Б. М. Лазарев, И. Ш. Муксинов, А. Ф. Ноздрачев [и др.] ; отв. ред. Б. М. Лазарев ; АН СССР, Институт государства и права. — М. : Наука, 1988. — 272 с.
13. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика : монография / Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская [и др.] ; под ред. В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. — М. : Юридическая литература, 1976. — 278 с.
14. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. — 1999. — № 3. — С. 5–10.
15. Якуб М. Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. — М. : Юридическая литература, 1981. — 144 с.

Материал поступил в редакцию 29 августа 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Adushkin Yu. S. Disciplinarnoe proizvodstvo v SSSR: monografiya / pod red. V. M. Manohina. — Saratov: Izd-vo Saratovskogo universiteta, 1986. — 125 s.
2. Bahrah D. N. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik. — М. : Eksmo, 2011. — 624 s.
3. Belyaev V. P., Sorokina V. V. Processualnaya forma yuridicheskoy deyatel'nosti: voprosy teorii i praktiki: monografiya. — М. : Yurlitinform, 2011. — 214 s.
4. Galagan I. A. Administrativnaya otvetstvennost v SSSR. Processualnoe regulirovanie. — Voronezh: Izd-vo Voronezhskogo universiteta, 1976. — 198 s.
5. Drozd A. O., Hmara A. M., Shamraj V. N. Proizvodstvo po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah v organah vnutrennih del: monografiya. — SPb. : Izd-vo Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii, 2020. — 136 s.
6. Zelencov A. B. Administrativno-pravovoj spor: voprosy teorii. — Izd. 2-e, ispr. i dop. — М. : Rossijskij universitet druzhby narodov, 2009. — 691 s.
7. Lukyanova E. G. Teoriya processualnogo prava. — М. : Norma, 2003. — 233 s.
8. Pavlushina A. A. Teoriya yuridicheskogo processa: problemy i perspektivy razvitiya: dis. ... d-ra yurid. nauk. — N. Novgorod, 2005. — 459 s.
9. Sorokin V. D. Pravovoe regulirovanie: Predmet, metod, process (makrouroven). — SPb. : Yuridicheskij centr-Press, 2003. — 661 s.
10. Stahov A. I. Administrativno-processualnye formy deyatel'nosti publichnoj administracii v Rossii: ponyatie i harakternye priznaki // Administrativnoe pravo i process. — 2013. — № 1. — S. 11–13.
11. Panova I. V. Kurs administrativno-processualnogo prava Rossii. — Saratov, 2003. — 566 s.
12. Upravlencheskie procedury / B. M. Lazarev, I. Sh. Muksinov, A. F. Nozdrachev [i dr.] ; отв. ред. В. М. Лазарев ; АН СССР, Институт государства и права. — М. : Наука, 1988. — 272 s.
13. Yuridicheskaya processualnaya forma. Teoriya i praktika: monografiya / N. V. Virtuk, V. M. Gorshenev, T. N. Dobrovolskaya [i dr.] ; pod red. V. M. Gorsheneva, P. E. Nedbajlo. — М. : Yuridicheskaya literatura, 1976. — 278 s.
14. Yakimov A. Yu. Administrativno-yurisdikcionnyj process i administrativno-yurisdikcionnoe proizvodstvo // Gosudarstvo i pravo. — 1999. — № 3. — S. 5–10.
15. Yakub M. L. Processualnaya forma v sovetskom ugolovnom sudoproizvodstve. — М. : Yuridicheskaya literatura, 1981. — 144 s.