

## Развитие процессуально-правовых основ правосудия по делам об административных правонарушениях в свете новой кодификации административно-деликтного законодательства

**Аннотация.** В статье анализируется необходимость кардинального реформирования КоАП РФ с разделением его на два кодекса (материальный — КоАП РФ и процессуальный — ПКоАП РФ). Обращаясь к проблеме модернизации процессуального административно-деликтного законодательства, автор ставит вопрос о главных направлениях, задачах и предпосылках третьей кодификации в этой сфере и формулирует вывод о том, что кардинальное реформирование КоАП РФ с разделением его на два кодекса — материальный и процессуальный — является преждевременным и представляет собой, по существу, политическое решение, не подкрепленное серьезными научными разработками. Отмечается, что в Концепции нового КоАП РФ, одобренной на заседании Правительства РФ в июне 2019 г., затрагиваются вопросы реформирования преимущественно материального административно-деликтного законодательства, тогда как предложения по совершенствованию процессуального регулирования административной ответственности не получили детального освещения и ничего не говорится о том, что вместо ныне действующего КоАП РФ будут приняты два новых кодекса — КоАП РФ и ПКоАП РФ.

Центральное место автор отводит анализу проекта ПКоАП РФ, опубликованного на сайте Минюста России. Прежде всего в статье выделяются такие его положения, которые заслуживают позитивного отношения. Однако наиболее значимым является проведенный автором анализ концептуальных недостатков ПКоАП РФ, без устранения которых вряд ли можно сделать вывод о создании полной и качественной нормативной основы процессуально-правового механизма осуществления правосудия в сфере административно-деликтных отношений в судах общей юрисдикции.

**Ключевые слова:** законотворчество; административное право; административное законодательство; административно-процессуальное законодательство; административно-деликтное законодательство; административное правонарушение; административная ответственность; производство по делам об административных правонарушениях.

**Для цитирования:** Панкова О. В. Развитие процессуально-правовых основ правосудия по делам об административных правонарушениях в свете новой кодификации административно-деликтного законодательства // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 9. — С. 30—38. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.166.9.030-038.

---

© Панкова О. В., 2020

\* Панкова Ольга Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

ovrankova@msal.ru

## Development of Procedural Law Foundations of Justice in Administrative Cases in the Context of the New Codification of Administrative and Tort Legislation

**Olga V. Pankova**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Administrative Law and Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
ovpankova@msal.ru

**Abstract.** The paper analyzes the necessity of a fundamental reform of the Administrative Code of the Russian Federation with its division into two codes (a substantive part — the Code of Administrative Offences of the Russian Federation, and a procedural part — the Procedural Code of Administrative Offences of the Russian Federation). With regard to the problem of modernization of procedural administrative and tort legislation, the author questions the main directions, objectives and prerequisites of the third codification in this field and draws the conclusion that the fundamental reform of the Administrative Code of the Russian Federation with the division of it into two codes — material and procedural — is premature and, in fact, political decision not grounded by feasible research results. The author highlights that the Concept of the new Code of Administrative Offences of the Russian Federation approved at the meeting of the Government of the Russian Federation in June 2019 primarily deals with the issues of reforming mainly substantive administrative and tort legislation, while proposals for the improvement of procedural regulation of administrative responsibility are not covered in details. The Concept does not contain information concerning the fact that instead of the current Code of Administrative Offences of the Russian Federation two new codes — the Administrative Code of the Russian Federation (CAO) and the Procedural Code of Administrative Offences of the Russian Federation (PCAO) — will be adopted.

The author focuses on the analysis of the draft of the PCAO published on the website of the Ministry of Justice of Russia. Primarily, the paper highlights such provisions that deserve an affirmative response. However, the author devotes the most significant part of the study to the analysis of the conceptual shortcomings of the PCAO of the Russian Federation. Without elimination of these shortcomings, it can hardly be concluded that a complete and qualitative procedural and legal mechanism for the implementation of justice in the field of administrative and tort relations is established in the courts of general jurisdiction.

**Keywords:** law-making; administrative law; administrative legislation; administrative and procedural legislation; administrative and tort legislation; administrative offense; administrative liability; proceedings in cases of administrative offenses.

**Cite as:** Pankova OV. Razvitie protsessualno-pravovykh osnov pravosudiya po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v svete novoy kodifikatsii administrativno-deliktnogo zakonodatelstva [Development of Procedural Law Foundations of Justice in Administrative Cases in the Context of the New Codification of Administrative and Tort Legislation]. *Lex russica*. 2020;73(9):30—38. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.166.9.030-038. (In Russ., abstract in Eng.).

Новый этап в развитии нормативной основы осуществления правосудия по административно-деликтным делам в судах общей юрисдикции мы связываем с событиями 21 марта 2019 г., когда на заседании Правительства РФ Председатель Правительства РФ Д. А. Медведев поручил Минюсту России и Минэкономике России подготовить и до 1 июня 2019 г. представить в Правительство РФ концепцию нового КоАП РФ<sup>1</sup>. В этих целях распоряжени-

ем Председателя Правительства от 04.04.2019 № 631-р была создана межведомственная рабочая группа, состоящая из представителей Аппарата Правительства РФ и Президента РФ, Государственной Думы РФ, Совета Федерации, Верховного Суда РФ, федеральных служб и агентств, а также научного сообщества<sup>2</sup>. Указанная концепция была подготовлена и одобрена на заседании Правительства РФ 10 июня 2019 г.

<sup>1</sup> Стенограмма заседания Правительства РФ от 21.03.2019 // URL: <http://government.ru/meetings/36116/stenograms/> (дата обращения: 17.04.2020).

<sup>2</sup> Справедливости ради отметим, что в их числе почему-то не оказалось ни известных ученых, специализирующихся на проблемах административной ответственности, ни представителей Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ во главе с ее руководителем.

Признавая всю значимость проделанной ее составителями работы, следует тем не менее констатировать, что концепция затронула вопросы реформирования преимущественно материального административно-деликтного законодательства. Основные же задачи и главные направления законотворческой деятельности в области процессуального регулирования административной ответственности в ней не получили детального освещения. Повод для разочарований дало и отсутствие в данном документе положений, из содержания которых следовало бы, что в основу модернизации законодательства об административных правонарушениях будет положена идея отдельной кодификации материальных и процессуальных норм. Складывалось впечатление, что на момент подготовки концепции даже у самих разработчиков отсутствовало четкое понимание того, какая модель кодификации будет в дальнейшем воспринята государственной властью: будет ли это один кодекс, содержащий материальные и процессуальные нормы об административной ответственности, либо это будут два кодекса, основанные на отдельной кодификации материальных и процессуальных норм. Хотя очевидно, что, выбрав модель отдельной кодификации, параллельно подготовке концепции нового КоАП РФ, аккумулирующей материальные аспекты административной ответственности, было логично вести работу над отдельной концепцией процессуального кодекса об административных правонарушениях (далее — ПКоАП РФ), отразив в ней современные научные взгляды на административно-юрисдикционный процесс, цели, задачи и основные направления концепции, а также предмет и структуру ПКоАП РФ, не позволяющие «потерять» главные составляющие юридического процесса в виде его функций, принципов, стадий, участников, доказательств, инстанций, а также оптимального набора процессуальных действий и форм их осуществления. Кроме того, разрывая на две части комплексно кодифицированную систему норм об административной ответственности, авторы концепции должны были дать научное обоснование такого решения, ибо без него, как

известно, не может быть надлежащего законодательства. Не менее важно было ответить на вопрос о том, какие задачи должны быть решены при отдельной кодификации процессуальных административно-деликтных норм.

К сожалению, ничего этого не было сделано; авторы той концепции, которую поддержало Правительство РФ, ограничились лишь формулированием предложений по совершенствованию отдельных процессуальных норм КоАП РФ 2001 г., которое могло быть произведено и без создания отдельного ПКоАП РФ.

В принципе, само решение о подготовке и принятии двух административно-деликтных кодексов, на наш взгляд, было не совсем продуманно. Оно не имело ни теоретической, ни методологической основы, было принято в отсутствие проработанной теории административно-юрисдикционного процесса и доктринальной определенности по поводу объема и содержания административно-процессуального законодательства в контексте пп. «к» п. 1 ст. 72 Конституции РФ. Надо полагать, что на каком-то этапе обсуждений уже одобренной концепции нового КоАП РФ проявилась политическая воля и была выбрана модель отдельной кодификации<sup>3</sup>. При этом никто серьезно не задумывался над тем, как будет называться процессуальный кодекс, регламентирующий порядок реализации административной ответственности, какова будет его структура, следует ли в него включать нормы, определяющие субъектов административной юрисдикции и их компетенцию по административно-деликтным делам, которые в традиционных процессуальных кодексах составляют предмет их регулирования, и к какой процедуре должна быть приближена деятельность судов по рассмотрению и разрешению дел, связанных с привлечением к административной ответственности, по своим формам — к процедуре административного судопроизводства, существующего в рамках КАС РФ и АПК РФ, или к процедурам уголовного судопроизводства, осуществляемого на основе УПК РФ.

Все это свидетельствует об отсутствии у разработчиков концепции глубоко продуманной идеи модернизации процессуального адми-

<sup>3</sup> Впервые о необходимости отдельной кодификации административно-деликтного законодательства заявил заместитель Председателя Правительства РФ, глава аппарата Правительства РФ К. А. Чуйченко на Петербургском международном экономическом форуме (ПМЭФ), проходившем 6—8 июня 2019 г. Правда, тогда он говорил о принятии двух процессуальных законов, которые будут регулировать рассмотрение дел об административных правонарушениях несудебными органами и судами соответственно (см.: URL: <http://www.finmarket.ru/news/5014053> (дата обращения: 12.02.2020)).

нистративно-деликтного законодательства и о превалировании политической стороны вопроса над юридической. Как можно предположить, по этой же причине в концепции было закреплено положение о том, что необходимо сохранить существующий порядок привлечения к административной ответственности арбитражными судами в соответствии с АПК РФ (п. 5.1.10). По-видимому, здесь сказались и лоббистские настроения среди разработчиков указанного документа, поскольку в научном сообществе уже давно говорилось, и не без оснований, о необходимости устранения двойственного порядка производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Даже авторитетные представители науки гражданского процессуального права отмечали, что именно КоАП РФ «должен вобрать в себя все процессуальные правила, регулирующие судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях»<sup>4</sup>.

Заслуживает внимания еще одно обстоятельство, также относящееся к условиям, в которых рождался проект ПКоАП РФ. На фоне общей медлительности в подготовке новых законодательных актов, остро необходимых обществу, немалое удивление вызвало намерение государственной власти в течение года разработать и принять новые кодифицированные акты в сфере административной ответственности<sup>5</sup>, которые должны вступить в силу с 1 января 2021 г.<sup>6</sup> Естественно, что серьезные акты, к которым, безусловно, относятся такие грандиозные кодексы, как КоАП РФ и ПКоАП РФ, невозможно качественно подготовить за столь короткий срок. Неудивительно поэтому, что подготовленный рабочей группой проект ПКоАП РФ не оправдал ожиданий.

Как это ни парадоксально звучит, но в пояснительной записке к нему идея принятия

отдельного процессуального кодекса в сфере административно-деликтных отношений обосновывалась стадийностью административно-деликтного производства и взаимосвязью его стадий. Здесь важно отметить и то, что авторами проекта ПКоАП РФ не были использованы наработки предыдущего созыва Государственной Думы, на рассмотрении которой находились проекты кодекса РФ об административной ответственности и нового КоАП РФ, а также авторские законопроекты в этой области, подготовленные, в частности, М. Я. Масленниковым и В. Г. Татаряном.

В концептуальном плане, пожалуй, самым большим достижением разработчиков данного кодекса явилась дифференциация в нем норм, регулирующих порядок рассмотрения административно-деликтных дел в судах общей юрисдикции и несудебных органах, включение в число субъектов административной юрисдикции не судей, а судов, принимающих решения именем Российской Федерации, и более подробное изложение процессуальных принципов административной ответственности.

В целом же за основу проекта ПКоАП РФ его авторы взяли положения разд. IV КоАП РФ 2001 г., уточнив и расширив структуру последнего, а также дополнив и конкретизировав содержание его норм с учетом опыта правоприменения. В частности, позитивного отношения заслуживают: адекватное нормативное закрепление стадийности процесса, уточнение оснований и порядка пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, углубление видовой классификации процессуальных документов, принимаемых на различных стадиях прохождения дела в суде, и детальная регламентация порядка их составления. Определенное развитие в проекте ПКоАП РФ получила система электронного правосудия, предполагающая

<sup>4</sup> Габов А. В., Ганичева Е. С., Глазкова М. Е., Жуйков В. М., Ковтков Д. И., Лесницкая Л. Ф., Марышева Н. И., Шелютто М. Л. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса: предложения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал российского права. 2015. № 5. С. 9.

<sup>5</sup> Подобное заявление было сделано заместителем Председателя Правительства РФ К. А. Чуйченко в ходе Петербургского международного экономического форума (ПМЭФ), проходившего 6—8 июня 2019 г. (см.: URL: <http://www.finmarket.ru/news/5014053> (дата обращения: 12.02.2020)).

<sup>6</sup> К примеру, проект КоАП РФ 2001 г. готовился рабочей группой под руководством члена коллегии Минюста России почти два года (1995—1997 гг.), после чего был направлен на рассмотрение в Правительство РФ. В 1997 г. данный законопроект был внесен в Государственную Думу, которая приняла кодекс только в конце 2001 г., после того как 22 декабря 2000 г. Президент РФ отклонил его, используя свое право вето, и кодекс был направлен на доработку.

возможность использования участниками административно-юрисдикционного процесса электронных документов в их взаимоотношениях с судами. Кроме того, откликаясь на нужды практики, авторы проекта ПКоАП РФ включили в число участников производства по делам об административных правонарушениях представителей государственных органов, уполномоченных составлять протоколы по административно-деликтным делам, секретаря судебного заседания и помощника судьи; предусмотрели дополнительные гарантии оказания юридической помощи, в том числе путем привлечения к участию в деле бесплатного защитника по назначению; закрепили обязанность суда вести протокол судебного заседания и право участников производства по делу приносить на него замечания; предоставили суду возможность объединять несколько дел в одно производство и регламентировали порядок такого объединения; включили в состав издержек по делу об административном правонарушении расходы на оплату труда защитника, подлежащие возмещению в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности, в случае прекращения производства по административно-деликтному делу в связи с отсутствием события или состава административного правонарушения. Особое внимание в проекте ПКоАП РФ уделено порядку проведения судебного заседания и обеспечению правил поведения в нем путем применения к нарушителям мер административной ответственности. Отрадно также отметить включение в проект ПКоАП РФ нормы, в силу которой в качестве понятых по делу об административном правонарушении не могут привлекаться лица, являющиеся сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела.

Ввиду большого объема и содержательности рассматриваемого законопроекта сосредоточимся главным образом на концептуальных замечаниях критического характера.

*1. Сохранение в гл. 25 АПК РФ специальных правил производства по делам, связанным с привлечением к административной ответ-*

*ственности, в арбитражных судах.* В современных условиях данная ситуация противоречит основной тенденции развития правосудия в направлении его унификации, а после того, как в 2014 г. две ветви судебной системы, возглавляемые разными судами, были объединены в одну систему, такое положение совершенно недопустимо, так как в единой судебной системе не может быть принципиальных различий в судебных процедурах, регламентирующих порядок разрешения идентичных дел. Наличие таких различий ставит заинтересованных лиц в неравное положение в реализации конституционного права на судебную защиту, что не соответствует ст. 19 и 46 Конституции РФ. Эта проблема наиболее остро встает в связи с подготовкой проекта единого ГПК РФ, концепция которого была одобрена решением Комитета по гражданскому и процессуальному законодательству Государственной Думы от 08.12.2014 № 124. В соответствии с данным документом в структуру единого ГПК РФ предлагается включить самостоятельную главу «Производство по делам об административных правонарушениях», в которую были механически перенесены правила гл. 25 АПК РФ.

Разумеется, что и такой вариант развития законодательства — один из возможных итогов его реформирования. Однако всегда хочется лучшего способа решения дискуссионной проблемы, что вряд ли возможно путем втягивания административно-деликтного производства в чуждую ему форму цивилистического процесса, не совпадающего с ним ни по целям, ни по функциям, ни по способам судебного воздействия и имеющего большее сходство с уголовным судопроизводством, нежели с гражданским. Причем в будущем положениям ПКоАП РФ, регламентирующим порядок рассмотрения дел, связанных с привлечением к административной ответственности, в судах общей юрисдикции, возможно, еще придется пройти проверку на жизнестойкость, поскольку уже сейчас некоторые представители науки гражданского процессуального права отстаивают идею о необходимости интеграции всех процессуальных норм, определяющих порядок применения административных наказаний в судах, не в КоАП РФ, а в едином ГПК РФ<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> См., например: Проблемы развития процессуального права России / под ред. В. М. Жуйкова, § 15 «О порядке рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции и арбитражными судами в контексте подготовки концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» в кн. Автор параграфа — А. А. Остроумов. С. 218.

2. Из сферы действия ПКоАП РФ исключен порядок привлечения физических и юридических лиц к публично-правовой ответственности, предусмотренной бюджетным законодательством, законодательством в области налогов и сборов, о банковской деятельности, об обязательном социальном страховании. Тем самым сохранена проблема декодификации процессуального административно-деликтного законодательства, характерная для КоАП РФ 2001 г.

3. В проекте ПКоАП РФ не отражены основные принципы осуществления правосудия, переосмысленные с учетом специфики административно-юрисдикционного процесса и права на справедливое судебное разбирательство. Прежде всего речь идет о принципах состязательности и равноправия сторон при активной позиции суда. При этом стороны, участвующие в рассмотрении дела об административном правонарушении в суде, в проекте также не определены. Хотя их следовало выделить, исходя из функций административно-юрисдикционного процесса (административного преследования и защиты), которые также было бы логично закрепить в общей части проекта, дополнив их функцией разрешения дела, осуществляемой судом при отправлении правосудия по административно-деликтным делам. За основу этих положений проекта можно было бы взять нормы проектов кодекса об административной ответственности<sup>8</sup> и кодекса об административных правонарушениях<sup>9</sup>, находившихся на рассмотрении в Государственной Думе в 2015—2018 гг., в которых все необходимые формулировки уже имеются.

4. Вне сферы правового регулирования ПКоАП РФ оказались такие процессуальные принципы, обусловленные особой природой отношений административной ответственности, как уважение чести и достоинства личности, неприкосновенность личности, охрана прав и свобод человека и гражданина в административно-деликтном процессе, неприкосновенность жилища. Как известно, аналогичные принципы имеются в уголовном судопроизводстве. Возможно, в менее категоричных формулировках, но они должны быть

включены и в ПКоАП РФ. И в этом нет ничего удивительного, поскольку административная и уголовная юрисдикция очень близки по своей природе и решаемым стратегическим задачам.

5. В проекте ПКоАП РФ не получила адекватного развития тенденция упрощения и ускорения судебного процесса. Во-первых, авторы проекта отказались от введения упрощенного производства по делам о привлечении к административной ответственности, рассматриваемым в судах, которое могло бы быть востребовано в двух случаях: а) если лицо, в отношении которого ведется производство по делу, не оспаривает свою виновность; б) если за совершение административного правонарушения законом установлено административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, максимальный размер которого не превышает суммы, при которой в соответствии со ст. 3.13 проекта КоАП РФ может быть назначено административное наказание ниже низшего предела, а именно: для граждан — 5 000 руб., для должностных лиц — 10 000 руб., для индивидуальных предпринимателей — 20 000 руб., для юридических лиц — 100 000 руб. При этом было бы целесообразно воспринять модель упрощенного производства по таким делам, закрепленную в гл. 29 АПК РФ. Во-вторых, в проекте предусмотрено, что все вопросы, связанные с исполнением постановления о назначении административного наказания, рассматриваются в судебном заседании, с обязательным извещением лица, привлеченного к административной ответственности, органа, должностного лица, приводящих соответствующее административное наказание в исполнение, прокурора по делу об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также по делу об административном правонарушении, возбужденном по инициативе прокурора. Вместе с тем вопросы о разъяснении порядка и способа исполнения административного наказания, о приостановлении исполнения административного наказания, о возобновлении ранее приостановленного исполнения административного наказания, о восстановлении срока, предусмотренного для досрочной уплаты администра-

<sup>8</sup> См. проект федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности, внесенный в Государственную Думу 30 октября 2015 г. депутатом А. А. Агеевым.

<sup>9</sup> См. проект федерального закона № 95-7581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, внесенный в Государственную Думу 18 декабря 2015 г. депутатами В. А. Васильевым, В. Н. Плигиным, С. А. Поповым, Д. Ф. Вяткиным, В. А. Понежевским.

тивного штрафа, отсрочки или рассрочки его исполнения, вполне могли бы рассматриваться без проведения судебного заседания и без извещения участников производства по делу, как это предусмотрено для рассмотрения вопросов о разъяснении судебного постановления и ходатайстве о восстановлении пропущенного срока обжалования (опротестования) постановления по делу об административном правонарушении.

6. На содержание проекта ПКоАП РФ не повлияла профессионализация судебного представительства, характерная для иного процессуального законодательства<sup>10</sup>. На наш взгляд, в целях усиления гарантий квалифицированной защиты прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, и потерпевших по наиболее сложным делам, которые традиционно относятся к компетенции судов, в проекте ПКоАП РФ по аналогии с ч. 2 ст. 49 ГПК РФ следовало закрепить требование, согласно которому защитниками и представителями по административно-деликтным делам, рассматриваемым в судах, за исключением дел, рассматриваемых мировыми судьями и районными судами, могут выступать адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица, имеющие высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности.

7. Вслед за КоАП РФ 2001 г. в проекте ПКоАП РФ обойден вниманием вопрос о порядке разрешения заявлений об отводе судьи, рассматривающего дело об административном правонарушении. Представляется, что с учетом оперативности административно-юрисдикционного процесса решение этого вопроса следует отнести к компетенции судьи, рассматривающего дело, как это и происходит на практике. Дополнительно в проекте ПКоАП РФ необходимо указать на то, что заявление об отводе или самоотводе судьи разрешается данным судьей путем вынесения мотивированного протокольного определения без удаления в совещательную комнату.

8. Следует признать абсолютно неоправданным сохранение в проекте ПКоАП РФ неис-

черпывающего перечня доказательств по делам об административных правонарушениях. Дело в том, что предметом судебного исследования все чаще становится информация, представляемая участниками административно-деликтного производства в электронном виде на электронных носителях, которые приобщаются к материалам дела. Вместе с тем действующее законодательство не предусматривает надежных средств защиты такой информации от неправомерного воздействия, и на суды не возложена обязанность принимать меры по обеспечению ее сохранности, например, в процессе ознакомления с ней участников процесса, которое они осуществляют с применением своей компьютерной техники. Здесь возникает опасность искажения или уничтожения информации. Еще одним недостатком проекта ПКоАП РФ в данной части является упоминание в нем кино съемки в качестве самостоятельного доказательства без указания на ее отличия от видеозаписи, которая также упоминается как совместно с кино съемкой, так и отдельно от нее.

9. В проекте ПКоАП РФ не определен баланс процессуальных полномочий и обязанностей участников административно-деликтного производства, с одной стороны, и суда — с другой, в контексте принципа состязательности при активной позиции суда в процессе доказывания. Закрепляя положение о том, что суд вправе истребовать доказательства по делу, в том числе по собственной инициативе, разработчики проекта ПКоАП РФ не обозначили в его общих положениях допустимые границы отступления от классических правил распределения бремени обязанностей по доказыванию и не уточнили роль суда в установлении фактических обстоятельств дела. Полагаем, что в ПКоАП РФ следовало отразить обязанность суда по руководству доказательственной деятельностью участников процесса, а за основу может быть взята часть 2 ст. 14 КАС РФ.

10. Серьезные возражения вызывает процессуальное оформление стадий пересмотра не вступивших и вступивших в законную силу постановлений и (или) решений по делам об

<sup>10</sup> Напомним, что представителями в судах могут быть: а) по уголовным делам — только адвокаты (ч. 2 ст. 49 УПК РФ); б) по делам, рассматриваемым на основании АПК РФ (ч. 3 ст. 59 АПК РФ) и КАС РФ (ч. 1 ст. 55 КАС РФ), а также по гражданским делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции субъектов РФ и вышестоящих судах (ч. 2 ст. 49 ГПК РФ), — адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица, имеющие высшее юридическое образование или ученую степень по юридической специальности.

административных правонарушениях. Несмотря на то что по сравнению с КоАП РФ в проекте ПКоАП РФ этим вопросам посвящено две самостоятельные главы (гл. 9 «Рассмотрение судом жалоб (протестов) на не вступившие в законную силу постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях» и гл. 10 «Пересмотр судом вступивших в законную силу постановлений и (или) решений по делам об административных правонарушениях, вступивших в законную силу»), в которых уточнены процессуальные действия суда по рассмотрению жалоб и протестов, а также детализированы положения, касающиеся видов и содержания процессуальных документов, оформляемых судом на данных стадиях, разработчики проекта совершенно неоправданно отказались от использования в названиях и содержании указанных глав уже привычной терминологии, характерной для иных видов судебного процесса: «производство в суде апелляционной инстанции», «производство в суде кассационной инстанции», «производство в суде надзорной инстанции». Полагаем, что в целях унификации судебного процесса, которому присущи единые стадии и виды пересмотра судебных актов, в гл. 9 было бы целесообразно выделить два параграфа: 1) «Рассмотрение судом жалоб (протестов) на не вступившие в законную силу постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, вынесенные органами и должностными лицами»; 2) «Производство в суде апелляционной инстанции». В свою очередь, в гл. 10 следовало бы также предусмотреть два параграфа: «Производство в суде кассационной инстанции»; «Производство в суде надзорной инстанции». Кроме того, в нее было бы логично включить параграф «Производство по пересмо-

тру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам», отсутствие которого в КоАП РФ вызывает проблемы в правоприменении.

С учетом проведенного анализа не составляет особого труда уяснить, что для создания полной и качественной нормативной основы процессуально-правового механизма осуществления правосудия в сфере административно-деликтных отношений в судах общей юрисдикции нет необходимости в компиляции норм УПК, КАС или какого-либо иного отдельно взятого процессуального закона. Тем не менее, вне всяких сомнений, некоторые положения ПКоАП РФ, регулирующие судебный порядок рассмотрения дел, связанных с привлечением к административной ответственности, будут дублировать нормы иных процессуальных кодексов. И это вполне естественно, учитывая наличие значительного количества межотраслевых процессуальных институтов, общих конституционных принципов судопроизводства, определенной последовательности совершения процессуальных действий, регламентации видов доказательств, способов их сбора и оценки, а также фиксированных процессуальных стадий. Другой вопрос, что при формулировании тех положений, которые являются общими для всего процессуального законодательства, но по-разному закреплены в действующих процессуальных актах, выбор должен пасть на наиболее удачные. Отрадно, что примеры этому в проекте ПКоАП РФ уже имеются<sup>11</sup>. Единственное, что может вызвать и вызывает неприятие, — это преждевременность коренного реформирования КоАП РФ с разделением его на два самостоятельных кодекса, регламентирующих материальные и процессуальные аспекты административной ответственности.

<sup>11</sup> Так, вслед за УПК РФ, АПК РФ и КАС РФ разработчики данного документа отказались от принципа непрерывности судебного разбирательства по делам об административных правонарушениях, который в современных условиях сохранен лишь в ГПК РФ. На наш взгляд, такой подход обоснован, так как в период постоянно растущей нагрузки на судей закрепление указанного принципа препятствовало бы оперативному рассмотрению административно-деликтных дел.



**БИБЛИОГРАФИЯ**

1. Габов А. В., Ганичева Е. С., Глазкова М. Е., Жуйков В. М., Ковтков Д. И., Лесницкая Л. Ф., Марышева Н. И., Шелютто М. Л. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса: предложения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал российского права. — 2015. — № 5.

*Материал поступил в редакцию 17 апреля 2020 г.*

**REFERENCES**

1. Gabov AV, Ganicheva ES, Glazkova ME, Zhuikov VM, Kovtkov DI, Lesnitskaya LF, Marysheva NI, Shelyutto ML. Kontsepsiya edinogo grazhdanskogo protsessualnogo kodeksa: predlozheniya Instituta zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitelstve RF [The Concept of a Single Civil Procedure Code: Proposals of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation]. *Journal of Russian Law*. 2015;5. (In Russ.)