

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.034-049

В. С. Голещихин\*

## Проект новой кодификации административно-деликтного законодательства: проблемы терминологии, дефекты структурирования и другие недостатки

**Аннотация.** Подготовленные Минюстом России и прошедшие общественное обсуждение в 2020 г. проекты материального и процессуального кодексов об административных правонарушениях являются шагом вперед в развитии законодательства. Вместе с тем, разработчики проектов во многих вопросах оказались скованы инерцией мышления и законодательной практики, в результате чего перенесли в проекты ряд недостатков действующего КоАП РФ. Помимо этого, проекты содержат множество собственных серьезных дефектов. Принципиальной ошибкой авторов проектов КоАП РФ и ПКоАП РФ является отказ от заимствования аналогичных конструкций из близких отраслей законодательства — уголовного и уголовно-процессуального. В результате в проекте материального КоАП отсутствуют категории административных правонарушений, четкие и понятные правила назначения административных наказаний при совокупности правонарушений, а в проекте Процессуального КоАП задачей производства объявлено установление объективной истины (чего нет даже в уголовном процессе!) и нет назревшего упрощенного порядка рассмотрения дел. Рассмотрение судами дел об административных правонарушениях предлагается и впредь не признавать судопроизводством. Предусмотренное проектом ПКоАП РФ раздельное регулирование порядка рассмотрения дел судами и другими органами административной юрисдикции является принципиальной ошибкой и, помимо того, изобилует во многом произвольными различиями в регулировании одних и тех же вопросов и даже в изложении аналогичных норм. Проекты имеют большое количество юридико-технических недостатков (никому не нужная двойная нумерация статей, включение массива процессуальных норм в проект материального КоАП РФ и др.). Очевидна необходимость самой серьезной доработки законопроектов, причем на этот раз максимально открыто и с привлечением признанных профессионалов в сфере административной ответственности и административного процесса.

**Ключевые слова:** административное правонарушение; административная ответственность; кодекс об административных правонарушениях; материальные нормы; процессуальные нормы; категории административных правонарушений; орган административной юрисдикции; судопроизводство; упрощенный порядок рассмотрения дел; юридическая техника.

---

© Голещихин В. С., 2023

\* Голещихин Вадим Сергеевич, администрация Каргасокского сельского поселения Каргасокского района Томской области  
ул. Пушкина, д. 31, с. Каргасок, Томская область, Россия, 636700  
forvip@mail.ru

**Для цитирования:** Голещихин В. С. Проект новой кодификации административно-деликтного законодательства: проблемы терминологии, дефекты структурирования и другие недостатки // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 34–49. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.034-049.

## Draft Codification of Administrative and Tort Legislation: Problems of Terminology, Defects of Structure and other Drawbacks

**Vadim S. Goleshchikhin**, Administration, Kargasokskiy rural settlement, Kargasokskiy District, Tomsk Region  
ul. Pushkina, d. 31, Kargasok, Tomsk Region, Russia, 636700  
forvip@mail.ru

**Abstract.** The drafts of substantive and procedural codes on administrative offenses prepared by the Ministry of Justice of the Russian Federation and subjected to public discussion in 2020 constitute a step forward in the development of relevant legislation. At the same time, the draft code developers were constrained in many issues by the thinking inertia and legislative practice, as a result of which they transferred a number of shortcomings of the current Administrative Code of the Russian Federation to the drafts. In addition, the drafts contain many serious drawbacks. The refusal of the codes' drafters to adopt similar constructions from close branches of legislation — criminal and criminal procedure — result in the fundamental failure of the authors of the draft Administrative Code of the Russian Federation and the Procedural Administrative Code of the Russian Federation. As a result, the draft of the substantive Administrative Code lacks categories of administrative offenses, clear and understandable rules for imposing administrative penalties for a combination of offenses; the draft Procedural Administrative Code declares establishing of objective truth (which is not included even in the criminal process!) as its objective; there is no overdue simplified procedure for considering cases. The paper substantiates the suggestion to proceed not to recognize as judicial proceedings consideration of administrative cases by courts. The separate regulation of the procedure for consideration of cases by courts and other bodies of administrative jurisdiction provided for by the draft Procedural Administrative Code of the Russian Federation represents a fundamental mistake and, in addition, it abounds in largely arbitrary differences in the regulation of the same issues and even in the presentation of similar norms. The drafts have a large number of legal and technical shortcomings (unnecessary double numbering of articles, inclusion of an array of procedural norms in the draft of the substantive Administrative Code of the Russian Federation, etc.). There is an obvious need for the most serious revision of the draft laws, and this time revision has to be done as openly as possible and with the involvement of recognized professionals in the field of administrative responsibility and administrative procedure.

**Keywords:** administrative offense; administrative responsibility; code of administrative offenses; material norms; procedural norms; categories of administrative offenses; administrative jurisdiction body; judicial proceedings; simplified procedure for the consideration of cases; legal technique.

**Cite as:** Goleshchikhin VS. Proekt novoy kodifikatsii administrativno-deliktnogo zakonodatelstva: problemy terminologii, defekty strukturirovaniya i drugie nedostatki [Draft Codification of Administrative and Tort Legislation: Problems of Terminology, Defects of Structure and other Drawbacks]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):34-49. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.034-049. (In Russ., abstract in Eng.).

Уже достаточно давно стало понятно, что действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> нуждается в замене. За 20 лет, прошедших

с момента его введения в действие, было принято около 750 федеральных законов, которыми в названный Кодекс были внесены изменения (т.е. в среднем 37 законов (!) об изменениях в

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

год). Помимо низкого качества работы законодателя, такое запредельное количество поправок говорит как о наличии массы недостатков действующего КоАП РФ, так и о невозможности кардинального улучшения этого Кодекса без принятия нового административно-деликтного законодательства.

После отклонения Государственной Думой в 2018 г. двух внесенных в 2015 г. проектов нового КоАП РФ<sup>2</sup> Правительством РФ была образована Межведомственная рабочая группа по подготовке нового кодекса<sup>3</sup>. Вскоре эта рабочая группа представила Концепцию нового КоАП РФ<sup>4</sup>, на основе которой Минюстом России были подготовлены проект материального КоАП РФ<sup>5</sup> и проект Процессуального КоАП РФ<sup>6</sup>. В 2020 г. указанные проекты дважды выносились на общественное обсуждение, после чего работа над ними вновь сосредоточилась в кулуарах органов власти, и с тех пор нет никаких новостей о судьбе данных проектов.

Ознакомление с законопроектами показывает, что помимо несомненных достоинств проекта КоАП РФ (совершенствование и развитие отдельных норм и институтов, попытка упорядочить Особенную часть) и проекта ПКоАП РФ (выделение процессуальных норм в отдельный кодекс, совершенствование принципов, цифровая трансформация производства, регламентация вопросов реабилитации и др.) разработчики этих проектов во многих вопросах оказались скованы инерцией мышления и законодательной практики и даже не попытались решить ряд назревших проблем, присущих действующему КоАП РФ. Для разработанных Минюстом России проектов характерны все те же пороки, что и для большинства других правительственных законопроектов: скрытый (келейный) процесс разработки, полное отсутствие сведений о конкретных лицах, «причастных» к разработке данных проектов, и о суммах затраченных на это бюджетных средств. Неудивительно, что проекты изобилуют массой серьезных дефектов, часть из которых скопированы из действующего КоАП РФ, а другая часть привнесена разработчиками.

Новая кодификация открывает окно возможностей для замены достаточно длинного термина «административное правонарушение» новым термином, который состоял бы из одного краткого (и по возможности благозвучного) слова. В идеале такой термин должен позволять сформулировать наименование новых материального и процессуального кодексов об административных правонарушениях так, чтобы слово «кодекс» оказалось бы в наименованиях на втором, а не на первом месте (по аналогии с наименованиями большинства других кодексов). Уверены, что если собрать группу из ведущих специалистов-административистов (в том числе специалистов по административному праву зарубежных стран), специалистов по истории государства и права России, ведущих филологов, то они смогут создать такой термин либо «с нуля», используя безграничный потенциал русского языка, либо на основе древнерусского слова или иностранного термина. Вскоре после законодательного признания новый термин прочно войдет в оборот. К сожалению, такой вопрос даже не ставится ни учеными, ни тем более федеральными органами власти. А между тем в масштабах страны подобное упрощение терминологии приведет к значительной экономии как ресурсов, так и времени.

В «традициях» действующего КоАП РФ в проектах КоАП и ПКоАП сохранена двойная нумерация статей (по номеру главы и номеру статьи внутри главы). Такое решение было применено в КоАП РФ в 2001 г. для дополнения глав Особенной части новыми статьями, с продолжением нумерации статей соответствующей главы. Но, как показала практика, за время действия указанного Кодекса значительное число новых статей (более 170) было дополнено не в конце глав Особенной части, а в начале и в середине, что повлекло появление статей с тройной нумерацией, например 6.1.1, 6.9.1. Кроме того, новые статьи включались и в другие разделы КоАП РФ, где почти всегда эти статьи получали тройную нумерацию, например ст. 1.3.1, 2.6.2, 25.5.1. Такая сложная нумерация значительно

<sup>2</sup> Законопроекты № 703192-6 и № 917598-6 (см.: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/>).

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 04.04.2019 № 631-п // СЗ РФ. 2019. № 15. Ст. 1800.

усложняет восприятие текста закона и работу с ним, особенно когда речь идет о многочисленных перечнях статей (например, в ст. 23.1 КоАП РФ).

Таким образом, двойная нумерация статей даже в действующем КоАП РФ совершенно не оправдала себя. Следует учитывать и то, что в отличие от начала 2000-х гг., когда шли масштабные реформы во всех сферах и происходило значительное обновление законодательства, сейчас ситуация более стабильна, в связи с чем представляется, что Особенная часть нового КоАП РФ не будет ежегодно дополняться десятками новых статей. Соответственно, в двойной нумерации статей в проекте КоАП РФ нет никакой необходимости и она должна быть заменена на традиционную сплошную (сквозную) нумерацию.

Еще меньше двойная нумерация статей нужна в Процессуальном КоАП РФ, который не содержит составы конкретных административных правонарушений, а значит, изначально не предполагается регулярное дополнение указанного Кодекса множеством новых статей. В связи с этим двойная нумерация статей проекта ПКоАП РФ не несет абсолютно никакой практической пользы, а лишь усложняет его нумерацию и также должна быть заменена традиционной сплошной нумерацией статей.

Не претендуя на всеобъемлющее исследование, остановимся на некоторых недостатках проекта материального КоАП РФ.

Административная ответственность имеет много общего с уголовной ответственностью. «Единая правовая природа административной и уголовной противоправности... сближает административную и уголовную юридическую ответственность и в материальном, и в процес-

суальном аспектах...»<sup>7</sup>, «...уголовная и административная ответственность по своему характеру является карательной. Их объединяют правовые корни противоправности, а разделяет степень опасности уголовной противоправности...»<sup>8</sup>. Не случайно правовое регулирование многих вопросов административной ответственности сходно с уголовным и уголовно-процессуальным законодательством (формы вины; обстоятельства, исключающие общественную вредность деяния; правила назначения административных наказаний; обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении; доказательства и доказывание; рассмотрение дел об административных правонарушениях). Но зачастую регулирование аналогичных вопросов в законодательстве об административных правонарушениях бесосновательно упрощено и фрагментировано по сравнению с уголовным и уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. К примеру, в КоАП РФ есть такие основания освобождения от административной ответственности, как крайняя необходимость и невменяемость, но почему-то нет таких обстоятельств, как необходимая оборона и исполнение приказа или распоряжения. Непонятно, что мешает законодателю заимствовать для административно-деликтного законодательства из УК РФ<sup>9</sup> нормы о категориях правонарушений, правила назначения наказаний по совокупности преступлений и по совокупности приговоров.

Обратимся к регламентации категорий административных правонарушений в проекте КоАП РФ. Используемый в проекте в целях выделения грубых правонарушений, определения сроков давности привлечения к административной ответственности и в других целях

<sup>4</sup> URL: <http://government.ru/news/36971/> (дата обращения: 25.07.2022).

<sup>5</sup> Кодекс РФ об административных правонарушениях : проект // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 25.07.2022).

<sup>6</sup> Процессуальный кодекс РФ об административных правонарушениях : проект // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102945> (дата обращения: 25.07.2022).

<sup>7</sup> Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. М. : Норма, Инфра-М, 2012. С. 298.

<sup>8</sup> Серков П. П. Указ. соч. С. 299.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

сложный и несовершенный способ выделения категорий административных правонарушений путем перечисления отраслей законодательства или объектов посягательства никуда не годится<sup>10</sup> (даже с учетом заметного усовершенствования по сравнению с действующим КоАП РФ). Поэтому очевидна объективная необходимость не ограничиваться одним лишь выделением грубых административных правонарушений, а ввести несколько четко разграниченных категорий административных правонарушений.

Самый простой и эффективный критерий такого разграничения давно используется уголовным законодательством — это выделение категорий правонарушений в зависимости от строгости наказания, предусмотренного за их совершение. Невозможно понять, почему этот критерий упорно отрицается как законодателем, так и разработчиками всех проектов кодексов об административных правонарушениях. И действительно, если, к примеру, самый строгий вид и размер наказания для граждан за грубое правонарушение — это штраф в размере нескольких тысяч рублей (например, ч. 1 ст. 41.3, ч. 1 ст. 41.4 проекта КоАП РФ), то нет смысла относить такое правонарушение к грубым и устанавливать по нему длительный срок давности. С другой стороны, если за нарушение законодательства, не отнесенное в ст. 2.3 проекта КоАП РФ к грубым, предусмотрено наказание в виде штрафа в размере нескольких сотен тысяч рублей (например, ч. 4 ст. 30.38, ч. 10 ст. 33.2 проекта КоАП РФ), то такое правонарушение следовало бы отнести к грубым и установить для него длительный срок давности. Тот факт, что авторы проекта КоАП РФ, к сожалению, не прислушались к рекомендациям ученых и не перенесли признаки субъектов правонарушений из санкций в диспозиции статей Особенной части<sup>11</sup>, не препятствует выделению категорий

административных правонарушений предлагаемым способом.

Большинство санкций статей Особенной части УК РФ предусматривают наказание в виде лишения свободы, которое является одним из самых строгих видов уголовных наказаний. В отличие от этого, самый распространенный вид наказания в санкциях статей Особенной части как действующего КоАП РФ, так и проекта КоАП РФ, — это штраф, который является одним из самых мягких видов административных наказаний. Всего в Особенной части проекта КоАП РФ более 1,8 тыс. составов административных правонарушений, из них мы насчитали лишь 24 состава, по которым не предусмотрено наказание в виде штрафа (например, ч. 3 ст. 10.34, ч. 2 ст. 16.4, ч. 2 ст. 17.42 проекта КоАП РФ). При этом соблюдается логичная закономерность, когда при наличии в санкции, наряду со штрафом, также более строгих видов наказаний размер штрафа, как правило, кратно выше, чем в санкциях статей, где штраф является единственным видом наказания. В связи с этим выделение категорий административных правонарушений следует осуществить исключительно в зависимости от размера административного штрафа, что не составит никакой сложности.

Что касается упомянутого относительно небольшого числа составов правонарушений, за которые проектом КоАП РФ не предусмотрено наказание в виде штрафа, то для них потребуется специальная норма. Указанные правонарушения не являются безобидными, но в то же время не являются и наиболее опасными. С учетом этих обстоятельств правонарушения, за совершение которых не предусмотрено наказание в виде штрафа, необходимо отнести к правонарушениям средней категории, т.е. не к «небольшой тяжести», но и не к тяжким.

Согласно упрямой игнорируемой законодателем правовой позиции Конституционного

<sup>10</sup> См., например: Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 47.

<sup>11</sup> Подробнее см.: Попугаев Ю. И. Основные концептуальные положения по разработке Общей и Особенной частей нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 22.

Суда РФ<sup>12</sup> срок давности по административным правонарушениям не может превышать срок давности по преступлениям. Но в ст. 3.31 проекта КоАП РФ предусмотрены, в частности, сроки 3 года и 6 лет. Минимальный срок давности в УК РФ — 2 года (за преступления небольшой тяжести — п. «а» ч. 1 ст. 78 УК РФ). Годичный срок давности для самых мелких правонарушений, за которые предусмотрен штраф в размере 500 руб., избыточен. Столь же избыточен и срок давности продолжительностью 6 лет — равный сроку давности за преступления средней тяжести. Следует установить три категории административных правонарушений и соответствующие им сроки давности: 6 месяцев, 1 год и 2 года. Представляется, что отказ от длительных сроков давности может быть в полной мере компенсирован восстановлением в ст. 3.31 проекта КоАП РФ нормы о приостановлении течения срока давности на период рассмотрения жалобы на постановление по делу (которая была в первой версии проекта, опубликованной в январе 2020 г.<sup>13</sup>).

Поскольку помимо наименования «грубые административные правонарушения», пожалуй, невозможно придумать ни одно подходящее название для других категорий, следует использовать опыт законодательства о судостроительстве, когда при невозможности дать географические наименования судебным округам и расположенным в них судам эти округа и суды называли по номерам. Точно так же и категории административных правонарушений следует назвать «первой категории», «второй категории», «третьей категории».

Введение категорий административных правонарушений позволило бы кардинально упростить нормы проекта КоАП РФ о сроках давности, заменив громоздкие перечни законодательства и объектов посягательства указанием на ту или иную категорию административных

правонарушений. Кроме того, в случае введения категорий административных правонарушений можно было бы более просто и единообразно сформулировать ряд норм о правилах назначения наказаний, об освобождении от административной ответственности, о полномочиях судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Разработчики проекта КоАП РФ перенесли в него из КоАП РФ 2001 г. ряд неудачных норм о назначении наказания, по необъяснимым причинам отказавшись (так же как и в вопросе категорирования правонарушений) от заимствования аналогичных уголовно-правовых конструкций.

Так, в ч. 4 ст. 3.30 проекта КоАП РФ сохранена в неизменном виде неясная норма ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ 2001 г. о порядке назначения наказания при совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями. А именно: в таком случае «административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания». Данная норма не позволяет ответить на вопрос, какие решения должен принять орган административной юрисдикции по двум делам в отношении одного лица, если в обоих случаях санкция статьи предусматривает штраф в фиксированном размере в качестве единственного вида наказания.

Столь же неудачна и формулировка ч. 7 ст. 3.30 проекта КоАП РФ, предусматривающая возможность за несколько однородных административных правонарушений назначить наказание «как за совершение одного правонарушения по правилам, предусмотренным настоящим Кодексом». Что указывать в резолютивной части

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валовой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова» // СЗ РФ. 2010. № 29. Ст. 3983.

<sup>13</sup> URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99059> (дата обращения: 25.07.2022).

постановления по каждому делу (или должно быть только одно дело?) — также совершенно неясно.

В связи с этим необходимо в ч. 4 и 7 ст. 3.30 проекта КоАП РФ прямо указать, что вначале следует назначить наказание по делу о правонарушении с самым строим наказанием, а по остальным делам необходимо ограничиваться ранее назначенным наказанием.

Но более эффективным решением (которое охватит и случаи, когда подобные дела поступают на рассмотрение разных органов) было бы включение в гл. 3 КоАП РФ правил назначения административных наказаний по «совокупности правонарушений» и по «совокупности постановлений» в зависимости от категорий административных правонарушений — по аналогии с правилами назначения наказания по совокупности преступлений и по совокупности приговоров, предусмотренными статьями 69 и 70 УК РФ.

Еще одна проблема, которая может достаться новому КоАП РФ «в наследство» от действующего, — это регламентация вопроса о привлечении к административной ответственности юридического лица, или только его руководителя (отдельных работников) в качестве должностных лиц, или и того и другого. В статье 2.11 проекта КоАП РФ, как и в гл. 2 КоАП РФ 2001 г., нет почти никаких формализованных критериев принятия решения по данному вопросу уполномоченным на составление протокола должностным лицом. Это позволяет субъектам административной юрисдикции по своему усмотрению (произвольно) делать такой выбор, т.е. названная норма содержит очевидный очень мощный коррупциогенный фактор, который, несомненно, должен быть устранен.

Требует доработки и регламентация предусмотренных проектом КоАП РФ механизмов замены административного наказания более мягким и более строгим видом наказания.

Так, в санкциях ч. 3 ст. 10.34, ч. 2 ст. 17.42, ч. 4 ст. 21.2 проекта КоАП РФ (и ряда других из вышеупомянутых 24 составов административных правонарушений, за которые не предусмотрено наказание в виде административного штрафа) есть только такие виды наказаний, как обязательные работы, административный арест,

лишение права заниматься деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами. Ни в Общей, ни в Особенной части проекта КоАП РФ нет ответа на вопрос, какое решение должен принять юрисдикционный орган в случае, если виновному лицу в силу ограничений, установленных соответственно в ч. 2 ст. 3.23, ч. 2 ст. 3.25 и ч. 3 и 4 ст. 3.17 проекта КоАП РФ, не может быть назначен ни один из предусмотренных санкциями перечисленных статей видов наказаний.

Разумеется, можно (по аналогии с конструкциями санкций ст. 9.3, ч. 3 ст. 21.26 и ч. 4 ст. 34.30 проекта КоАП РФ) дополнить санкции вышеперечисленных статей оговоркой о назначении административного штрафа лицам, к которым не могут быть применены иные предусмотренные санкцией статьи виды наказаний, но такой способ не эффективен. Оптимальным решением было бы дополнение гл. 3 проекта КоАП РФ статьей, предусматривающей замену административного наказания более мягким видом административного наказания в случае, если ни один из предусмотренных санкцией статьи Особенной части проекта КоАП РФ видов административных наказаний не может быть назначен виновному лицу. В той же статье необходимо (вместо множества оговорок в санкциях статей Особенной части) регламентировать общей нормой правила замены наказания в виде лишения права заниматься деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами, в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фотосъемки, видеозаписи, — представляется, что размер штрафа в таких случаях следует определять пропорционально сроку лишения права, предусмотренному санкцией соответствующей статьи. В такой новой статье следует предусмотреть также замену наказания более мягким в случаях, аналогичных перечисленным в ст. 4.6 проекта КоАП РФ, а последнюю статью исключить, поскольку она зачем-то предусматривает полное освобождение от отдельных видов административных наказаний в случае невозможности их исполнения.

Что касается совершенствования порядка замены административного наказания в случае его неисполнения более строгим видом наказания, обращает на себя внимание часть 4 ст. 34.30 проекта КоАП РФ, которая за уклонение от отбывания обязательных работ предусматривает ответственность в виде административного ареста или (для лиц, в отношении которых не может применяться административный арест) в виде административного штрафа. В случае уклонения от отбывания обязательных работ более эффективным механизмом представляется не возбуждение нового дела об административном правонарушении, а замена наказания в виде обязательных работ на административный арест — по аналогии с предусмотренной статьей 4.11 проекта КоАП заменой не исполненного в полном объеме административного штрафа, назначенного физическому лицу, другим видом административного наказания вплоть до обязательных работ. В противном случае, если гражданин будет упорно отказываться от отбывания обязательных работ, органам административной юрисдикции придется длительное время вновь и вновь привлекать такого гражданина к ответственности по ч. 4 ст. 34.30 КоАП РФ. Кроме того, очевидна явная неэффективность закона в случае, если наказание в виде штрафа не исполняется гражданином, у которого нет имущества и доходов и которому не могут быть назначены ни обязательные работы, ни административный арест. Следует предусмотреть в проекте соответствующие меры, например освобождение от административной ответственности и возбуждение дела о банкротстве физического лица.

Довольно туманна и явно несет в себе коррупциогенные риски формулировка п. 1 ст. 4.4 проекта КоАП РФ об освобождении лица от административного штрафа в случае, если уплата штрафа может повлечь за собой невоз-

можность исполнения лицом обязанности, за неисполнение которой оно привлекается к административной ответственности. Более того, наличие такого основания освобождения от административного наказания фактически отменяет, к примеру, административную ответственность за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних детей обязанностей по их содержанию и воспитанию (ст. 9.1 проекта КоАП РФ), поскольку очевидно, что уплата административного штрафа родителями, привлекаемыми к ответственности за отсутствие в квартире продуктов питания для детей и (или) игрушек, детской одежды и т.п., может повлечь за собой невозможность приобретения родителями перечисленных вещей.

Теперь перейдем к недостаткам проекта Процессуального КоАП РФ.

Несмотря на то что в пояснительной записке разработчики признали, что суды могут разрешать дела только посредством судопроизводства, а не в каких-либо иных процедурных формах, в проекте так и не появился термин «судопроизводство». Совершенно справедливо утверждение В. Е. Севрюгина о том, что «поставленная в Концепции [нового КоАП РФ] цель о приведении судебно-процедурного механизма рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях в соответствие с требованиями Конституции РФ осталась нереализованной»<sup>14</sup>.

Пора официально признать рассмотрение судами дел об административных правонарушениях частью административного судопроизводства (наряду с рассмотрением дел по правилам КАС РФ<sup>15</sup> и разд. III АПК РФ<sup>16</sup>). Такой шаг не будет противоречить нормам КАС РФ, поскольку названный Кодекс не признает себя единственным законом, регламентирующим порядок административного судопроизводства (ч. 1 ст. 2 КАС РФ).

<sup>14</sup> Цит. по: Каплунов А. И., Ухов В. Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2020. № 9. С. 153.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

Поправка, внесенная в п. «о» ст. 71 Конституции РФ в 2014 г.<sup>17</sup>, отнесла всё процессуальное законодательство к ведению Российской Федерации. Последующее отсутствие реакции федеральных властей на сохранение субъектами РФ в силе ранее принятых законов, содержащих административно-процессуальные нормы, позволяет утверждать, что авторы конституционной поправки отнесли административно-процессуальное законодательство к ведению Российской Федерации по ошибке, а не целенаправленно (либо, что еще хуже, авторы поправки искренне уверены, что нормы ст. 71 и 72 Конституции РФ соотносятся как общая и специальная). Тем не менее с вступлением в силу этой поправки пункт «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в части отнесения административно-процессуального законодательства к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации фактически утратил силу исходя из принципа приоритета последующего закона перед предыдущим.

Что касается разработчиков проекта ПКоАП РФ, то они, по всей видимости, руководствовались как раз пунктом «о» ст. 71 Конституции РФ и в полном соответствии с ним не включили в проект ПКоАП РФ полномочия субъектов РФ по правовому регулированию порядка производства по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем очевидно, что на практике после вступления в силу Процессуального КоАП РФ за субъектами РФ сохраняются полномочия, перечисленные в п. 2–6 ч. 1 ст. 1.3.1 действующего КоАП РФ (объективно необходимые и прямо закрепленные в ст. 42.2, ч. 2 ст. 42.3, ст. 42.5 проекта КоАП РФ), а значит, конституционному законодателю всё же следует признать и исправить грубую ошибку, допущенную при внесении в 2014 г. поправки в Конституцию РФ, а в проект ПКоАП РФ необходимо включить статью о полномочиях субъектов РФ.

Как уже было отмечено выше, производство по делам об административных правонарушениях во многом сходно с уголовным судопроиз-

водством. Учитывая это, следует наконец отказаться от «изобретения велосипеда» и заимствовать из УПК РФ<sup>18</sup> те конструкции, которые объективно не требуют иной регламентации и были бы полезны в производстве по делам об административных правонарушениях.

Так, УПК РФ 2001 г. исключил установление объективной истины из числа задач уголовного судопроизводства, но в КоАП РФ 2001 г. такая задача сохранилась; мало того, ее предлагается сохранить и в дальнейшем, перенеся в неизменном виде в ст. 1.3 проекта ПКоАП РФ. Но если в уголовном судопроизводстве, в большей степени затрагивающем права граждан, давно решено отказаться от объективной истины, то почему она должна сохраняться в более «простом» по сравнению с уголовным судопроизводством производстве по делам об административных правонарушениях? Почему бы не утвердить единообразие в формулировании задач уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях? Тем более что объективная истина недостижима. Формулировки ст. 6 УПК РФ в равной мере применимы к производству по делам об административных правонарушениях, и именно такие формулировки (с соответствующей заменой терминов) следует включить в ст. 1.3 проекта ПКоАП РФ.

В производстве по делам об административных правонарушениях давно используется ряд заимствованных из уголовного судопроизводства наименований участников: потерпевший, свидетель, понятой. Следует проявить последовательность в этом вопросе и переформулировать чрезвычайно громоздкие и неуклюжие наименования некоторых других участников производства по делам об административных правонарушениях по аналогии с уголовным судопроизводством:

— термин «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении» заменить термином «административно обвиняемый»;

<sup>17</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

— термины «должностное лицо (представитель органа), возбудившее дело об административном правонарушении, должностное лицо (представитель органа), вынесшее постановление по делу об административном правонарушении» заменить термином «административный обвинитель».

Это существенно упростит и сократит как формулировки норм закона, так и тексты правоприменительных актов, а значит, сделает их более удобными для восприятия.

Авторам проекта ПКоАП РФ не помешало бы почерпнуть из УПК РФ и некоторые юридико-технические решения. Так, из 23 статей гл. 1 «Основные положения производства по делам об административных правонарушениях» проекта ПКоАП РФ 9 статей закрепляют принципы производства по делам об административных правонарушениях и 7 статей регламентируют вопросы реабилитации. Напрашивается выделение указанных довольно многочисленных статей в две отдельные главы разд. I ПКоАП РФ: «Принципы производства по делам об административных правонарушениях», которую следует поместить после гл. 1, и «Реабилитация», которую, по аналогии со структурой УПК РФ, следует поместить в самом конце разд. I (при несомненной важности института реабилитации в производстве по делам об административных правонарушениях исчерпывающее регулирование данного института не относится к основным положениям — к таковым может относиться лишь одна общая бланкетная статья о реабилитации). В УПК РФ (как, впрочем, и в большинстве других федеральных законов) имеется отдельная обширная статья с разъяснением используемых понятий, в проекте же ПКоАП РФ разъяснения таких понятий, как «субъекты административной юрисдикции», «прокурор», «близкие родственники», либо вообще отсутствуют, либо разбросаны по примечаниям к различным статьям, что неудобно. Следует дополнить главу 1 проекта

ПКоАП РФ отдельной статьей с разъяснением используемых понятий.

Раз уж мы коснулись вопросов юридической техники, то попутно нельзя не отметить необходимость обеспечить единообразие при изложении прав участников производства по делам об административных правонарушениях: в то время как права свидетеля (ч. 4 ст. 2.5), специалиста (ч. 4 ст. 2.7), эксперта (ч. 4 ст. 2.8), прокурора (ч. 1 ст. 2.10), должностного лица, возбудившего дело об административном правонарушении (ч. 7 ст. 2.11), изложены в виде перечней из отдельных пунктов, права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 2.1), и потерпевшего (ч. 2 ст. 2.2) перечисляются в одном абзаце через запятую.

В проекте ПКоАП РФ реализована давно высказывавшаяся в литературе идея раздельной регламентации порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях судами и другими органами административной юрисдикции<sup>19</sup> (соответственно разд. II и III проекта ПКоАП РФ). Вызывает сомнения как сама необходимость такой дифференциации по субъекту, рассматриваемому делу, так и качество ее практической реализации в проекте.

По мнению Н. А. Нобель, «...наличие особой процедуры рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении, определенной исключительно для суда, стабилизирует правопорядок и укрепит законность, сформирует принцип правовой определенности и приведет к пониманию, что права и интересы участников производства могут быть осуществлены и защищены в полном объеме»<sup>20</sup>. Безусловно, совершенствование и детализация судебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях пойдет лишь на пользу, но почему такое совершенствование и детализацию упомянутый и другие авторы призывают осуществить лишь в отношении судебного

<sup>19</sup> См., например: Нобель Н. А. К вопросу о понимании правосудия при рассмотрении судьями судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 28–31.

<sup>20</sup> Нобель Н. А. Указ. соч. С. 30.

порядка? Что мешает привести предлагаемые для нового отдельного судебного порядка усовершенствования в существующий единый порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, распространив их тем самым как на суды, так и на другие органы административной юрисдикции? А в рамках этого нового, более совершенного единого порядка рассмотрения дел ввести особенности рассмотрения отдельных категорий дел, но уже не в зависимости от субъекта, рассматривающего дело, а в зависимости от категории административного правонарушения. Содержащееся же в проекте ПКоАП РФ двойное регулирование порядка рассмотрения дел лишено логики. Почему штраф гражданину в размере от 1 до 3 тыс. руб. по ст. 6.3 проекта КоАП РФ за дискриминацию должен назначаться судьей в «усложненном» порядке, а штраф должностному лицу в размере 50 тыс. руб. по ч. 2 ст. 28.1 проекта КоАП РФ за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд может назначаться внесудебным органом административной юрисдикции в «упрощенном» порядке?

Трудно усмотреть не только объективную потребность в таком «раздвоении», но и хоть какую-то практическую пользу. Уместно задаться вопросом, почему вообще считается, что более совершенный (подробный) порядок рассмотрения дел нужен именно применительно к рассмотрению дел судьями, а не применительно к рассмотрению дел органами и должностными лицами? Учитывая высокие требования к кандидатам на должности судей, особые процедуры отбора кандидатов и назначения судей, исключительный статус судей, следует ожидать, что при единой регламентации порядка рассмотрения дел качество и объективность рассмотрения дела судьей будут выше, чем качество и объективность рассмотрения дела органом или должностным лицом (что и наблюдается на практике в настоящее время), поэтому логичнее было бы создание более усложненной и детализированной процедуры рассмотрения дел не для судов, а для органов и должностных лиц. Тем более что по многим делам, рассматриваемым органами и должностными лицами (напри-

мер, антимонопольными органами), в силу их сложности, объема доказательств и суровости наказания, требуется не менее детальная, чем для суда, регламентация процедуры рассмотрения дела.

Помимо сомнительности самой идеи раздельных порядков рассмотрения дел судьями и другими органами административной юрисдикции, ее воплощение в проекте ПКоАП РФ (соответственно гл. 6 и 8) далеко от совершенства. Различия между гл. 6 и 8 проекта ПКоАП РФ во многом парадоксальны — это произвольные различия, не продиктованные объективными обстоятельствами.

Так, предлагаемое авторами проекта ПКоАП РФ регулирование порядка рассмотрения дел судами и другими органами административной юрисдикции изобилует необоснованными (не имеющими объективных оснований) различиями в регулировании одних и тех же вопросов и даже в изложении аналогичных норм:

1) в гл. 6 проекта ПКоАП РФ нет норм о направлении дела для рассмотрения и общих норм о подготовке дела к рассмотрению, аналогичных соответственно ст. 8.1 и 8.2 проекта ПКоАП РФ;

2) ст. 6.1 и 8.3 проекта ПКоАП РФ по-разному формулируют вопросы, разрешаемые при подготовке дела об административном правонарушении к рассмотрению, — в ст. 8.2 более полный и точный перечень; очевидно, что все перечисленные в ст. 8.2 проекта ПКоАП РФ вопросы актуальны и для производства, осуществляемого органами и должностными лицами;

3) в гл. 6 проекта ПКоАП РФ виды определений, постановлений, выносимых при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, регламентированы в ст. 6.2, виды определений по результатам рассмотрения дела — в ст. 6.11, в то время как в гл. 8 проекта ПКоАП РФ регламентация видов определений, выносимых как при подготовке дела к рассмотрению, так и по результатам рассмотрения, содержится в единой статье о видах определений суда (ст. 8.43). Примечательно, что требования к содержанию определения и порядок его вынесения содержатся только в ст. 6.11, т.е. относятся к определениям по ре-

зультатам рассмотрения дела, а применительно к определениям, выносимым при подготовке к рассмотрению дела органом, должностным лицом, требования к их содержанию и порядку вынесения отсутствуют. Представляется, что в этой части нужно привести гл. 6 и 8 проекта ПКоАП РФ к «единому знаменателю», т.е. в обеих главах должны быть либо две статьи о видах определений (раздельно при подготовке дела к рассмотрению и по результатам рассмотрения), либо одна статья о видах определений. Кроме того, в ст. 6.2 и 6.11 не предусмотрена возможность вынесения определений об объединении дел об административных правонарушениях, о назначении экспертизы, об удовлетворении или об отказе в удовлетворении ходатайств, что, несомненно, является упущением;

4) статьи 6.5 и 8.9 проекта ПКоАП РФ по-разному формулируют порядок рассмотрения дела об административном правонарушении: в ст. 8.9 этот порядок изложен более детально и точно, и нет никаких объективных причин для того, чтобы не изложить ст. 6.5 проекта аналогичным образом;

5) порядок рассмотрения дела судом, содержащийся в ст. 8.10–8.29, ч. 1 и 4 ст. 8.33, ст. 8.34 проекта ПКоАП РФ, в равной мере был бы востребован и при рассмотрении наиболее сложных дел органами и должностными лицами, но в гл. 6 проекта ПКоАП РФ аналогичные нормы или ссылки на перечисленные статьи гл. 8 отсутствуют;

6) во многом не совпадают перечни видов постановлений по делу об административном правонарушении в ст. 6.9 и 8.37 проекта ПКоАП РФ. Так, в п. 1, 3–7 ч. 1 ст. 8.37 и в п. 1, 3, 4, 7–9 ч. 1 ст. 6.9 содержатся одинаковые виды постановлений (если не учитывать различные формулировки одних и тех же видов постановлений в п. 4 ч. 1 ст. 8.37 и п. 4 ч. 1 ст. 6.9, а также в п. 7 ч. 1 ст. 8.37 и п. 9 ч. 1 ст. 6.9 проекта ПКоАП РФ). Имеется значительная путаница в вопросе о возможности вынесения отдельных видов постановлений: возможность вынесения постановления об освобождении от административного наказания, предусмотренного пунктом 2 ч. 1 ст. 8.37, не указана в ст. 6.9; в то же время возможность вынесения предусмотрен-

ных пунктами 2, 5, 6 и 10 ч. 1 ст. 6.9 постановлений об освобождении от административной ответственности, от наказания и о замене наказания, не названа в ст. 8.37 проекта ПКоАП РФ;

7) регламентация порядка подачи и рассмотрения замечаний на протокол рассмотрения дела об административном правонарушении, регламентация мер, применяемых к нарушителям порядка в судебном заседании при рассмотрении дела об административном правонарушении, порядка разъяснения постановления суда по делу об административном правонарушении, вступления в законную силу и вручения или направления определения суда по делу об административном правонарушении (соответственно ст. 8.32, 8.34, 8.40, 8.45, 8.46 проекта ПКоАП РФ) в равной мере востребована и при производстве, осуществляемом органами и должностными лицами, но аналогичные нормы в гл. 6 проекта ПКоАП РФ отсутствуют, как и ссылки на перечисленные статьи;

8) порядок выдачи и направления копий постановления по делу об административном правонарушении (ч. 10 ст. 6.10 проекта ПКоАП РФ) следует выделить в отдельную статью — так же, как сделано в гл. 8 (ст. 8.39), что упростит поиск правоприменителями нужных норм.

С учетом изложенного представляется, что необходимо изменить предметы регулирования разд. II и III проекта ПКоАП РФ, чтобы раздел II регулировал бы порядок рассмотрения дел (как судами, так и органами и должностными лицами), а раздел III — порядок пересмотра решений по делам (главу 5 в таком случае следует вынести в самостоятельный раздел, и разбить ее, в свою очередь, на две главы: о поводах и об основаниях возбуждения дела и о производстве после возбуждения дела до передачи его на рассмотрение).

В самое начало разд. II проекта ПКоАП РФ должна быть перенесена глава 8 проекта ПКоАП РФ, регулирующая рассмотрение дел судом, а далее следует расположить гл. 6 проекта ПКоАП РФ, изложив ее полностью в новой редакции (с соответствующим изменением нумерации) и закрепив в ней, что органы и должностные лица рассматривают дела об административных правонарушениях по правилам,

установленным для рассмотрения дел судом, с особенностями, предусмотренными в гл. 6. В числе особенностей в гл. 6 следует включить статьи о сроках рассмотрения дел, о порядке вынесения определений и постановлений, о протоколе о рассмотрении дела, о рассмотрении дел без составления протокола об административном правонарушении.

Игнорируя многие разработанные уголовно-процессуальным правом институты, проект ПКоАП РФ категорически отказывается от каких-либо «заимствований» и в вопросе упрощенного порядка рассмотрения дел. Так, в проекте (как и в действующем КоАП РФ) упрощенный порядок предусмотрен лишь для случаев назначения наказания непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения и для правонарушений, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств. Вместе с тем, с учетом постоянного усложнения производства по делам об административных правонарушениях, с одной стороны, и необходимости снижения нагрузки на суды и иные юрисдикционные органы — с другой, упрощенный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях крайне необходим.

Если при согласии обвиняемого, обвинителя и потерпевшего возможно назначение уголовного наказания в виде лишения свободы на срок до 5 лет без исследования и оценки судом доказательств и без приведения в приговоре анализа и оценки доказательств (гл. 40 УПК РФ), то почему бы в проекте ПКоАП РФ не закрепить аналогичный упрощенный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях (т.е. при согласии лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, с вменяемым ему правонарушением), предусмотрев соответствующие «льготы» при назначении наказания и ограничение возможности обжалования решения по делу по мотивам его обоснованности.

В дополнение к этому, учитывая меньшую, чем у преступлений, общественную опасность (или, по другой точке зрения, полное отсутствие таковой) административных правонарушений,

следует в качестве общего правила предусмотреть в проекте ПКоАП РФ максимально упрощенный порядок рассмотрения всех дел о правонарушениях, за которые самое строгое наказание в санкции статьи — это штраф в размере 1–3 тыс. руб.: без извещения и вызова каких-либо лиц, без проведения заседания, без приведения в постановлении по делу обстоятельств, установленных по делу (за исключением описания совершенного деяния), и мотивировки принятого решения. Такой упрощенный порядок рассмотрения дел должен применяться при условии разъяснения лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, возможности рассмотрения дела в общем порядке и непоступления от указанного лица ходатайства о применении общего порядка.

В раздел III проекта ПКоАП РФ необходимо включить гл. 7, 9 и 10. В отличие от порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях по первой инстанции, регламентацию порядка пересмотра решений по таким делам судами и другими органами действительно целесообразно выделить в разные главы. Но в любом случае главы 7 и 9 проекта ПКоАП РФ требуют корректировки, хотя бы в части устранения ничем не обусловленных различий между статьями 7.7 и 9.16, регламентирующими виды решений по жалобе на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и основания принятия таких решений:

1) в ч. 1 ст. 7.7 и в ч. 1 ст. 9.16 проекта ПКоАП РФ следует единообразно изложить виды решений, принимаемых по результатам рассмотрения жалобы; кроме того, в ч. 1 ст. 9.16 упущено такое решение, как отмена постановления о привлечении к административной ответственности и прекращение производства по делу, а в ч. 1 ст. 7.7 упущено такое решение, как изменение постановления по делу об административном правонарушении и назначение административного наказания по правилам, предусмотренным статьей 4.9 проекта КоАП РФ, с вынесением нового постановления;

2) перечень существенных нарушений в ст. 7.7 проекта ПКоАП РФ необходимо по ана-

логии со ст. 9.16 этого проекта дополнить таким нарушением, как обоснование постановления по делу об административном правонарушении доказательствами, признанными не соответствующими требованиям относимости и допустимости.

Не помешало бы и разделение как ст. 7.7, так и ст. 9.16 проекта ПКоАП РФ на две статьи, одна из которых регламентировала бы виды решений, принимаемых по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу, а другая — основания для отмены или изменения постановлений. При этом перечень существенных нарушений процессуальных требований следует оформить не в виде примечаний, как в ст. 7.7 и 9.16 проекта, а в виде частей (приведя тем самым проект в этом аспекте к единообразию со всеми другими процессуальными кодексами).

Что касается оснований для отмены или изменения постановлений, то более правильным, с учетом сходства производства по делам об административных правонарушениях с уголовным судопроизводством, было бы взять за основу при формулировании этих оснований (как в ст. 7.7, так и в ст. 9.16 проекта ПКоАП РФ) нормы УПК РФ. Совершенно очевидно, что перечисленные в п. 1–4 ст. 389.15 УПК РФ основания полностью применимы и крайне необходимы в производстве по делам об административных правонарушениях и отсутствие таких оснований в КоАП РФ 2001 г. и в проекте ПКоАП РФ — это большое упущение. Можно предложить такие формулировки:

- 1) несоответствие выводов суда (иного органа административной юрисдикции), изложенных в постановлении, фактическим обстоятельствам дела, установленным судом первой инстанции (иным органом административной юрисдикции);
- 2) существенное нарушение Процессуального КоАП РФ;
- 3) неправильное применение КоАП РФ;
- 4) несправедливость постановления по делу об административном правонарушении.

В проекте ПКоАП РФ из перечисленных оснований предусмотрено лишь существенное нарушение Процессуального КоАП РФ и необхо-

димость применения закона об административном правонарушении, влекущего назначение более строгого административного наказания (п. 4 ч. 1 ст. 9.16 проекта ПКоАП РФ), а такое нарушение, как, например, применение не той статьи или не тех пункта и (или) части статьи Особенной части КоАП РФ, которые подлежали применению, вообще формально не является основанием для пересмотра постановления по делу (!).

Следует также, в целях единообразия с другими видами судопроизводства, назвать главу 9 и предусмотренные ею процедуры «производство в апелляционной инстанции», а главу 10 и предусмотренные ею процедуры — «производство в кассационной инстанции».

В отличие от проекта ПКоАП РФ, представленного Минюстом в январе 2020 г., майский вариант щедро наполнен ссылками на АПК РФ (ст. 1.1, 1.2, ч. 6 ст. 1.4 и др.). Очевидно, что авторы проекта не планируют отмену главы 25 АПК РФ, «регламентирующей» порядок производства по делам об административных правонарушениях, подведомственным арбитражным судам. Между тем производство по делам об административных правонарушениях гораздо ближе к уголовному судопроизводству, в то время как с гражданским судопроизводством (частью которого, несмотря на формальное обособление, является арбитражное судопроизводство) имеет сущностные различия, обусловленные, в частности, неравным фактическим положением сторон. С учетом этого существование гл. 25 АПК РФ, так же как и включение ссылок на АПК РФ в проект ПКоАП РФ, является нонсенсом. В новом административно-деликтном законодательстве следует закрепить, что все суды — как общей юрисдикции, так и арбитражные — рассматривают дела по правилам Процессуального КоАП РФ, а главу 25 АПК РФ необходимо признать утратившей силу.

Учитывая, что ряд федеральных законов предусматривают особый порядок привлечения к административной ответственности отдельных категорий лиц (например, депутатов, зарегистрированных кандидатов, прокурорских работников), необходимо охватить эти нормы кодификацией в рамках принятия Про-

цессуального КоАП РФ. Следует по аналогии с УПК РФ дополнить ПКоАП РФ отдельной главой, регламентирующей особенности производства по делам об административных правонарушениях в отношении отдельных категорий лиц, где были бы систематизированы и упорядочены особенности возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях в отношении таких лиц.

В завершение нельзя не заострить внимание на том, что, по всей видимости, для разработчиков нового административно-деликтного законодательства (как, впрочем, и для авторов Концепции нового КоАП РФ) представляет повышенную сложность разграничение материальных и процессуальных норм. Так, парадоксальным образом разъяснение понятия места совершения административного правонарушения очутилось в проекте Процессуального КоАП РФ (примечание к ст. 8.5; в проекте КоАП РФ разъяснение этого

понятия отсутствует), а нормы, устанавливающие полномочия судов, органов и должностных лиц по составлению и рассмотрению протоколов об административных правонарушениях — в проекте материального КоАП РФ (разд. III).

Подводя итог, следует отметить, что даже весьма поверхностный анализ проектов КоАП РФ и ПКоАП РФ показывает наличие массы системных недостатков этих проектов. Совершенно очевидна необходимость самой серьезной доработки законопроектов, причем на этот раз максимально открыто и с привлечением признанных профессионалов в сфере административной ответственности и административного процесса (как практиков, так и теоретиков), с тем чтобы новая кодификация законодательства об административных правонарушениях позволила существенно повысить эффективность института административной ответственности.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Каплунов А. И., Ухов В. Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. — 2020. — № 9. — С. 147–156.
2. Нобель Н. А. К вопросу о понимании правосудия при рассмотрении судьями судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. — 2020. — № 6. — С. 28–31.
3. Попугаев Ю. И. Основные концептуальные положения по разработке Общей и Особенной частей нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. — 2019. — № 6. — С. 19–24.
4. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. — М. : Норма, Инфра-М, 2012. — 480 с.
5. Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс, 2020. — № 8. — С. 44–51.

*Материал поступил в редакцию 26 августа 2022 г.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kaplunov A. I., Ukhov V. Yu. Aktualnye problemy administrativnogo i administrativno-protsessualnogo prava // Gosudarstvo i pravo. — 2020. — № 9. — S. 147–156.
2. Nobel N. A. K voprosu o ponimanii pravosudiya pri rassmotrenii sudyami sudov obshchey yurisdiksi del ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Administrativnoe pravo i protsess. — 2020. — № 6. — S. 28–31.

3. Popugaev Yu. I. Osnovnye kontseptualnye polozheniya po razrabotke Obshchey i Osobennoy chastei novogo Kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Administrativnoe pravo i protsess. — 2019. — № 6. — S. 19–24.
4. Serkov P. P. Administrativnaya otvetstvennost v rossiyskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody: monografiya. — M.: Norma, Infra-M, 2012. — 480 s.
5. Sokolov A. Yu., Lakaev O. A. Kriticheskiy vzglyad na proekty Kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh i Protsessualnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Administrativnoe pravo i protsess, 2020. — № 8. — S. 44–51.