

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-4-561-578

EDN: MNPOXB

*Оригинальная научная статья*

Кодификация норм о судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях: опыт 16 стран ближнего зарубежья

С. В. Щепалов *Верховный Суд Республики Карелия, Петрозаводск, Республика Карелия, Российская Федерация;**Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Российская Федерация*✉ schepalov@mail.ru

Аннотация. В статье описывается эволюция законодательства о судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях во всех странах постсоветского пространства. Формулируется вывод о том, что Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 г. исторически были вариантом лишь частичной кодификации административно-процессуальных норм. Однако этот правовой акт создал законодательную традицию полной кодификации административно-деликтного и соответствующего процессуального права с объединением судебного и несудебного порядков рассмотрения дел об административных правонарушениях в единое производство. Несмотря на отголоски такой традиции, в постсоветскую эпоху почти во всех странах ближнего зарубежья судебный порядок проявляет устойчивую тенденцию к обособлению от несудебного производства по делам об административных правонарушениях. При этом интеграция его в кодекс административного судопроизводства является исключением, а не правилом. Напротив, он чаще сближается с уголовным процессом вплоть до прямых ссылок на положения уголовно-процессуального кодекса. Однако, даже оставшись в системе административно-юрисдикционного процесса, судебное производство отделяется от несудебного с тенденцией либо обособиться от него в отдельный процессуальный институт, либо доминировать над ним в качестве основного процессуального регламента. В этой связи автор выражает согласие с мнением Ю. П. Соловья и П. П. Серкова о том, что производство по делам об административных правонарушениях не связано с разрешением публично-правовых споров, а рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях имеет принципиальные отличия от несудебной административно-юрисдикционной деятельности. Формулируется вывод о том, что судебное и несудебное рассмотрение административно-деликтных дел фактически не образует единое производство по делам об административных правонарушениях. Предвосхищая по итогам сравнительно-правового исследования развитие российского законодательства, автор предполагает, что принятие Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является лишь временной мерой. Вскоре может быть поставлен вопрос о выделении порядка производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции в отдельный процессуальный закон.

Ключевые слова: административная ответственность, правосудие, административное правонарушение, кодификация законодательства, административный процесс, законодательство стран постсоветского пространства, административная юрисдикция

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Щепалов С. В. Кодификация норм о судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях: опыт 16 стран ближнего зарубежья // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 561–578. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-561-578>. EDN: <https://elibrary.ru/mnpoxb>

Original scientific article

Codification of Norms on Judicial Consideration of Cases on Administrative Offenses: Experience of 16 Neighboring Countries

S. V. Schepalov 

Supreme Court of the Republic of Karelia, Petrozavodsk, Republic of Karelia, Russian Federation;
Kutafin Moscow State Law University, Moscow, Russian Federation

✉ schepalov@mail.ru

Abstract. The article discusses the evolution of legislation concerning the judicial review of administrative offense cases across post-Soviet countries. It concludes that the Fundamentals of the Legislation of the USSR and the Union Republics on Administrative Offenses, adopted in 1980, represented only a partial codification of administrative-procedural norms. However, this legislative act established a tradition of fully codifying administrative tort and related procedural laws, merging judicial and non-judicial processes for handling administrative offense cases into a unified proceeding. In the post-Soviet period, despite this legacy, nearly all neighboring countries have seen a consistent trend of judicial proceedings separating from non-judicial ones in the realm of administrative offenses. Integrating judicial procedures into the administrative procedure code is an exception rather than a rule; instead, these procedures often resemble criminal proceedings, sometimes even referencing criminal procedure codes. Nevertheless, even within the administrative-jurisdictional system, judicial procedures increasingly diverge from non-judicial ones, either evolving into separate procedural institutions or prevailing as the primary procedural framework. In this context, the Author aligns with the views of Yu. P. Solovey and P. P. Serkov, who argue that proceedings on administrative offenses are distinct from public-law dispute resolution, and that judicial consideration of administrative offenses differs fundamentally from non-judicial administrative-jurisdictional activities. Consequently, the article concludes that judicial and non-judicial reviews of administrative-tort cases do not form a single, cohesive administrative offense proceeding. Anticipating future developments in Russian legislation, based on comparative legal analysis, the Author suggests that the adoption of a Procedural Code on Administrative Offenses may serve only as a temporary measure. In the near future, the need to establish a separate procedural law governing administrative offense cases in courts of general jurisdiction may arise.

Keywords: administrative responsibility, justice, administrative offence, codification of legislation, administrative process, legislation of the post-Soviet countries, administrative jurisdiction

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Schepalov S. V. Codification of Norms on Judicial Consideration of Cases on Administrative Offenses: Experience of 16 Neighboring Countries. *Siberian Law Review*. 2024;21(4):561-578. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-561-578>. EDN: <https://elibrary.ru/mnpxob> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

В эпоху третьей кодификации российского законодательства об административных правонарушениях политическая и научная мысль сосредоточена на вопросе о том, каким кодексом должно ре-

гулироваться производство по делам об административных правонарушениях (далее – ПДОАП). Есть разумное начало в том, чтобы сохранить проверенный 40-летней практикой подход интеграции этих норм в единый Кодекс Российской

Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), содержащий общую для судов и административных органов процессуальную часть. Ведется работа и по подготовке проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – ПКoАП РФ), благодаря которому должно произойти размежевание административно-процессуальных норм с материальными, но с сохранением единства процессуального регламента. Однако высказывались и высказываются мнения о том, что суды должны рассматривать административно-деликтные дела согласно Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [1; 2]. Разрешению этой важной дискуссии мешает отсутствие собственной ниши в системе права и законодательства у производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. В поисках ответа на данный вопрос административисты погружаются в историю административного процесса, теорию правосудия или прибегают к компаративистике. Автор настоящей статьи тоже хотел бы внести вклад в обсуждение этой животрепещущей темы через сравнительно-правовой экскурс, обобщив законодательные подходы к регулированию судебного ПДОАП в 16 странах ближнего зарубежья. В большинстве из них наблюдается тенденция к обособлению судебного порядка, хотя Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 г.¹ (далее так-

же – Основы 1980 г.) уже почти полвека продолжают играть роль устаревающего стандарта, удерживающего оба порядка в едином производстве.

Первый этап эволюции законодательства о судебном ПДОАП связан с введением в РСФСР в 1956 г. порядка привлечения к ответственности за мелкое хулиганство народными судьями². В 1956–1957 гг. были изданы указы во всех союзных республиках³, аналогичные российскому образцу. Возникший процессуальный институт активно пополнялся нормами о судебном привлечении к административной ответственности за другие грубые нарушения общественного порядка.

Второй этап выразился в унификации этих еще разрозненных регламентов. Она произошла в связи с принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Замысел законодателя изначально простирался гораздо дальше. В 1925 г. из-за противодействия Объединенного государственного политического управления при СНК СССР, опасавшегося сужения пределов своего усмотрения [3, с. 15] и связанного с этим снижения уровня доверия⁴ Совнаркому, завершилась провалом попытка принять Административный кодекс РСФСР. Аналогичная попытка удалась лишь в двух республиках: Административный кодекс Украины 1927 г. был введен в действие на территориях Украинской ССР и Молдавской АССР⁵. В 1958 г. ученые и практики возвратились к обсуждению этой идеи [4, с. 30]. С учетом сложности полномасштабной кодификации

¹ *Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях* : приняты Верхов. Советом СССР 23 окт. 1980 г. № 3145-Х // Ведомости ВС СССР. 1980. № 44, ст. 909.

² *Об ответственности за мелкое хулиганство* : указ Президиума Верхов. Совета РСФСР от 19 дек. 1956 г. // Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. М. : Госюриздат, 1959. Т. 5: 1954–1956 гг. Ст. 103.

³ См., также: *Горскина О. Г.* Административная ответственность за мелкое хулиганство : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск 2011. С. 11.

⁴ См. подробнее: *Зайцев Д. И.* Генезис административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 3. С. 272–284. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-3-272-284>

⁵ *Административный кодекс УССР* : утвержден постановлением Всеукраин. ЦИК 12 окт. 1927 г. // Собр. узаконений УССР. 1927. № 63–65, ст. 240.

было предложено сначала кодифицировать нормы частично – через принятие Основных начал административного права Союза ССР, а впоследствии включить их в Административный кодекс РСФСР [5, с. 132]. Развивая данную мысль, А. Е. Лунев заявлял о целесообразности начать разработку и проектов административных кодексов союзных республик, «учитывая при этом положительный опыт подготовки проекта такого кодекса в РСФСР и практику применения Административного кодекса УССР» [6, с. 22]. Повторить успех этого кодекса не удалось, однако вариант частичной кодификации оказался жизнеспособным⁶. После принятия Основ 1980 г. их положения были воспроизведены и развиты в кодексах всех республик [7]. Производство по делам об административных правонарушениях превратилось в универсальный для судов и административных органов порядок, который был интегрирован в единый кодекс вместе с административно-наказуемыми составами.

Третий этап охватывает постсоветскую эпоху, когда административно-процессуальное право бывших союзных республик обретает самостоятельные судьбы. Некоторое время законодатели пытались восполнить недостатки в кодексах ушедшей эпохи, когда требовалась разработка нового национального законодательства, отвечающего современным потребностям [8]. Однако с течением времени ситуация стабилизировалась. Благодаря преемственности Основ 1980 г. построение системы права, источники права, юридическая техника остаются схожими на всей территории бывшего СССР [9].

Однако национальные законодательства приобретают и особенности, в том числе в части регулирования судебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях.

ВКЛЮЧЕНИЕ В КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Такой подход выражен в законодательстве *Республики Армения*. В стране действует Кодекс Республики Армения об административных правонарушениях (далее – КоАП РА) от 6 декабря 1985 г.⁷ В 2004 г. из него был изъят судебный порядок, интегрированный затем в принятый Административно-процессуальный кодекс Республики Армения (далее – АПК РА). 18 февраля 2004 г. был принят Закон Республики Армения «Об основах административной деятельности и административном производстве», который урегулировал административные процедуры. Тем самым судебное ПДОАП было разделено как с административными процедурами, так и с несудебным административно-юрисдикционным процессом⁸. Однако самостоятельности оно не обрело, а вошло в судебное рассмотрение административных споров.

В статье 2 следующего АПК РА 2007 г. было допущено субсидиарное применение и Гражданского процессуального кодекса Республики Армения (далее – ГПК РА) с учетом родственности обеих отраслей. Такой же подход сохранился и в действующем с 2014 г. Кодексе административного судопроизводства Республики Армения (далее – КАС РА)⁹. Как гласит ст. 2

⁶ *Административная ответственность в области связи и информации* : учеб. пособие / отв. ред. А. В. Сладкова. М., 2024. С. 13.

⁷ *Кодекс Республики Армения об административных правонарушениях* : закон Респ. Армения от 6 дек. 1985 г. № 355-11. URL: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=138078> (дата обращения: 29.10.2024).

⁸ См., также: *Куйбида П. А.* Обзор законодательства об административной юстиции в странах бывшего СССР. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30838452&pos=3;-110#pos=3;-110 (дата обращения: 29.10.2024).

⁹ *Кодекс административного судопроизводства Республики Армения* : закон Респ. Армения от 5 дек. 2013 г. № ЗР-139-Н. URL: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=98896> (дата обращения: 29.10.2024).

КАС РА, порядок административного судопроизводства устанавливается данным кодексом, Судебным кодексом Республики Армения, а также ГПК РА в предусмотренных КАС РА случаях. Дела о привлечении к административной ответственности возбуждаются на основании искового заявления публичного органа или частного лица (ст.ст. 214, 215 КАС РА). Административный суд выносит решение – не постановление – о привлечении лица к административной ответственности или об отклонении иска. Тем самым произошла своего рода «цивилизация» судебного ПДОАП с отношением его к судебному процессу гражданского типа.

Несколько противоречивый подход проявлен в законодательстве Украины. Кодекс Украинской ССР об административных правонарушениях 1984 г., переименованный в Кодекс Украины об административных правонарушениях¹⁰ (далее – КоАП Украины), как устанавливает составы, так и содержит процессуальную часть, сохраняя преемственность Основ 1980 г. Судебная подведомственность достаточно разнообразна (ст.ст. 221, 221-1 КоАП Украины), однако ст.ст. 278–282 КоАП Украины, посвященные порядку рассмотрения дела, почти не делают различий в зависимости от вида юрисдикционного органа, который обозначается как «орган (должностное лицо)». Исключением является норма ст. 283 КоАП Украины о том, что постановление суда (судьи) о наложении административного взыскания должно содержать положения о взыскании судеб-

ного сбора. В то же время порядок обжалования не является единым. Согласно ст. 287 КоАП Украины постановление суда о наложении административного взыскания обжалуется в порядке данного кодекса, а постановление иного органа, в силу ст. 288 КоАП Украины, – в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Украины¹¹ (далее – КАС Украины), но с «особенностями, установленными настоящим Кодексом». В то же время п. 3 ч. 2 ст. 19 КАС Украины устанавливает, что юрисдикция административных судов не распространяется на дела о наложении административных взысканий, кроме случаев, определенных данным кодексом. Соответственно, порядок административного судопроизводства предназначен для иных целей и используется лишь как вспомогательный для судебного ПДОАП.

**ОБОСОБЛЕНИЕ
В КОДЕКСЕ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
СУДЕБНОГО ПОРЯДКА
ЧЕРЕЗ СБЛИЖЕНИЕ
С УГОЛОВНЫМ ПРОЦЕССОМ**

В большем количестве стран судебное ПДОАП не приближается к административному судопроизводству, а скорее отталкивается от него, сближаясь с уголовным процессом¹².

Кодекс Республики Молдова о правонарушениях¹³ (далее – КРМОП), заменивший прежний Кодекс Молдавской ССР об административных правонарушениях¹⁴, состоит из двух книг. Во второй,

¹⁰ Кодекс Украины об административных правонарушениях : утвержден в первоначал. ред. Указом Президиума Верхов. Рад Украины. ССР 7 дек. 1984 г. № 8073-Х // Ведомости Верхов. Совета УССР. 1984. № 51 (прил.), ст. 1122.

¹¹ Кодекс адміністративного судочинства України : закон від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36 ; № 37, ст. 446.

¹² Подобное сближение двух видов юридической ответственности наблюдалось еще в период действия Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 г. [10, с. 203].

¹³ Кодекс Республики Молдова о правонарушениях от 24 окт. 2008 г. № 218-XIV // Офиц. вестник Респ. Молдова. 2009. № 3-6, ст. 15.

¹⁴ Кодекс Молдавской ССР об административных правонарушениях, действующих на территории Приднестровской Молдавской Республики : принят Верхов. Советом Молдав. ССР от 1 февр. 1986 г. // Ведомости Верхов. Совета и Правительства Молдав. ССР. 1985. № 3, ст. 47.

содержащей процессуальную часть, судопроизводству посвящена отдельная глава VII, описывающая институт сторон, принципы устности, непосредственности и состязательности (ст. 452 КРМоП). Этот порядок отличается своего рода диффузией норм с уголовно-процессуальным правом. В силу ч. 6 ст. 394 КРМоП в ходе производства о правонарушении судебная инстанция руководствуется ст.ст. 31–35 Уголовно-процессуального кодекса Республики Молдова¹⁵ (далее – УПК РМ). Прямое указание на применение УПК РМ содержится в ч. 6 ст. 382, ч. 6 ст. 384, ч. 7 ст. 425, ч. 8 ст. 429, чч. 3, 4, 4.1 ст. 431, п. «с» ч. 2 ст. 446 КРМоП и др. Например, в силу ч. 6 ст. 382 КРМоП, вызов участников производства по делу осуществляется в соответствии со ст.ст. 237–242 УПК РМ. Согласно ч. 6 ст. 384 КРМоП к производству о правонарушении применяются положения УПК РМ о правах и обязанностях законного представителя несовершеннолетнего. Согласно ч. 7 ст. 425 КРМоП к такому средству доказывания, как показания, применяются положения УПК РМ о средствах и методах доказывания. Данная особенность законодательства Молдовы обсуждается учеными [11], но эта страна не единственная, где судебное ПДОАП сближается с уголовным процессом.

В Эстонской ССР, как и в других союзных республиках, действовал кодекс¹⁶ с аналогичным содержанием. С 2002 г. в Эстонии административно-наказуемые составы закрепляются лишь некоторыми законами. Однако процессуальные нормы

кодифицированы в Деликтно-процессуальном кодексе Эстонской Республики (далее – ДПК Эстонии)¹⁷. Несудебное и судебное производство в данном кодексе регулируются самостоятельными главами 10 и 11, а глава 12 посвящена пересмотру несудебных постановлений в районных судах. Судебный порядок обладает выраженными отличиями. Например, ст. 16 ДПК Эстонии предусматривает одну сторону процесса в несудебном производстве – лицо, в отношении которого оно ведется. В судебном производстве участвуют «стороны процесса»: лицо, в отношении которого ведется производство, и должностное лицо административного органа. Тем самым вводятся начала состязательности, а основное процессуальное правоотношение становится трехсубъектным. Статья 1 Кодекса также допускает применение уголовно-процессуального права. При этом Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики не касается вопросов ПДОАП и регулирует рассмотрение административных споров¹⁸.

Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности 1994 г.¹⁹ (далее – КоАО РУ), заменивший Кодекс Узбекской ССР об административных правонарушениях²⁰, достаточно консервативен. Он сходен с российским кодексом как по терминологии, так и по процессуальному порядку, хотя в свое время считался существенным шагом вперед в развитии национального законодательства²¹. Закрепленный главой XXIII КоАО РУ

¹⁵ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 14 марта 2003 г. № 122-XV // Офиц. монитор Респ. Молдова от 7 июня 2003 г. № 104-110/447.

¹⁶ Кодекс Эстонской ССР об административных правонарушениях. Таллин : Ээстираамат, 1986. 232 с.

¹⁷ Деликтно-процессуальный кодекс Эстонской Республики : принят 22 мая 2002 г. // RT I. 2023. 27 янв.

¹⁸ Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики : принят 27 янв. 2011 г. // RT I. 2015. 19 марта.

¹⁹ Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности : утвержден Законом Респ. Узбекистан от 22 сент. 1994 г. № 2015-ХП // Ведомости Верхов. Совета Респ. Узбекистан. 1995. № 3, ст. 6.

²⁰ Кодекс Узбекской ССР об административных правонарушениях : утвержден Законом Узбек. ССР от 13 дек. 1985 г. // Ведомости Верхов. Совета УзССР, 1985. № 35, ст. 411.

²¹ Комментарий к Кодексу Республики Узбекистан об административной ответственности. Ташкент : Адолат : Акад. МВД Респ. Узбекистан, 1997. С. 3–4.

порядок ПДОАП является единым и обозначает орган административной юрисдикции одним общим термином – «орган (должностное лицо)» (ст.ст. 303, 303.1, 305, 306, 307, 309 КоАО РУ и др.). Часть 2 ст. 306 КоАО РУ указывает на единственную процессуальную особенность рассмотрения дела в суде – возможность проведения аудио- или видеозаписи. Однако примечательно то, что основным органом судебной административной юрисдикции являются районные (городские) суды по уголовным делам (раздел третий КоАО РУ). При этом административное судопроизводство регулируется отдельным кодексом²², который также не распространяется на ПДОАП.

Наибольшая связь с уголовным процессом проявилась в *Кыргызстане*. В 1998 г. был принят первый Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности²³ (далее – КоАО КР), который заменил Кодекс Кыргызской ССР об административных правонарушениях 1984 г. Новое название кодекса, связанное не с правонарушениями, а с ответственностью, было одобрено [12]. Вместе с тем документ также содержал общую, особенную и процессуальную части и демонстрировал преемственность законодательству СССР.

С 2002 г. в КоАО КР стала заметно расширяться компетенция судебных органов²⁴. На некоторое время повысилась латентность правонарушений, в том числе в сфере природопользования, поскольку инспекторы, которым ранее полагалось до 15 % стоимости конфискованной про-

дукции, стали реже составлять протоколы для передачи в суд. Но в конечном счете роль суда стала выходить на первый план [13].

Положения КоАО КР подвергались жесткой критике, в том числе в части бессистемности новелл, отсутствия процессуальной фигуры потерпевшего на стадии возбуждения дела [14]. Предлагалось разработать новую концепцию, сохранив единый кодекс с материальной и процессуальной частями [15]. Однако в 2017 г. вместо единого кодекса появились два – Кодекс Кыргызской Республики о проступках²⁵ и Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях²⁶, вступившие в силу в 2019 г. Примерно в то же время в России возобновилось обсуждение института уголовного проступка [16]. Эти кодексы были построены на новой категоризации противоправных деяний исходя из тяжести последствий – нарушения, преступления и проступки. Последний вид был отнесен к судебной прерогативе и представлял собой деяния промежуточного характера между преступлениями и нарушениями. К проступкам были отнесены побои, мелкое хулиганство и другие деяния, которые в России, как правило, влекут назначение административных наказаний судьями. Однако в Кыргызской Республике дела о проступках стали рассматриваться в соответствии с уголовно-процессуальным законом в силу ст. 17 Кодекса Кыргызской Республики о проступках.

Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях также совместил материальные и процессуальные нормы, но с введением

²² Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве : утвержден Законом Респ. Узбекистан от 25 янв. 2018 г. № ЗРУ-462 // Ведомости палат Олий Мажлиса Респ. Узбекистан. 2018. № 1 (прил. 3), № 10, ст. 672.

²³ Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 авг. 1998 г. № 114. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/edition/920492/ru?ysclid=m2utgxvnp9329584059> (дата обращения: 29.10.2024). Утратил силу с 1 янв. 2019 г.

²⁴ О внесении изменений и дополнений в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности : закон Кыргыз. Респ. от 10 марта 2002 г. № 33 // Эркин-Тоо. 2002. 13 марта.

²⁵ Кодекс Кыргызской Республики о проступках от 1 февр. 2017 года № 18 // Эркин-Тоо. 2017. 8 февр.

²⁶ Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях от 13 апр. 2017 г. № 58 // Эркин-Тоо. 2017. 17 мая.

института проступков дела о нарушениях были отнесены к компетенции только административных органов. Выносимые постановления могли обжаловаться в суде (ст. 332 Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях), хотя судья руководствовался в процессе одними и теми же правилами главы 44 данного кодекса.

В 2021 г. по инициативе Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики институт проступков прекратил существование. Бывшие проступки частично возвратились в категорию правонарушений, в остальной части были отнесены к преступлениям. Однако причина носила не концептуальный, а исключительно практический характер: деление уголовно-наказуемых деяний на преступления и проступки повлекло проблемы в оформлении материалов дел и организации уголовного процесса²⁷. Принятый Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях²⁸ (далее – КоП КР) отменил триаду деликтов и возвратил их привычное деление на нарушения и преступления. КоП КР вновь совместил материальные и процессуальные нормы, продолжая законотворческую традицию. С этого времени возродилось судебное рассмотрение некоторых категорий административно-деликтных дел по существу, а не только в порядке пересмотра (мелкое хулиганство, побои, семейное насилие и др. (ст. 454 КоП КР)).

В главе 56 КоП КР «Рассмотрение дел о правонарушениях» закреплен преимущественно единый процессуальный порядок. К постановлению предъявляются одинаковые требования (ст.ст. 539–541 КоП КР). В то же время в отдельных положениях су-

дебное производство обрело особенности. В статье 536 КоП КР указывается на судебное рассмотрение дел с участием прокурора и адвоката, а также с использованием видео-конференц-связи. Согласно ч. 3 ст. 497 КоП КР при рассмотрении дела судом в деле может участвовать и должностное лицо органа, составившего протокол о правонарушении. Пересмотр постановлений является лишь судебной прерогативой (глава 57 КоП КР).

Тем самым судебный порядок продолжает проявлять тенденцию к обособлению, хотя и в структуре одного административно-юрисдикционного производства. В Кыргызстане действует также Административно-процессуальный кодекс 2017 г.²⁹, но сфера его действия не затрагивает ПДОАП.

СОХРАНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТРАДИЦИИ ОСНОВ 1980 Г., НО БЕЗ СБЛИЖЕНИЯ С АДМИНИСТРАТИВНЫМ СУДОПРОИЗВОДСТВОМ

В некоторых странах наблюдается более консервативный подход. Судебное и несудебное ПДОАП регулируется одним кодексом, приобретая более или менее выраженные отличия, но первое не тяготеет к административному судопроизводству.

Наибольшая институционализация судебного ПДОАП имеет место в *Казахстане*, где оно регулируется отдельной главой Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, а дела рассматриваются специализированными административными судами в силу принятой в 2002 г. Концепции правовой политики Республики Казахстан³⁰.

²⁷ В Кыргызстане 84 % проступков могут перейти в категорию правонарушений. Почему // Sputnik Кыргызстан. URL: <https://ru.sputnik.kg/20210602/kodeks-prostupok-zakon-prestuplenie-narusenie-reforma-1052701963.html?ysclid=m2uxb7v9vg24703691> (дата обращения: 29.10.2024).

²⁸ Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях от 28 окт. 2021 г. № 128 // Эркин-Тоо. 2021. 16 нояб.

²⁹ Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 янв. 2017 г. № 13 // Эркин-Тоо. 2017. 1 февр.

³⁰ Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года : указ Президента Респ. Казахстан от 15 окт. 2021 г. № 674. Доступ из ИПС «Эдллет».

Кодекс Казахской ССР об административных правонарушениях 1984 г. утратил силу с началом века. Первый Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях 2001 г. оказался схожим с ним, чем заслужил критику как основанный на несовременном подходе и пережитках советского прошлого [17]. Однако в нем судебная компетенция расширилась с 69 до 228 составов. При этом, в связи с развитием рыночных отношений, количество и характер конфликтных ситуаций изменились [18]. В 2002 г. была принята и Концепция правовой политики Республики Казахстан, установившая принцип специализации судов. Эти факторы повлекли создание специализированных межрайонных административных судов [19] (далее – СМАС). С 2015 г. СМАС стали рассматривать и иные дела, возникающие из публичных правоотношений.

В 2014 г. был принят действующий Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях³¹ (далее – КоАП РК), и судебная прерогатива расширилась уже почти до 600 составов, а граница между судебной и несудебной компетенцией была обозначена четче³². В качестве критерия были взяты также виды наказаний, что типично для постсоветского пространства. К компетенции СМАС были отнесены дела о правонарушениях, влекущих конфискацию, лишение специального права, лишение разрешения, административный арест, выдворение и др.

Учеными отмечается высокий уровень разработанности процессуального порядка, где разграничиваются не только процессуальные статусы, но и функции, в том числе специалиста и эксперта (ст.ст. 765, 773 КоАП РК) [20]. Наконец появился и первый признак обособления судебного производства. В 2017 г. КоАП РК был дополнен главой 44.1³³, посвященной судебному порядку, судебному обжалованию постановлений, а также предписаний о необходимости уплаты штрафа. В данной редакции глава еще не содержала специфических для судопроизводства принципов, например, состязательности, института сторон и т. д., но процессуально-правовая почва для этого уже появилась. Принятый в 2020 г. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан³⁴ регулирует широкую сферу публичных правоотношений, в том числе административное судопроизводство, но также не относится к ПДОАП (ч. 7 ст. 3).

Почти дословно нормы Кодекса РСФСР об административных правонарушениях воспроизводит Кодекс Туркменской ССР об административных правонарушениях 1984 г.³⁵ В 2014 г. он был заменен Кодексом *Туркменистана* об административных правонарушениях³⁶ (далее – КТоАП), тоже достаточно консервативным. Хотя видной его особенностью является принцип справедливости (ст. 7 КТоАП), кодекс регулирует административное производство без выделения судебного порядка

³¹ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-ЗРК // Ведомости Парламента Респ. Казахстан. 2014. № 18-II, ст. 92.

³² О внесении изменений и дополнений в Концепцию правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг., утвержденную Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858 : указ Президента Респ. Казахстан от 16 янв. 2014 г. № 731. Доступ из ИПС «Әділет».

³³ О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях : закон Респ. Казахстан от 28 дек. 2017 г. № 127-VI ЗРК. Доступ из ИПС «Әділет».

³⁴ Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI // Ведомости Парламента Респ. Казахстан. 2020. № 13, ст. 66.

³⁵ Кодекс Туркменской ССР об административных правонарушениях : утвержден Законом Туркмен. ССР от 17 дек. 1984 г. // Ведомости Верхов. Совета Туркмен. ССР. 1984. № 35, ст. 153.

³⁶ Кодекс Туркменистана об административных правонарушениях : утвержден и введен в действие Законом Туркменистана от 29 авг. 2013 г № 422-IV // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2013. № 3, ст. 52.

как отдельного института. Юрисдикционный орган обозначается общим термином «орган, уполномоченный рассматривать дело». В то же время среди таких уполномоченных органов указаны также суды этрапов и городов с правами этрапа (п. 1 ч. 1 ст. 439 КТоАП). Назначение ареста, конфискации, возмездного изъятия, ограничения специального права и приостановления деятельности (ст. 445 КТоАП), а также рассмотрение жалоб и протестов отнесены к судебной прерогативе. Дела рассматриваются единолично судьями. При этом Административно-процессуальный кодекс Туркменистана³⁷ имеет схожий с КАС РФ предмет регулирования, и его положения также не затрагивают назначение административных наказаний.

По аналогичному пути идет развитие законодательства *Азербайджана*. Кодекс Азербайджанской ССР об административных правонарушениях³⁸ в 2000 г. был заменен Кодексом Азербайджанской Республики об административных проступках³⁹, который также включал материально-правовую и процессуальную части, но утратил силу в 2016 г. С этого момента действует принятый в 2015 г. кодекс с таким же наименованием (далее – КоАП АР)⁴⁰. Документ имеет сходство с КоАП РФ с тем различием, что составы закрепляются после, а не до процессуальных норм. Среди юрисдикционных органов названы также районные (город-

ские) суды, подведомственность которых закреплена в ст. 43 КоАП АР. Порядок рассмотрения дела регулируется главой 15 КоАП АР, где юрисдикционный орган вновь обозначается общими конструкциями «судья, полномочный орган (должностное лицо)» (ст.ст. 106, 114 КоАП АР) или «судья, член коллегиального органа, должностное лицо» (ст.ст. 107, 108 КоАП АР и др.). Особенности судебного порядка незначительны, но все же имеются. Они проявляются в разрешении судом в том числе вопросов о возмещении материального ущерба и назначении принудительного лечения. Административно-процессуальный кодекс Азербайджана⁴¹ был принят в 2009 г. путем изъятия из Гражданского процессуального кодекса Азербайджанской Республики порядка рассмотрения публично-правовых споров, и также не имеет отношения к ПДОАП.

В трех странах судебный порядок еще не проявляет признаков институционализации. В *Литве* в 2017 г. вступил в силу действующий и сегодня Кодекс Литовской Республики об административных правонарушениях⁴², заменивший Кодекс Литовской ССР об административных правонарушениях 1984 г.⁴³ Он также содержит материальные и процессуальные нормы, при этом регулирует как судебное, так и несудебное производство. Также действует административно-процессуальный закон Литовской Республики⁴⁴,

³⁷ Административно-процессуальный кодекс Туркменистана от 24 окт. 2020 г. // Нейтральный Туркменистан. 2020. 4 нояб.

³⁸ Кодекс Азербайджанской ССР об административных правонарушениях : утвержден постановлением Верхов. Совета Азербайджан. ССР от 18 дек. 1984 г. // Ведомости Верхов. Совета Азербайджан. ССР. 1984. № 23, ст. 198.

³⁹ Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках : утвержден Законом Азербайджан. Респ. от 11 июля 2000 г. № 906-IQ // Собр. законодательства Азербайджан. Респ. 2000. № 8 (I кн.), ст. 584.

⁴⁰ Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках : утвержден Законом Азербайджан. Респ. от 29 дек. 2015 г. № 96-VQ // Азербайджан. 2016. № 36.

⁴¹ Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики : утвержден Законом Азербайджан. Респ. от 30 июня 2009 г. № 846-IIIQ // Азербайджан. 2009. 8 нояб.

⁴² Кодекс Литовской Республики об административных правонарушениях от 11 июля 2015 г. // TIESES-AKTUREGISTRAS. 2015. 10 июля.

⁴³ Кодекс Литовской ССР об административных правонарушениях от 13 дек. 1984 г. Вильнюс : Минтис, 1985. 216 с.

⁴⁴ О производстве по административным делам : закон Литовск. Респ. от 14 янв. 1999 г. № VIII-1029. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.406038?jfwid=3d17611kb>

положения которого не распространяются на предмет нашего обсуждения.

В Грузии с многочисленными изменениями действует Кодекс Грузинской ССР об административных правонарушениях⁴⁵, принятый в развитие Основ в 1980 г. Значительные изменения в данный кодекс внесены в 2020 г.⁴⁶, в том числе в части подведомственности дел органам внутренних дел, оснований прекращения производства по делам, усиления административной ответственности за соблюдение ПДД. В Грузии действует также Общий административный кодекс⁴⁷, который регулирует ряд административных процедур и производств, но производство по административно-деликтным делам выходит за предмет его регулирования.

Южная Осетия, признанная Российской Федерацией самостоятельным государством, не имеет единого кодекса об административной ответственности. Отдельные составы закрепляются самостоятельными законами, устанавливающими как административную, так и уголовную ответственность⁴⁸. При этом Закон Республики Южная Осетия «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений»⁴⁹, хотя и содержит ряд процессуальных норм, но в виде общего правила устанавлива-

ет, что в Республике действует КоАП РФ за рядом исключений (ст. 20). Таким образом, российское ПДОАП, по существу, заимствовано Южной Осетией. Законом Республики Южная Осетия от 20 февраля 2017 г. на территорию Республики распространено также действие КАС РФ с некоторыми особенностями.

УРЕГУЛИРОВАНИЕ ПДОАП ОТДЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССУАЛЬНЫМ КОДЕКСОМ, ГДЕ СУДЕБНОМУ ПОРЯДКУ ПОСВЯЩЕНА ГЛАВА С СОБСТВЕННЫМИ ИНСТИТУТАМИ

Еще большая степень самоопределения судебного ПДОАП имеет место в странах, где приняты специализированные кодексы. В них специфике судебного порядка, как правило, уделяется большее количество положений. При этом рассматриваемый порядок продолжает развитие в структуре административной юрисдикции, не приближаясь к уголовному процессу, но будучи отмежеванным от административного судопроизводства.

Первый Кодекс Латвийской ССР об административных правонарушениях 1984 г.⁵⁰ утратил силу в постсоветскую эпоху. Административно-деликтное право было декодифицировано, а составы правонарушений стали закрепляться

⁴⁵ Кодекс Грузии об административных правонарушениях : принят 15 дек. 1984 г. // Ведомости Верхов. Совета Грузин. ССР. 1984. № 12, ст. 421.

⁴⁶ О внесении изменений в Кодекс Грузии об административных правонарушениях : закон Грузии от 17 июля 2020 г. № 7059-вс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/4928882?publication=0> (дата обращения: 29.10.2024).

⁴⁷ Общий административный кодекс Грузии : закон Грузии от 25 июня 1999 г. № 2181-Пс // Законодат. вестник Грузии. 1999. № 32 (39).

⁴⁸ См., напр.: Об административной и уголовной ответственности за нарушение правил дорожного движения : закон Респ. Юж. Осетия от 22 июля 2009 г. № 131. URL: <https://parliamentso.org/node/3600> (дата обращения: 29.10.2024) ; Об административной ответственности за нарушения в области защиты Государственной границы Республики Южная Осетия : закон Респ. Юж. Осетия, принятый Парламентом РЮО 2 нояб. 2018 г. URL: <https://parliamentso.org/node/2227> (дата обращения: 29.10.2024) ; Об административной ответственности за выпас животных и птицы в неотведенных местах : закон Респ. Юж. Осетия, принятый Парламентом РЮО 16 дек. 2014 г. URL: <https://parliamentso.org/node/200> (дата обращения: 29.10.2024).

⁴⁹ Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений : закон Респ. Юж. Осетия, принятый Парламентом РЮО 13 марта 2015 г. № 21. URL: <https://parliamentso.org/node/253> (дата обращения: 29.10.2024).

⁵⁰ Кодекс Латвийской ССР об административных правонарушениях : принят 7 дек. 1984 г., вступил в силу 1 июля 1985 г.

профильными законами – о дорожном движении, о таможене и др. В 2020 г. вступил в действие Закон Латвии «Об административной ответственности»⁵¹. Из норм административно-деликтного права он содержит лишь общие основания привлечения к административной ответственности и виды наказаний, но не закрепляет самих составов. Однако этот закон имеет полную процессуальную часть. Судебное и несудебное производство разведены в ней в отдельные разделы. Согласно ст.ст. 175–178 этого Закона суд рассматривает только жалобы на постановления административных органов. Судебный процесс построен по самостоятельной инстанционной системе. Районный (городской) суд рассматривает дела по жалобам в качестве суда первой инстанции. В апелляционном порядке дела рассматриваются окружным судом (раздел 3 указанного Закона).

Республика Беларусь имеет объемный опыт кодификации норм о судебном производстве по административно-деликтным делам. Более того, в 1937 г. именно в Белорусской ССР впервые на территории Союза возник первый прообраз такого института в виде привлечения судом к административной ответственности за лесонарушения.

Кодекс Белорусской ССР об административных правонарушениях (далее – КоАП БССР) был принят в 1984 г.⁵² в развитие Основ 1980 г. и также имел сходство с российским кодексом, вплоть до того, что статьи 226 обоих кодексов устанавливали аналогичные нормы о том, что поря-

док производства в народных судах определяется законодательными актами СССР и союзной республики. После распада СССР устаревающий КоАП БССР стал часто корректироваться. Статья 234.1 КоАП БССР, закрепляющая перечень лиц, имеющих право составлять протоколы, в советский период фигурировала в 9 указах Президиума Верховного Совета Белорусской ССР и 5 законах Республики. После обретения Беларусью независимости – в 4 указах и 40 законах Республики [8]. Но далее ПДОАП в Беларуси стало регулироваться отдельным процессуальным кодексом. Более того, предмету регулирования этого кодекса было официально присвоено наименование «административный процесс». Тем самым была исключена дискуссия о смысле данного термина, знакомая российским административистам.

В 2007 г. были введены в действие Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП РБ) 2003 г.⁵³ и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКобАП РБ) 2006 г.⁵⁴ Глава 3 ПИКобАП РБ 2006 г. отнесла к судебной компетенции широкий круг дел – более четверти всех составов [8]. Судебный порядок не обрел собственного раздела или главы. Глава 11 ПИКобАП РБ 2006 г. установила общий регламент для всех субъектов, ведущих административный процесс, независимо от ведомственной принадлежности. Тем не менее спецификой судебного порядка явились отдельные процессуальные особенности,

⁵¹ Об административной ответственности : закон Латвии : принят Сеймом 25 окт. 2018 г. : обнародован Президентом 14 нояб. 2018 г. URL: <https://lawyer-khroulev.com/wp-content/uploads/2022/06/Zakon-Latvii-ob-administrativnoj-otvetstvennosti-2019.pdf> (дата обращения: 29.10.2024).

⁵² Кодекс Белорусской ССР об административных правонарушениях : закон Белорус. ССР от 6 дек. 1984 г. № 4048-Х // Собр. законов Белорус. ССР, указов Президиума Верхов. Совета Белорус. ССР, постановлений Совета Министров Белорус. ССР. 1984. № 35, ст. 505.

⁵³ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апр. 2003 г. № 194-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2003. № 63, 2/946.

⁵⁴ Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 дек. 2006 г. № 194-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2007. № 14, 2/1291.

в том числе ведение протокола судебного заседания. Наибольшее отличие проявилось в ч. 4 ст. 11.4 ПИКобАП РБ 2006 г., которая ввела нового участника судебного производства – должностное лицо органа, ведущего административный процесс, направившего дело на рассмотрение. Тем самым основное процессуальное правоотношение существенно изменило структуру.

Законотворческая практика Беларуси вызвала интерес у отечественных ученых как в целом [21], так и в части отдельной кодификации процессуальных норм [22], а также создания административно-процессуального законодательства [23] и др.

В 2021 г. вступили в силу действующие КоАП РБ⁵⁵ и ПИКобАП РБ⁵⁶. Новый процессуальный кодекс продолжил развитие административного процесса в первую очередь в части его ускорения и использования информационных технологий. Статья 3.2 ПИКобАП РБ 2021 г. устанавливает широкую судебную подведомственность. Хотя судебное и несудебное рассмотрение дел по-прежнему урегулированы одной главой (глава 12 ПИКобАП РБ 2021 г.), но в ней есть отдельные положения, посвященные судебному процессу, например ведение протокола (ст. 12.9 ПИКобАП РБ 2021 г.). В большей мере отличие судопроизводства проявляется в ст. 7.2 ПИКобАП РБ 2021 г., где закрепляется порядок обжалования действий ведущего субъекта процесса.

Процессуальное законодательство об административных правонарушениях в *Таджикистане* развивается по аналогичному пути. Кодекс Таджикской ССР об административных правонарушениях 1985 г.⁵⁷ содержал общие правила рассмотрения дела (гл. 21) и тоже имел сходство с принятыми в развитие Основ 1980 г. кодексами других союзных республик. В административно-процессуальной науке Таджикистана признается, что законодательство об административном судопроизводстве (имеется в виду судебное ПДОАП) в советскую эпоху было полностью связано с законотворческим процессом СССР [24, с. 115].

На основании советского кодекса в 2008 г. был принят Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях⁵⁸ (далее – КоАП РТ). Изначально он вновь одновременно регулировал вопросы административной ответственности и ПДОАП (ст. 3 КоАП РТ). Однако в 2013 г. процессуальная часть (разделы III и IV КоАП РТ) была исключена⁵⁹ в связи с принятием Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан⁶⁰ (далее – ПКобАП РТ). Достоинством специализированного кодекса являются аутентичные определения основных процессуальных терминов (ст. 5 ПКобАП РТ): суда как органа судебной власти, судов первой, кассационной и надзорной

⁵⁵ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 янв. 2021 г. № 91-3 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=НК2100091> (дата обращения: 29.10.2024).

⁵⁶ Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 янв. 2021 г. № 92-3 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=НК2100092> (дата обращения: 29.10.2024).

⁵⁷ Кодекс Таджикской ССР об административных правонарушениях : принят Верхов. Советом Таджик. ССР 5 дек. 1985 г. // Ведомости Верхов. Совета Таджик. СС. 1985. № 24, ст. 243.

⁵⁸ Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях : принят Законом Респ. Таджикистан от 31 дек. 2008 г. // Ахбори Маджлиси Оли Респ. Таджикистан. 2008. № 12 (ч. 1), ст. 990.

⁵⁹ О внесении изменений в Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях : закон Респ. Таджикистан от 22 июля 2013 г. № 980. URL: http://portali-huquqi.tj/publicadliya/view_qonunhovview.php?showdetail=&asosi_id=15256 (дата обращения: 29.10.2024).

⁶⁰ Процессуальный кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 22 июля 2013 г. № 975 // Ахбори Маджлиси Оли Респ. Таджикистан. 2013. № 7, ст. 502.

инстанций. К процессуальным принципам (ст. 7 ПКоАП РТ) отнесены среди прочего судебная защита прав и законных интересов, равенство перед законом и судом, осуществление правосудия, независимость судей. В статье 19 ПКоАП РТ при указании на органы административной юрисдикции используются не обобщающие, а различные термины – судьи и уполномоченные государственные органы (должностные лица). Таким образом, в процессуальный закон заложена почва для разграничения судебного и несудебного порядка с приоритетом первого.

ПРИНЯТИЕ ЕДИНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА С ВЫДЕЛЕНИЕМ В КАЧЕСТВЕ ПРИОРИТЕТА СУДЕБНОГО ПОРЯДКА

Наконец, в законотворчестве *Республики Абхазия*, которая приобрела самостоятельность после абхазско-грузинского политического конфликта, имеется еще одна особенность: судебное ПДОАП в структуре административной юрисдикции имеет тенденцию не к занятию собственной ниши, а к *доминированию*. Оно обосновалось в специализированном процессуальном кодексе не как специфический институт, но как базовый порядок производства по административно-деликтным делам.

Кодекс Грузинской ССР об административных правонарушениях 1984 г., действовавший на территории Абхазии, после обретения независимости последней был переименован в Кодекс Республики Абхазия об административных правонарушениях⁶¹. Он подвергся многочисленным изменениям, но в актуальной редакции еще остались нормы про компетенцию районных (городских) судов (ст. 208) и глава 21 «Рассмотрение дел об административных

правонарушениях». Но в 2015 г. был принят Кодекс Республики Абхазия о судопроизводстве по делам об административных правонарушениях⁶² (далее – КСДАП РАбх). Интересно, что второй кодекс имеет более широкий предмет, чем указано в его наименовании, и регулирует производство как в судах, так и в административных органах.

Глава 8 КСДАП РАбх устанавливает процессуальный регламент для любых юрисдикционных органов, при этом в некоторых статьях используется привычная общая юридическая конструкция «судья, орган (должностное лицо)» (ст.ст. 126, 132, 134 и др.). Несколько статей посвящены исключительно судопроизводству (ст.ст. 128, 131, 130 КСДАП РАбх). В некоторых статьях отдельные части регулируют судебное производство, другие – несудебное (ст.ст. 127, 129 КСДАП РАбх). Тем не менее все эти процессуальные институты и перечень субъектов процесса закреплены в разделе II КСДАП РАбх «Судопроизводство по делам об административных правонарушениях». Глава 4 рассматриваемого кодекса закрепляет процессуальный статус участников судебного и несудебного производства как участников *судопроизводства* по делам об административных правонарушениях.

Глава 1 КСДАП РАбх «Общие правила и принципы судопроизводства по делам об административных правонарушениях» устанавливает ряд принципов, но они также относятся не только к судебному порядку, например, независимость суда (судьи) и органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях. В то же время глава 2 КСДАП РАбх,

⁶¹ Кодекс Республики Абхазия об административных правонарушениях от 15 дек. 1984 г. // Сб. законодат. актов Респ. Абхазия. 1995. № 4, ст. 3.

⁶² Кодекс Республики Абхазия о судопроизводстве по делам об административных правонарушениях от 15 июня 2015 г. № 3789-с-V : принят Нар. Собр. – Парламентом Респ. Абхазия 1 июня 2015 г. // Сб. законодат. актов Респ. Абхазия. 2015. № 50, ст. 181.

устанавливающая перечень юрисдикционных органов, имеет, напротив, более обобщенное наименование – «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях». Отдельные положения главы при этом касаются только судебного порядка, например, статья 31, устанавливающая требования к составу суда.

При таком подходе законодателя судебный порядок, очевидно, рассматривается как *стержневой* для ПДОАП. Рассмотрение дела административным органом представляется как дополнительный порядок, складывающийся под контролем суда и подчиняющийся ряду принципов судопроизводства. Здесь можно вновь провести параллель с уголовным судопроизводством, но на этот раз в доктринальном аспекте. Правоотношения на досудебных стадиях, несмотря на отсутствие в них суда, также отнесены к уголовному судопроизводству по тем мотивам, что складываются под его контролем и нацелены на подготовку дела к судебному рассмотрению⁶³. В содержание рассмотренного кодекса хорошо уложился бы аналогичный научный подход к структуре судопроизводства по административно-деликтным делам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложно сказать, является ли проанализированное выше дрейфом или поступательным движением, но на постсоветском пространстве судебный порядок ПДОАП приобретает собственные очертания, отличающие его от остальной административной юрисдикции. При этом судебное производство, за единственным исключением, не тяготеет к судебному разрешению административных споров. Оно иногда развивается в противоположную

сторону, сближаясь с уголовным процессом вплоть до субсидиарного применения уголовно-процессуального кодекса и даже рассмотрения в упрощенном уголовно-процессуальном порядке дел, названных уголовными проступками. А в рамках общего порядка ПДОАП судебное рассмотрение постепенно наполняется специфическими институтами, обзаводится собственными разделами и даже становится доминирующим процессуальным порядком назначения административных наказаний.

По этим причинам автор выражает согласие с мнением П. П. Серкова, высказанным в его известной монографии, о том, что правоотношения в связи с административной ответственностью нельзя рассматривать как возникшие в результате спора [25, с. 39–43]. Ю. П. Соловей в рецензии на книгу П. П. Серкова также верно продолжил мысль суждением, что именно из этой посылки должно осуществляться процессуально-правовое регулирование административной ответственности [26, с. 73]. В то же время, по мнению обоих авторитетных ученых, правоприменительная деятельность органов исполнительной власти не тождественна одноименной деятельности судов, не может опосредоваться юрисдикционным процессом и не предполагает состязательности сторон [25, с. 280–287; 26, с. 74].

Но более всего интересно то, что постсоветское пространство образовано странами, длительное время имевшими с Россией общую судьбу, а сегодня находящимися на различных этапах становления. И все описанное при панорамном обзоре похоже на нечеткий, но общий калейдоскоп событий. В связи с этим представляется, что принятие ПКоАП РФ как единого кодекса, хотя и разводящего оба порядка ПДОАП в разные разделы, –

⁶³ Головкин Л. В. Уголовный процесс и уголовное судопроизводство: соотношение понятий // Курс уголовного процесса / А. А. Арутюнян, Л. В. Брусницын, О. Л. Васильев и др. ; под ред. Л. В. Головкин. М. : Статут, 2016. С. 32–36.

лишь ближайший виток спирали развития административно-процессуального законодательства. Вскоре должен быть поставлен вопрос о выделении регламента производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции в самостоятельный процессуальный закон.

Список литературы

1. Жилин Г. А. К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // Закон. 2013. № 6. С. 104–111.
2. Гречкина О. В., Степанов А. Т. Некоторые размышления об административном судопроизводстве в современном праве // Административное право и процесс. 2024. № 3. С. 43–49. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-3-43-49>
3. Бородина Э. Административный Кодекс (по проекту НКВД) // Административный вестник. 1925. № 12. С. 15.
4. Бородин С. К вопросу о мерах административного воздействия, налагаемых народными судьями // Советская юстиция. 1958. № 11. С. 26–30.
5. Тагунов Е. Н. К вопросу о кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1958. № 5. С. 131–135.
6. Лунев А. Административный кодекс нужен! // Советская юстиция. 1960. № 5. С. 18–23.
7. Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 9–22.
8. Татарян В. Г. Реформирование процессуально-исполнительного законодательства Республики Беларусь об административных правонарушениях // Российский следователь. 2005. № 1. С. 49–51.
9. Шурухнова Д. Н. Сравнительно-правовое исследование административно-деликтного законодательства государств – участников СНГ // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 66–70.
10. Зокиров Т. З. Предпосылки принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности (на примере управленческих решений) // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 5 (117). С. 199–207. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.117.5.199-207>
11. Самбор Н. А. Сроки назначения административных наказаний по законодательству об административных правонарушениях: сравнительно-правовое исследование // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 65–72.
12. Маматазизова Н. К. Общая характеристика законодательства Кыргызской Республики об административной ответственности // Административное право и процесс. 2011. № 12. С. 37–39.
13. Кадыров А. А. Проблемы юридической ответственности за нарушения требований по охране водных объектов в Кыргызстане // Экологическое право. 2017. № 6. С. 32–38.
14. Коомбаев А. А. Процессуальный статус потерпевшего по законодательству Кыргызстана // Административное право и процесс. 2010. № 5. С. 45–47.
15. Маматазизова Н. К. О роли деликтологии в осмыслении административной политики Кыргызстана // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 76–78.
16. Старостин С. А., Фатьянов А. А. Уголовный проступок: правовая необходимость или очередная красивая теория? // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 24–26.
17. Подопригора Р. А. Развитие административного права и административного законодательства Республики Казахстан за годы независимости // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2016. № 4 (45). С. 43–50.
18. Юрченко Р. Н. Развитие специализированных судов в Казахстане // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 1. С. 24–27.
19. Аблаева Э. Б. Специализированные экономические, финансовые и административные суды Казахстана: история возникновения, современное состояние, перспективы развития // Lex Russica (Русский закон). 2020. Т. 73, № 3 (160). С. 121–134. DOI: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.160.3.121-134>
20. Дьяконова О. Г. К вопросу о проведении специалистом «исследований» в судопроизводстве стран – участниц ЕАЭС // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 4. С. 47–51.
21. Хорев А. А. Принципы производства по делам об административных правонарушениях в административно-деликтном законодательстве Республики Беларусь // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 5. С. 168–170.
22. Цуканов Н. Н. Административно-процессуальная наука: к вопросу поиска объединяющей задачи // Административное право и процесс. 2022. № 8. С. 14–19. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-8-14-19>
23. Евстратова Ю. А. Сравнительный анализ нормативно-правовых актов об административной ответственности России, Республики Беларусь и Казахстана // Таможенное дело. 2009. № 4. С. 14–18.

24. Рахматова З. М. Становления законодательства РТ об административном судопроизводстве // Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. 2016. № 3 (68). С. 112–119.
25. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : моногр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. 480 с.
26. Соловей Ю. П. Рецензия на монографию П. П. Серкова «Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы» (М.: Норма: Инфра-М, 2012. – 480 с.) // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 72–80.

References

- Zhilin G. A. On the Objectives of Administrative Proceedings in Light of Legislative Innovations. *Statute*. 2013;6:104-111. (In Russ.)
- Grechkina O. V., Stepanov A. T. Some Reflections on Administrative Proceedings in Contemporary Law. *Administrative Law and Procedure*. 2024;3:43-49. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-3-43-49> (In Russ.)
- Borodina E. Administrative Code (Regarding the NKVD Project). *Administrative Bulletin*. 1925;12:15. (In Russ.)
- Borodin S. On the Measures of Administrative Sanctions Imposed by People's Judges. *Soviet Justice*. 1958;11:26-30. (In Russ.)
- Tagunov E. N. On the Codification of Soviet Administrative Law. *Soviet State and Law*. 1958;5:131-135. (In Russ.)
- Lunev A. An Administrative Code is Needed! *Soviet Justice*. 1960;5:18-23. (In Russ.)
- Salisheva N. G. Problems of the Legal Regulation of the Institute of Administrative Responsibility in the Russian Federation. *Administrative Law and Procedure*. 2014;9:9-22. (In Russ.)
- Tataryan V. G. Reforming the Procedural and Enforcement Legislation on Administrative Offenses in the Republic of Belarus. *Russian Investigator*. 2005;1:49-51. (In Russ.)
- Shurukhnova D. N. Comparative Law Research of the Administrative Delictual Laws of CIS Member States. *Administrative Law and Procedure*. 2018;9:66-70. (In Russ.)
- Zokirov T. Z. Prerequisites of the Principle of Federalism in the Legal Regulation of Administrative Responsibility (on the Example of Managerial Decisions). *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2024;5:199-207. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.117.5.199-207> (In Russ.)
- Sambor N. A. Terms of Awarding Administrative Penalties Under Laws on Administrative Offenses: Comparative Law Research. *Administrative Law and Procedure*. 2016;1:65-72. (In Russ.)
- Mamatazizova N. K. General Characteristics of Legislation of the Kyrgyz Republic on Administrative Responsibility. *Administrative Law and Procedure*. 2011;12:37-39. (In Russ.)
- Kadyrov A. A. The Issues of Legal Liability for Violations of the Requirements for Water Objects Protection in Kyrgyzstan. *Environmental Law*. 2017;6:32-38. (In Russ.)
- Koombaev A. A. Procedural Status of the Suffered Person in Accordance with Legislation of Kyrgyzstan. *Administrative Law and Procedure*. 2010;5:45-47. (In Russ.)
- Mamatazizova N. K. On Role of the Delictology in Understanding of Administrative Policy of Kyrgyzstan. *Administrative Law and Procedure*. 2016;6:76-78. (In Russ.)
- Starostin S. A., Fatyanov A. A. Criminal Offence: Legal Necessity or Just Another Beautiful Theory? *Administrative Law and Procedure*. 2017;12:24-26. (In Russ.)
- Podoprigrora R. A. Development of Administrative Law and Administrative Legislation of the Republic of Kazakhstan Since the Independence. *Bulletin of Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan*. 2016;4:43–50. (In Russ.)
- Yurchenko R. N. Development of Specialized Courts in Kazakhstan. *Issues of Juvenile Justice*. 2007;1:24-27. (In Russ.)
- Ablaeva E. B. Specialized Economic, Financial and Administrative Courts of Kazakhstan: History, Current Status, Development Prospects. *Lex Russica*. 2020;73(3):121-134. DOI: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.160.3.121-134> (In Russ.)
- Dyakonova O. G. On Carrying Out of a “Research” of Judicial Proceedings in the EAEU Member States by a Specialist. *Arbitrazh and Civil Procedure*. 2018;4:47-51. (In Russ.)
- Khorev A. A. Principles of Proceedings in Administrative Offense Cases in the Administrative-Tort Legislation of the Republic of Belarus. *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2009;5:168-170. (In Russ.)
- Tsukanov N. N. The Administrative Procedure Science: on the Search for a Uniting Task. *Administrative Law and Procedure*. 2022;8:14-19. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-8-14-19> (In Russ.)
- Evstratova Yu. A. Comparative Analysis of Regulatory Acts on Administrative Responsibility in Russia, the Republic of Belarus, and Kazakhstan. *Customs Affairs*. 2009;4:14-18. (In Russ.)
- Rakhmatova Z. M. Formation of Tajikistan Republic Legislation In Regard To Administrative Legal Proceedings. *Bulletin of TSULBP. Series of Social Sciences*. 2016;3:112-119. (In Russ.)

25. Serkov P. P. *Administrative Responsibility in the Russian Law: Contemporary Understanding and New Approaches*. Moscow: Norma Publ., INFRA-M Publ.; 2012. 480 p. (In Russ.)

26. Solovey Yu. P. Review of Monograph of P.P. Serkov “Administrative Responsibility in the Russian Law: Contemporary Understanding and New Approaches”. *Administrative Law and Procedure*. 2013;3:72-80. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Станислав Владимирович Щепалов, судья Верховного Суда Республики Карелия (ул. Кирова, 27, Петрозаводск, 185910, Республика Карелия, Российская Федерация), докторант Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) (Садовая-Кудринская ул., 9, Москва, 123001, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8835-247X>; e-mail: schepalov@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Stanislav V. Schepalov, Judge of the Supreme Court of the Republic of Karelia (27 Kirov str., Petrozavodsk, 185910, Republic of Karelia, Russian Federation), doctoral student of the Kutafin Moscow State Law University (9 Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, 123001, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8835-247X>; e-mail: schepalov@mail.ru

Поступила | Received
09.08.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
13.08.2024

Принята к публикации | Accepted
20.08.2024