

На правах рукописи



Щепалов Станислав Владимирович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Воронеж – 2026

Работа выполнена в частном образовательном учреждении высшего образования «Сибирский юридический университет»

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Соловей Юрий Петрович

Официальные оппоненты: **Дугенец Александр Сергеевич**
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»,
профессор департамента публичного права

Кононов Павел Иванович
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)», профессор кафедры публично-правовых
наук Волго-Вятского института (филиала)

Попугаев Юрий Ильич
доктор юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВО «Московский ордена Почета
университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»,
профессор кафедры административного права

Ведущая организация: федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский государственный университет
правосудия имени В.М. Лебедева»

Защита диссертации состоится «23» декабря 2026 года в 14:00 часов на заседании диссертационного совета 24.2.288.09, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» по адресу: 394018, г. Воронеж, Университетская пл., д. 1, Конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в Зональной научной библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» <http://www.science.vsu.ru/>.

Автореферат диссертации разослан «29» сентября 2026 года.

Ученый секретарь диссертационного совета



Ю.Б. Носова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В период действия КоАП РФ неуклонно расширяется список закрепленных им процессуальных полномочий мировых судей и судей федеральных судов общей юрисдикции, дополняющийся компетенциями в отношении новых категорий дел. Сущность этих категорий дел в совокупности вышла за пределы значения теоретической конструкции «производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции» (далее также – Производство) и требует переосмысления.

Актуальность диссертационного исследования связана также с неуклонным увеличением перечня дел об административных правонарушениях, подсудных судьям судов общей юрисдикции, что влечет и рост числа рассматриваемых дел. В ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ внесены изменения более чем 150 федеральными законами. Уже в 2003 г. с момента вступления в действие КоАП РФ (2002 г.) число таких дел составило 3,272 млн. (увеличение на 70%), а в 2025 г. достигло 5,9 млн. Увеличивается количество дел, имеющих повышенную общественную значимость, в том числе в области защиты Государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан, согласно официальным данным Верховного Суда РФ.

Учеными и практиками, однако, справедливо отмечается непоследовательность новелл, чрезмерность количества подведомственных судьям составов и увеличение рабочей нагрузки на судейский корпус. В рамках Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях рассматриваются вопросы о передаче большего количества дел в компетенцию специализированных органов. Вместе с тем совершенствование процессуальной части КоАП РФ носит не столько системный, сколько конъюнктурный характер. Представляется, что законодатель ориентируется на приоритетные направления борьбы с правонарушениями, необходимость оперативного реагирования на их и обеспечения разумной нагрузки на суды. Однако такой ориентированный не на перспективу, а на будничные потребности внутренней политики подход влечет необходимость постоянной корректировки процессуальных норм названного Кодекса.

При этом не уделяется должного внимания тому, что нормы процессуальной части КоАП РФ не согласуются с конституционным законодательством. Положения Конституции РФ обязывают суд, в том числе при рассмотрении дел об административных правонарушениях, обеспечить справедливое и беспристрастное разрешение дела в условиях состязательности сторон. Однако процессуальная часть КоАП РФ, основанная на обвинительной модели несудебной административной юрисдикции, не создает для этого процессуальных предпосылок. В связи с этим вносимые новеллы преимущественно представляют собой попытки частичной подгонки процессуального порядка под потребности судопроизводства, в то время как он базируется на непригодной для правосудия процессуальной модели.

В то же время своевременно начавшаяся работа по кардинальному пересмотру процессуального законодательства об административных правонарушениях в рамках третьей его кодификации осложнилась проблемой положения в нем норм, регулирующих Производство. Каждый из предлагаемых вариантов декодификации и рекодификации соответствующего нормативного массива вызывает разумные возражения.

В свою очередь, вопрос о варианте третьей кодификации, ставший более сложным, чем ожидалось, уходит корнями в отечественную административно-процессуальную доктрину. Он обусловлен проблемой положения Производства в системе административного процесса. Система законодательства основывается на системе права, являясь внешним ее выражением с позиций и теории права, и процессуальных наук, а система процессуального права основана на системе соответствующей процессуальной деятельности. Однако даже такая фундаментальная теоретическая конструкция, как административный процесс, не обрела ни однозначную научную, ни однозначную официальную трактовку и в судебных актах встречается крайне редко.

Попытки конкретизировать местоположение Производства в пределах административного процесса, исходя из предназначения первого, не приводят к заметному сдвигу в решении проблемы. Роль и задачи судов общей юрисдикции в административном процессе понимаются неоднозначно, вынуждая научную и законотвор-

ческую мысль ходить по кругу. Сложившаяся ситуация неизбежно отражается и на судебной практике. Встречаются судебные акты, в которых доводы жалобы отклоняются по мотивам их направленности на уход от ответственности. В таком случае имеются основания полагать, что деятельность судебной власти все еще продолжает ориентироваться на необходимость борьбы с неповиновениями порядку управления, смешиваясь с функциями исполнительной власти. Однако ликвидация такого «подвешенного» положения Производства путем окончательной его конвергенции с несудебной юрисдикцией в условиях правового государства неприемлема. Верховный Суд РФ разграничивает функции суда и иных органов административной юрисдикции, а судьям указывается на необходимость обеспечить гражданам право на судебную защиту и доступ к правосудию.

Разворот эволюции Производства в обратную сторону – через его институционализацию в какую-либо форму правосудия или ее часть – сопряжен с не меньшими сложностями. К административному судопроизводству как созвучному с Производством хотя бы терминологически судебное рассмотрение дел об административных правонарушениях в силу ст. 1 КАС РФ не относится. Однако постановке вопроса о формировании шестого вида судопроизводства препятствуют разумные аргументы о том, что Конституция РФ предусматривает лишь пять видов судопроизводства, а Производство уникальным не является. Дела об административных правонарушениях рассматриваются и арбитражными судами.

В то же время уход от решения проблемы оставляет Производство без собственной процессуальной модели, сохраняя его в качестве неопределенного приложения к какой-либо основной процессуальной деятельности. На место таковой в воззрениях различных научных школ претендуют как административное судопроизводство (в рамках интегративного подхода к административному процессу), так и несудебное производство по делам об административных правонарушениях – исходя из комплексного подхода. Отдельные научные школы относят Производство к административному судопроизводству или отождествляют его с ним. Другие отводят ему место в системе административно-юрисдикционного процесса, но не конкретизируя вид этой системной единицы.

Изучаемый судебный порядок, как минимум, последние полвека является тем камнем преткновения, который препятствует формированию стройной системы административно-процессуального законодательства, на что обращал внимание И.А. Галаган еще в 1976 г. Предположительно, Производство считается недостаточно значительным правовым явлением, чтобы иметь право на собственное место в системе административного процесса. В то же время доктрина нередко руководствуется стереотипом о том, что Производство должно быть частью уже осмысленного процессуального феномена, а не нового, контуры которого еще предстоит очертить.

В то время как судебное правоприменение в рамках КоАП РФ включает значительную долю судебного усмотрения, сущность и роль последнего не изучены в достаточной мере. Усмотрение правоприменителя рассматривается как выбор из двух предусмотренных законом вариантов разрешения дела и более. Между тем несовершенство процессуальной части КоАП РФ не всегда дает судье возможность выбора из готовых вариантов правовых решений. Однако закономерное предположение судьи об отсутствии у него в такой ситуации вообще дискреционных полномочий встречается с осознанием им недопустимости отказа в правосудии по мотивам молчания или неясности закона. Недостаточное осмысление феномена судебного усмотрения осложняется и получившим распространение стереотипом о том, что оно является коррупциогенным фактором. Непонимание судьями дальнейшей движущей силы процесса (носящей в действительности дискреционную природу) заставляет действовать в условиях излишнего профессионального риска и с учетом не столько конституционных ценностей, сколько конъюнктурных критериев – вероятности обжалования, перспектив отмены вынесенных решений и принятия в отношении судьи мер дисциплинарного реагирования.

В связи с этим наблюдается и справедливо начинает привлекать внимание такое неблагоприятное явление, как дискреционный нигилизм в правоприменении. Но даже в его отсутствие реализация судебного усмотрения при различном восприятии судьями предназначения Производства вряд ли способствует совершенствованию судебной практики и укреплению авторитета судебной власти.

Несовершенство процессуальной части КоАП РФ, ориентированной на несудебную юрисдикцию, нарушает единство судебной практики и влечет сложности в разрешении судом различных процессуальных вопросов, выходящих за пределы рассмотрения самих дел об административных правонарушениях. Конституционный Суд РФ констатирует возможность обжалования выраженного в ненадлежащей форме отказа в возбуждении дела об административном правонарушении как в порядке КоАП РФ, так и в рамках КАС РФ. В целях восполнения пробелов используются по аналогии нормы ГПК РФ, то есть источника другой отрасли процессуального права. При несогласии лица с отказом в возбуждении дела об административном правонарушении, с доказательствами по такому делу или с применением предусмотренных гл. 27 КоАП РФ мер обеспечения Верховный Суд РФ ориентирует на использование в одних случаях положений КоАП РФ, в других – КАС РФ.

Рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях в рамках двух автономных порядков, урегулированных КоАП РФ и АПК РФ, тормозит осмысление и развитие их обоих. Имеющие одинаковое предназначение судебные порядки, размежеванные непреодолимыми границами двух кодексов, лишены единства и кажутся лишь периферийными институтами самостоятельных процессуальных явлений.

На наш взгляд, разрешение приведенных проблем в пределах имеющегося в административно-процессуальной науке понятийного аппарата и представлений о системе административного процесса не представляется возможным. Необходимо полное переосмысление судебных порядков применения мер правового реагирования на административные деликты с ревизией воззрений как на административный процесс, так и на существующий перечень видов судопроизводства.

Степень научной разработанности темы. Тема настоящего исследования не может быть признана разработанной. В середине прошлого века осмысление еще молодого института судебного применения мер административного воздействия осуществлялось А.Ф. Клейнманом, М.С. Строговичем, С.В. Бородиным. Отдельные его вопросы в том или ином ракурсе, в том числе в соотношении с системой адми-

нистративного процесса и процессуальными отношениями, неоднократно затрагивались в научных трудах. В 1976 г. И.А. Галаган в своей монографии «Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование» констатировал наличие у административного процесса системы и впервые наделил производство по делам об административных правонарушениях статусом ее части и характеристиками сложного процессуального правоотношения, затронув и судебный порядок. Однако судебное производство рассматривалось лишь в контексте всего производства по делам об административных правонарушениях, в условиях отсутствия в стране системы разделения властей и даже до принятия КоАП РСФСР. Феномен системы административного процесса позднее получил отражение в концепции, предложенной М.А. Лапиной в монографии «Административная юрисдикция в системе административного процесса». Между тем система административного процесса отождествлялась с его структурой без конкретизации места судебного рассмотрения дел, связанных с административными деликтами.

Правовая регламентация Производства исследовалась А.П. Солдатовым в монографии «Актуальные проблемы укрепления правопорядка административно-правовыми методами» и в ряде докторских диссертаций. Н.Н. Цуканов анализировал ее в труде «Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел», но также в контексте всей процессуальной части КоАП РФ. Отдельные вопросы, в том числе соотношение Производства с административным судопроизводством и соотношение производства по делам об административных правонарушениях с административным процессом, освещались в исследовании П.П. Серкова «Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования». Вместе с тем оно было посвящено преимущественно материально-правовым вопросам административной ответственности.

А.С. Дугенец в первые годы действия КоАП РФ в труде «Административная ответственность в российском праве» убедительно обосновал необходимость расширения подведомственности мировых судей и включения стадии исполнения в производство по делам об административных правонарушениях. Конструктивные

выводы в отношении совершенствования данного производства, преимущественно на досудебных стадиях, предложены Ю.И. Попугаевым в диссертации «Теоретико-прикладные проблемы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях». А.В. Киринов в исследовании «Теория административно-деликтного права» подверг анализу эволюцию производства по делам об административных правонарушениях. Вопросы соотношения последнего с административным процессом освещены в работе П.И. Кононова «Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации». Данное производство изучалось А.И. Стаховым в диссертации «Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации». Превентивное его значение и профилактическая роль процессуальной части КоАП РФ были проанализированы О.С. Рогачевой в диссертации «Эффективность норм административно-деликтного права», что внесло весомый вклад в изучение предназначения производства по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем специфика процессуальных отношений в рамках Производства и их значение выходили за пределы предметов данных известных научных трудов.

В диссертации О.В. Панковой «Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции», защищенной в 2022 г., обосновано наличие в Производстве одновременно признаков правосудия и административно-юрисдикционной деятельности. Ученым затронуты отдельные аспекты судебного усмотрения и сформулирован вывод о преждевременности декодификации законодательства об административных правонарушениях. Вместе с тем урегулированная КоАП РФ судебная деятельность по-прежнему рассматривалась в упомянутой диссертации как Производство. В действительности же она выходит за пределы этого понятия, что еще рельефнее проявилось в конце 2023 г. благодаря введенным в КоАП РФ новеллам, создавшим иную картину. В связи с этим входящая в предмет регулирования КоАП РФ судебная деятельность, включающая в себя Производство лишь в качестве одного из элементов, по-прежнему нуждается в изучении с определением ее предназначения, основных характеристик и места в системе административного процесса. Полученные

выводы могут стать более прочным фундаментом для разработки взвешенного подхода к регулированию административно-юрисдикционной деятельности. Открытым остается также вопрос об отраслевой принадлежности рассмотрения арбитражными судами дел, связанных с административными правонарушениями. Данная судебная деятельность, урегулированная гл. 25 АПК РФ как часть арбитражного процесса, п. 3 ч. 1 ст. 29 того же Кодекса отнесена к административному судопроизводству, что обуславливает целесообразность включения и данного института в административный процесс в той или иной системной связи с Производством.

Объектом исследования являются урегулированные правом общественные отношения, возникающие в процессе рассмотрения судьями Верховного Суда РФ, судьями федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов, мировыми судьями, дел об административных правонарушениях, а также разрешения иных предусмотренных КоАП РФ и АПК РФ вопросов о применении мер правового реагирования на административные деликты. Указанные отношения анализируются в рамках действующего законодательного регулирования и в ретроспективе.

Предмет исследования образуют нормы законодательства России и стран постсоветского пространства, регулирующие судебное применение мер правового реагирования в связи с совершением административных правонарушений, практика его применения административными органами и судами, доктринальные источники административно-процессуального права, аналитические и статистические материалы.

Цель исследования заключается в разработке концепции единого вида судопроизводства, в рамках которого осуществлялся бы судебный административно-деликтный процесс и объединялось разрешение судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел о применении мер судебного административного принуждения за совершение административных правонарушений и дел о разрешении иных сопутствующих этому процессуальных вопросов, а также в разработке проекта федерального закона, регулиющего такой вид судопроизводства.

Для достижения обозначенной цели необходимо решить следующие **задачи**:

1) выявить время зарождения и проследить эволюцию форм участия суда в правоприменительной деятельности, связанной с совершением административных деликтов, в России и на постсоветском пространстве;

2) предложить определение понятия административно-деликтного судопроизводства и конкретизировать его структуру в свете современного законодательного регулирования;

3) обосновать место административно-деликтного судопроизводства в системе отечественного административного процесса с учетом генезиса зарубежных и отечественных административно-процессуальных доктрин;

4) выявить предназначение административно-деликтного судопроизводства и иные его концептуальные параметры;

5) осмыслить сущность и значение судебного усмотрения в административно-деликтном судопроизводстве, определить его виды и описать основные параметры его реализации;

6) с учетом предназначения и особенностей административно-деликтного судопроизводства, его положения в системе административного процесса и роли в нем судебного усмотрения спроектировать параметры процессуальной модели, подлежащие закреплению в законодательстве об административно-деликтном судопроизводстве;

7) разработать проект специального федерального закона, регулирующего административно-деликтное судопроизводство.

Методологическая основа исследования включает, в первую очередь, общенаучные методы. Методы абстрагирования и индукции используются для переосмысления Производства в качестве части административно-деликтного судопроизводства как более масштабного явления, для определения сущности таких фундаментальных правовых явлений, как система административного процесса, судебное усмотрение и процессуальная форма административно-деликтного судопроизводства. Метод анализа применяется при разбивке урегулированной КоАП РФ и АПК РФ судебной деятельности на отдельные судебные производства, выделении в ней аспектов с их раздельным изучением, а также для осмысления отдельных форм про-

цессуальных действий и проявлений судебного усмотрения. Общенаучный метод систематизации используется для пересмотра системы административного процесса и для структурирования предлагаемой процессуальной модели административно-деликтного судопроизводства. Метод синтеза применяется для обоснования вывода о необходимости конвергенции урегулированных КоАП РФ и АПК РФ порядков судебного реагирования на административные деликты с трансформацией их в самостоятельный вид административного судопроизводства.

Из правовых методов применяется формально-юридический, в частности при изучении особенностей законодательного регулирования административно-деликтного судопроизводства и выявлении направленности развития соответствующих процессуальных норм. Историко-правовой метод использован при исследовании эволюции законодательства Российской империи и СССР в целях выявления времени зарождения и метаморфоз административно-деликтного судопроизводства, а также исторически сложившихся его свойств. Сравнительно-правовой метод нашел отражение при изучении законодательства, регулирующего судебные порядки применения различных мер административно-правового реагирования на административные деликты в государствах постсоветского пространства.

Посредством эмпирического метода, заключающегося здесь преимущественно в анализе результатов правоприменительной деятельности и мнений правоприменителей, подвергается изучению судебная практика в виде как опубликованных актов высших судов, так и материалов из судебных архивов, а также обобщений судебной практики. Эмпирический метод проявляется, кроме того, в использовании автором результатов анкетирования судей, сотрудников полиции, подразделений Росгвардии и студентов юридических вузов, а также в изучении материалов судебных дел об административных правонарушениях в архивах федеральных судов.

Теоретическая основа исследования включает, в первую очередь, труды по административному праву и административному процессу таких известных ученых, как Ю.Е. Аврутин, Д.Н. Бахрах, О.И. Бекетов, И.А. Галаган, А.С. Дугенец, А.Б. Зеленцов, А.И. Каплунов, Ю.М. Козлов, П.И. Кононов, А.П. Коренев, М.А. Лапина, В.М. Манохин, М.Я. Масленников, Ю.И. Мигачев, А.Ф. Ноздрачев,

О.В. Панкова, И.В. Панова, Л.Л. Попов, Ю.И. Попугаев, О.С. Рогачева, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Е. Севрюгин, П.П. Серков, А.П. Солдатов, Ю.П. Соловей, В. Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, С.А. Старостин, А.И. Стахов, М.С. Студеникина, Н.Н. Цуканов, А.П. Шергин, Д.Н. Шурухнова, О.А. Ястребов.

Внимание в работе было уделено трудам ученых по гражданскому, арбитражному и уголовному процессу. В связи с наличием исторического блока изучены труды дореволюционных ученых по государственному, полицейскому, уголовно-процессуальному, гражданскому процессуальному, крестьянскому, административному праву, судоустройству и др., в том числе связанные с институтом дисциплинарной ответственности. Среди них необходимо выделить работы И.Е. Андреевского, В.А. Безра, Е.В. Васьковского, М.Ф. Владимирского-Буданова, Ю.С. Гамбарова, А.Х. Гольмстена, В.М. Гессена, А.Ф. Евтихиева, А.И. Елистратова, Н.М. Коркунова, С.А. Корфа, Х. Краевского, Н.О. Куплевасского, А.А. Леонтьева, К.И. Малышева, И.В. Михайловского, А.К. Рихтера, Н.Н. Розина, В.К. Случевского, Н.С. Суворова, Н.С. Таганцева, И.Т. Тарасова, А.А. Титова, В.С. Томашевича, Г.С. Фельдштейна, И.Я. Фойницкого, А.К. Фон-Резона, И.Г. Щегловитова, И.Е. Энгельмана, Т.М. Яблочкова и др. Использовались работы ученых довоенной и послевоенной советских эпох, в том числе И.Н. Ананова, С.М. Берцинского, С.В. Бородина, Э. Бородиной, А.Н. Иодковского, В.Л. Кобалевского, С.Ф. Кечекьяна, М. Кожевникова, Н.О. Лаговьера, Б.Р. Левина, С.М. Мокринского, С. Никитина, Е. Носова, Е. Пашуканиса, Г.И. Петрова, В. Пирогова, С.С. Студеникина, И.С. Топчеева, А.И. Турубинера.

В сравнительно-правовом, историко-правовом исследовании и при разработке проблем судебного усмотрения внимание уделено трудам зарубежных ученых – Г. Аншютца, А. Бетмана-Гольвега, О. Бюлова, А.А. Кадырова, А.А. Коомбаева, К. Лемайера, Н.К. Маматазизовой, Р. Моля, Р.А. Подоприторы, З.М. Рахмановой, У. Таджиханова, Р.Н. Юрченко, J.-B. Auby, E. Bernatzik, O. von Bülow, J.L. Brunstein, J. Grey, R.N. Jonakait, A. Kronman, E. Lingg, O. Mayer, R. Herrnritt, T. Rohringer, O. Sarwey, M. Sunkin, K. von Stengel, F. Tezner.

Настоящее исследование также основывается на работах других известных административистов, трудах теоретиков права, монографической и учебной литературе по конституционному праву, организации судебной, правоохранительной деятельности.

Нормативная основа исследования базируется на положениях Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормах международного права. В ходе историко-правового и сравнительно-правового исследования использовались законодательство Российской империи, СССР, иные памятники права и законодательство стран постсоветского пространства.

Эмпирической базой исследования является судебная практика и акты, в том числе руководящие разъяснения, Правительствующего Сената, Верховного Суда РСФСР, Верховного Суда СССР, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, кассационных и областных судов общей юрисдикции, а также проекты нормативных правовых актов. В работе также нашли отражение статистические данные, относящиеся к рассматриваемой теме, результаты анкетирования 356 судей судов общей юрисдикции шести субъектов РФ – Республики Карелия, Ямало-Ненецкого автономного округа, Калининградской, Мурманской, Новгородской, Псковской областей, 303 сотрудников органов внутренних дел и подразделений Росгвардии Республики Карелия, а также 315 студентов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Северного института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России).

В диссертации широко используется как официально опубликованная, так и размещенная на электронных ресурсах судебная практика Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Помимо этого, в работе изучено 2020 дел об административных правонарушениях, находившихся в производстве мировых судей и судей федеральных судов общей юрисдикции Республики Карелия. Подвергнуты анализу результаты обобщений практики судов общей юрисдикции Республики Карелия. По одной категории дел использованы результаты проведенного автором обобщения судебной практики по кассационному округу.

Работа базируется в том числе на 17-летнем личном опыте автора, связанном с рассмотрением дел об административных правонарушениях в Медвежьегорском районном суде Республики Карелия и Верховном Суде Республики Карелия, проведением проверок работы районных (городских) судов Республики Карелия, а также подготовкой аналитической группой под руководством диссертанта ежегодных обобщений судебной практики.

Научная новизна исследования заключается в разработанной автором теоретической концепции формирования в системе отечественного административного процесса нового вида административного судопроизводства – административно-деликтного судопроизводства как процессуальной формы правосудия по делам, связанным с совершением административных правонарушений (административных деликтов), посредством которого судами общей юрисдикции и арбитражными судами осуществляется разрешение дел об административных правонарушениях как по существу, так и в порядке пересмотра вынесенных по ним правовых актов, а также разрешение отдельных процессуальных вопросов, возникающих до возбуждения указанных дел, после прекращения производства по ним и на стадии исполнения вынесенных по ним постановлений. В рамках данной концепции определены и охарактеризованы основные институты нового вида административного судопроизводства, а также предложено новое понимание проявляющегося в нем феномена судебного усмотрения.

В результате проведенного научного исследования:

- сформулировано определение понятия «административно-деликтное судопроизводство»;
- установлено время зарождения административно-деликтного судопроизводства и выявлены тенденции его развития в РФ и государствах постсоветского пространства;
- раскрыты предназначение, структура и иные теоретико-правовые характеристики современного административно-деликтного судопроизводства;
- определено положение административно-деликтного судопроизводства в системе отечественного административного процесса;

- обосновано авторское понимание сущности судебного усмотрения в административно-деликтном судопроизводстве;
- выявлены критерии, направления, виды, способы и формы реализации судебного усмотрения в административно-деликтном судопроизводстве;
- выработан подход к совершенствованию законодательного регулирования административно-деликтного судопроизводства в РФ и определены основные элементы соответствующей процессуально-правовой модели такого регулирования;
- разработан авторский проект федерального закона «Об административно-деликтном судопроизводстве», опирающийся на сконструированную соискателем процессуально-правовую модель законодательного регулирования названного судопроизводства.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1. Отсутствие единого доктринального понимания судебного производства по делам, связанным с совершением административных правонарушений, осуществляемого судами общей юрисдикции и Верховным Судом РФ, в том числе в части принадлежности его к какому-либо виду судопроизводства из предусмотренных ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, создает правовую и доктринальную неопределенность по вопросам о месте указанного производства в системе отечественного административного процесса и об особенностях его законодательного регулирования. Данная неопределенность может и должна быть устранена посредством теоретической разработки и закрепления в системе административно-процессуального права и административно-процессуального законодательства отдельного института – административно-деликтного судопроизводства.

2. Предусмотренный ч. 2 ст. 118 Конституции РФ институт административного судопроизводства в настоящее время характеризуется полиморфизмом и охватывает самостоятельные процессуальные модели правосудия по делам, возникающим из публичных правоотношений, положенные в основу КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ и Федерального закона от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении

к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста». Административное судопроизводство, являясь собирательным понятием, распространяется на различные процессуальные формы правосудия, две из которых (закрепленные КоАП РФ и гл. 25 АПК РФ) образуют административно-деликтное судопроизводство.

3. Административно-деликтное судопроизводство является закономерным результатом эволюции на постсоветском пространстве места и роли суда в правоприменительной деятельности, связанной с противодействием административно наказуемым деяниям.

В настоящее время оно по своей юридической сущности представляет собой предусмотренную КоАП РФ и АПК РФ совокупность двух процессуальных форм осуществления правосудия по судебным делам, связанным с совершением административных правонарушений.

В то же время административно-деликтное судопроизводство как совокупность форм осуществления правосудия по указанным делам в системе административного процесса относится к самостоятельному, не входящему в структуру административного судопроизводства, урегулированного КАС РФ и АПК РФ, подвиду административного процесса и виду судебного административного процесса, а именно к судебному административно-деликтному процессу, подлежащему законодательному обособлению от производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого несудебными органами.

Содержание административно-деликтного судопроизводства образует урегулированная административно-процессуальными нормами КоАП РФ и АПК РФ деятельность судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов, Верховного Суда РФ по разрешению как в целом, так и по отдельным процессуальным вопросам отнесенных к их компетенции судебных дел, связанных с совершением административных правонарушений.

4. Административно-деликтное судопроизводство обладает автономией от судебного рассмотрения административных дел в порядке КАС РФ, поскольку: 1) эволюционно не связано с административной юстицией и гражданским судопроизвод-

ством, модель которого лежит в основе КАС РФ; 2) сближается с уголовным процессом, в рамках которого разрешаются дела о преступлениях, сходные по своей юридической природе с делами об административных правонарушениях; 3) предмет административно-деликтного судопроизводства в отличие от предмета административного судопроизводства, урегулированного КАС РФ, образует дело, связанное с совершением административного правонарушения, – судебное административно-деликтное дело.

5. Административно-деликтное судопроизводство по своей юридической природе, месту и полномочиям суда в процессе разрешения дел, связанных с совершением административных правонарушений, принципиально отличается от производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого несудебными (административными) органами. Данные отличия в целом сводятся к следующему:

1) при разрешении дела, связанного с совершением административного правонарушения, суд не приравнивается к несудебному органу, поскольку в силу положений ч. 1–2 ст. 118 Конституции РФ осуществляет не исполнительную власть, не административную деятельность, а судебную власть, правосудие;

2) при разрешении дела, связанного с совершением административного правонарушения, суд выступает в качестве органа, уполномоченного законом на применение в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, всего набора административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ;

3) при разрешении дела, связанного с совершением административного правонарушения, только суд уполномочен давать итоговую правовую оценку обстоятельств указанного дела и принимать по нему окончательное решение;

4) при разрешении дела, связанного с совершением административного правонарушения, суд выступает в качестве органа, уполномоченного на осуществление судебного контроля за законностью и обоснованностью действий и решений (постановлений, определений) несудебных (административных) органов, совершенных, принятых ими по указанному делу.

6. Судебное административно-деликтное дело представляет собой возникшую в связи с совершением либо предполагаемым совершением физическим или юридическим лицом административного правонарушения юридико-фактическую ситуацию, требующую разрешения судом посредством осуществления правосудия в процессуальной форме административно-деликтного судопроизводства. В зависимости от разрешаемых в рамках судебных административно-деликтных дел вопросов выделяются следующие категории данных дел, рассматриваемых судьями судов общей юрисдикции и арбитражными судами:

1) дела о привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности, возбуждаемые на основании соответствующих заявлений несудебных органов, прокурора (ст. 28.8 КоАП РФ, ст. 202 АПК РФ);

2) дела о пересмотре (об обжаловании, опротестовании) постановлений, последующих решений и подлежащих обжалованию определений по делам об административных правонарушениях, вынесенных несудебными органами, возбуждаемые на основании соответствующих жалоб (протестов прокурора) (п. 1–3 ч. 1, ч. 5 ст. 30.1 КоАП РФ, ст. 207 АПК РФ);

3) дела о пересмотре (об обжаловании (опротестовании)) определений несудебных органов об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях (ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ и исходя из положений ст. 207 АПК РФ);

4) дела о разрешении отдельных процессуальных вопросов по находящимся в производстве несудебных органов делам об административных правонарушениях: о продлении сроков содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных учреждениях (ст. 27.19, 27.19¹ КоАП РФ); о разрешении отдельных процессуальных вопросов, связанных с исполнением назначенных несудебными органами физическим и юридическим лицам административных наказаний (гл. 31–32 КоАП РФ и исходя из положений ст. 207 АПК РФ).

В зависимости от вида перечисленных судебных административно-деликтных дел в структуре административно-деликтного судопроизводства возможно выделение соответствующих судебных производств.

7. В структуру административно-деликтного судопроизводства, регулируемого КоАП РФ и АПК РФ, подлежат включению следующие, пока формально-юридически не закрепленные в данных кодексах, судебные производства: 1) производство об обжаловании (опротестовании) мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 27 КоАП РФ, примененных несудебными органами (ч. 5 ст. 25.5 КоАП РФ); 2) производство об обжаловании (опротестовании) вынесенных несудебными органами представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений (ст. 29.13 КоАП РФ).

8. Рассмотрение арбитражными судами и Верховным Судом РФ в порядке административного судопроизводства дел об административных правонарушениях в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности по правилам, предусмотренным гл. 25 и другими положениями АПК РФ, представляет собой специальный вид административно-деликтного судопроизводства, дублирующий другой его вид (осуществляемый судами общей юрисдикции). Существование в рамках одной системной единицы административного процесса (судебного административно-деликтного процесса) самостоятельных и дублирующих друг друга видов административно-деликтного судопроизводства необоснованно придает последнему полиморфизм, не обеспечивает участников производства одинаковым объемом процессуальных гарантий и нарушает единообразие судебной практики.

9. Судебное усмотрение в административно-деликтном судопроизводстве проявляется благодаря собственному восприятию судьей общего спектра конституционных ценностей, реализация которых составляет предназначение административно-деликтного судопроизводства. Подобное восприятие опирается на дискреционные установки судьи, выступающие критериями его усмотрения. Судебное усмотрение выражается не только в непосредственном выборе судьей одного из законных видов процессуальных действий, охватываемых волей законодателя, но и в собственной разработке непосредственно на основе конституционных ценностей варианта процессуального действия (решения) в отсутствие предоставленных судье законом как соответствующих вариантов для выбора, так и права выбора из них. Для

решения задачи выполнения административно-деликтным судопроизводством своего предназначения судебное усмотрение должно получить законодательное признание путем введения института правоприменительной (в том числе судебной) ошибки. Вместе с тем, поскольку судебное усмотрение не является правовым институтом, ориентиры для его реализации должны быть отнесены к предмету руководящих разъяснений Верховного Суда РФ как формы официального закрепления и консолидации проявлений усмотрения высшей судебной инстанции, не зависящих от обстоятельств конкретных судебных административно-деликтных дел.

10. Становление административно-деликтного судопроизводства в соответствии с системой административного процесса в качестве отдельного, но единого вида административного судопроизводства, обеспечивающего реализацию судебного административно-деликтного процесса как подвида административного процесса, предполагает разработку административно-деликтной процессуальной формы – процессуальной модели, построенной на обусловленных его предназначением стержневых процессуальных институтах. В частности, сохраняющееся в настоящее время ограничение действия в производстве по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции распространяющихся на него конституционных принципов состязательности и равноправия сторон, затрудняющее реализацию принципа объективной истины, деформирует презумпцию невиновности и придает судебному правоприменению, вынужденному преодолевать несоответствие процессуальных норм КоАП РФ положениям Конституции РФ, избыточно-дискреционный характер. Это несоответствие может и должно быть устранено путем формирования в содержании административно-деликтной процессуальной формы, подлежащей закреплению в отдельном федеральном законе, таких институтов, как принципы и стороны административно-деликтного судопроизводства.

В систему принципов рассматриваемого судопроизводства должны включаться принципы законности и справедливости, объективной истины, сочетания процессуальной активности суда с состязательностью сторон, распределения судом бремени доказывания на основе презумпции невиновности и процессуального равноправия сторон.

К сторонам административно-деликтного судопроизводства следует отнести орган административного преследования и лицо, подвергаемое административному преследованию.

11. В целях устранения неопределенности в соотношении производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции с закрепленными в Конституции РФ видами судопроизводства административно-деликтное судопроизводство должно приобрести статус самостоятельного, не входящего в предметы регулирования КАС РФ и АПК РФ вида административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, в рамках которого реализуются нормы административно-деликтного права, содержащиеся в КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

12. В целях устранения конкуренции процессуальных норм КАС РФ, АПК РФ и КоАП РФ и приведения административно-процессуального законодательства в соответствие с системой административного процесса представляется целесообразным исключить из предмета регулирования КоАП РФ только судебные производства (с оставлением в новом КоАП РФ внесудебных производств), а из АПК РФ – производства по разрешению арбитражным судом дел, связанных с совершением административных правонарушений, и урегулировать их в самостоятельном федеральном законе «Об административно-деликтном судопроизводстве», инициативный проект которого представлен в настоящей работе.

13. В случае восприятия законодателем идеи разработки федерального закона «Об административно-деликтном судопроизводстве» необходимо дифференцировать закрепляемую в нем административно-деликтную процессуальную форму с учетом характера подлежащих рассмотрению судебных административно-деликтных дел.

В общих положениях названного закона должны быть предусмотрены особенности рассмотрения арбитражными судами дел, связанных с совершением административных правонарушений. В предлагаемом законодательном акте должны найти отражение обозначенные выше категории судебных административно-

деликтных дел, но объединенные в следующие виды производств: 1) по делам об административных правонарушениях; 2) по разрешению отдельных процессуальных вопросов по делам об административных правонарушениях, находящимся в производстве несудебных органов; 3) по принятию мер реагирования на административные деликты в отсутствие производства по делу об административном правонарушении.

При этом административно-деликтное судопроизводство, построенное на основе инстанционной системы стадий, должно предусматривать и единую форму разрешающего дело акта суда первой инстанции в виде выносимого именем Российской Федерации постановления суда. По судебным делам об административных правонарушениях необходимо ввести институт оправдательного постановления, а акт о прекращении производства по делу должен выноситься в форме определения, оканчивающего процессуальные действия без разрешения дела по существу.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в восполнении пробела в административно-процессуальной науке в части соотношения производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах с административным процессом и его видами. Устранена теоретическая неясность в соотношении данной судебной деятельности с видами судопроизводства. Кроме того, теоретически осмыслено интегрирование в систему административного процесса судебных производств по применению иных мер административно-процессуального реагирования на административные деликты.

Практическая значимость исследования заключается в разработке основ процессуальной модели судебного применения связанных с совершением административных деликтов мер административного принуждения и разрешения сопутствующих процессуальных вопросов; предложен обоснованный вариант декодификации процессуального законодательства об административных правонарушениях в виде проекта федерального закона «Об административно-деликтном судопроизводстве».

Изложенные в диссертации выводы могут быть применены:

- в законопроектной деятельности в ходе третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях и соответствующего процессуального законодательства;
- в деятельности судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также при разработке руководящих разъяснений Верховного Суда РФ по вопросам применения административно-процессуального законодательства;
- в процессе преподавания в вузах дисциплин «Административный процесс», «Административное право», «Административное судопроизводство» и других юридических дисциплин, в которых в том или ином аспекте изучается административно-процессуальная деятельность судей, а также на факультетах профессиональной переподготовки и повышения квалификации судей, сотрудников аппаратов судов и должностных лиц органов административного преследования;
- в ходе дальнейших исследований проблематики роли правосудия и судопроизводства в сфере публичных правоотношений.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Достоверность результатов исследования подтверждается анализом широкого спектра теоретических, исторических и практических аспектов применения мер административного принуждения, компаративистским исследованием процессуального законодательства об административных правонарушениях всех стран постсоветского пространства, изучением объемной судебной практики с верификацией полученных результатов с помощью личного многолетнего опыта судебной работы и итогов анкетирования правоприменителей и студентов юридических вузов.

Положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в двух монографиях, одном учебном пособии, изданном в соавторстве, и 48 научных статьях, 31 из которых опубликована в научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований.

Результаты исследования используются соискателем по основному месту его работы – в судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Карелия, в том числе при внесении по запросам Верховного Суда РФ предложений о внесении изменений в действующее законодательство.

Диссертационный материал используется в преподавательской деятельности в Сибирском юридическом университете (г. Омск) и в Северном институте (филиале) ВГУЮ (РПА Минюста России) в рамках курсов «Административное право», «Административный процесс». На основе проведенного исследования автором разработан и внедрен в учебный процесс Северного института ВГУЮ учебный курс «Административно-деликтное судопроизводство» для обучающихся по программе магистратуры по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция.

Положения диссертации представлены в форме докладов и выступлений на 32 научно-практических мероприятиях, в том числе международного, общероссийского и межрегионального уровней, в городах Боровичи (2022 г.), Белгород (2024 г.), Великий Новгород (2024 г.), Избербаш (2024 г.), Москва (2022–2026 гг.), Омск (2025 г.), Санкт-Петербург (2022–2025 гг.), Симферополь (2024 г.), Сухум (2025 г.), Петрозаводск (2022, 2023 гг.). В числе данных мероприятий: Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки административного права и процесса (Лазаревские чтения - 2022)» (г. Москва, Институт государства и права РАН, 24 февраля 2022 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Провоприменение в кризисных ситуациях – эффективность управленческих решений» в рамках Первого Белгородского юридического форума (г. Белгород, Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 11 сентября 2024 г.); Международная научно-практическая конференция «Система административного права в условиях новых вызовов» в рамках XXV конференции «Кутафинские чтения» (г. Москва, Университет имени О.Е. Кутафина, 28 ноября 2024 года); IV Международная научно-практическая конференция «Охрана и защита прав и законных интересов в современном праве» (г. Симферополь, Крымский филиал РГУП, 13 сентября 2024 г.); Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Соро-

кинские чтения)» (г. Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский университет МВД России, 21 марта 2025 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Судебный контроль над административным усмотрением» (г. Омск, Сибирский юридический университет, 30 мая 2025 г.); Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы комплексного понимания, унификации и дифференциации судебного административного процесса» (г. Москва, РГУП им. В.М. Лебедева, 18 июня 2026 г.)

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, 5 глав, объединяющих 15 параграфов, заключения, списка литературы и трех приложений. Работа выполнена в объеме, установленном Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, ставятся цель и задачи, объект и предмет исследования, раскрываются теоретическая, методологическая, историческая и эмпирическая основы исследования, обосновывается научная новизна. Формулируются положения, выносимые на защиту, определяется теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения о степени достоверности, апробации результатов и структуре исследования.

Первая глава «Возникновение и становление административно-деликтного судопроизводства в России» посвящена эволюции административно-деликтного судопроизводства (далее также – АДС) и сопутствующему ей развитию института административной ответственности.

В первом параграфе «Прообразы административно-деликтного судопроизводства в России» обосновывается, что первым из таковых явилось введенное 12 июля 1889 г. Положением о земских участковых начальниках судебно-административное производство у земского начальника. Оно включало две категории дел: а) наложение на представителей различных сословий, проживающих в селениях, административных взысканий за маловажные проступки; б) пересмотр аналогичных взысканий, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной на крестьян. Новелле со-

путствовало введение институтов административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях (далее также – ПДОАП). Это произошло с утверждением 12 июля 1889 г. Временных правил о волостном суде в местностях, в которых введено Положение о земских участковых начальниках. Согласно Правилам крестьяне стали привлекаться волостным судом к уголовной ответственности за маловажные проступки, только если они были поименованы в ст. 17 данных правил. В связи с этим остальные маловажные проступки перестали считаться уголовно наказуемыми и, оставшись без отраслевой принадлежности, стали характеризоваться как «отнесенные к административно-карательной деятельности сельского старосты и волостного старшины». В отношении порядка наложения взысканий вошел в обиход термин «административный».

Через три года после слома дореволюционных правовых установлений институт административной ответственности в РСФСР возродился с принятием Декрета СНК о мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения от 25 мая 1920 г. Наложение административных взысканий стало прерогативой несудебных структур, перечень которых и полномочия первоначально расширялись. Однако административно-юрисдикционная деятельность стала хаотичной, чрезмерно сосредоточилась на фискальной цели и привела к притеснению населения.

Вмешательство ВЦИК в местное правотворчество, законодательная корректировка компетенции правоохранительных структур и административно-правовые меры не ликвидировали злоупотребления и не обеспечили соразмерность применения мер административного принуждения за совершение административных проступков. В связи с этим в 1937 г. был введен независимый процессуальный контроль за их применением с отнесением его к судебной прерогативе. В развитие Постановления ЦИК СССР № 94 и СНК СССР № 603 от 11 апреля 1937 г. появляются три гражданско-процессуальных прообраза АДС: а) судебное санкционирование обращения взыскания на имущество должника в погашение наложенного на него штрафа; б) назначение судом штрафов за лесонарушения; в) наложение судом штрафов за недоимки по обязательным поставкам.

Второй параграф «Возникновение и становление административно-деликтного судопроизводства как самостоятельного правового явления» посвящен эволюции непосредственно АДС. Оно не было связано общей судьбой со своими гражданско-процессуальными прообразами. АДС формировалось как не относящаяся к другим процессуальным отраслям совокупность процессуальных порядков разрешения судом дел о применении мер административного воздействия за мелкое хулиганство, мелкую спекуляцию и др.

Новелла была введена Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1956 г. «Об ответственности за мелкое хулиганство», но не ограничивалась лишь судебным назначением административных наказаний. Она охватила применение судом различных мер административного воздействия (принуждения), в перечне которых меры административной ответственности были лишь частью.

Институционализация производства по делам именно об административных правонарушениях произошла благодаря Основам законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях от 23 октября 1980 г. (далее – Основы 1980 г.) и принятому в их развитие КоАП РСФСР. Реформа реализовала наиболее практичный из вариантов кодификации административного законодательства. Однако она заслонила собой природу участия суда в административно-юрисдикционной деятельности и породила стереотипы об ограниченности судебной деятельности лишь вопросами привлечения к административной ответственности и ее однородности с несудебной юрисдикцией. Тем не менее, становление АДС в названных узких рамках явилось лишь этапом его развития. С принятием КоАП РФ сфера судебного контроля за административным принуждением вновь стала закономерно и последовательно расширяться.

В третьем параграфе «Опыт законодательного регулирования административно-деликтного судопроизводства в странах постсоветского пространства» формулируется вывод, что в странах ближнего зарубежья Основы 1980 г. также выступали как устаревающий правовой стандарт, ограничивавший роль суда в административной юрисдикции. Вместе с тем, ныне национальные законодательства о ПДОАП регулируют разрешение судом и иных вопросов, связанных с реагированием на адми-

нистративные деликты, что дает возможность характеризовать эту судебную деятельность также как АДС. Судебная прерогатива в различных странах охватила следующие категории дел: а) об административных правонарушениях; б) о применении мер правового реагирования по находящимся в производстве несудебных органов делам об административных правонарушениях; в) о применении мер правового реагирования на административные деликты или даже деликтность вне ПДОАП.

Попутно АДС приобрело и очертания, отличающие его от остальной административной юрисдикции. Оно, за единственным исключением, не тяготеет к судебному разрешению административных споров и сближается чаще с уголовным процессом. В рамках же общего порядка АДС наполняется специфическими институтами, обзаводится собственными разделами и даже становится доминирующим порядком назначения административных наказаний. Дела об административных правонарушениях в отношении субъектов экономической деятельности рассматриваются судами в рамках отдельного процессуального закона, помимо России, только в Абхазии и Южной Осетии. Это свидетельствует о возможности их полноценного рассмотрения вне специализированной процессуальной модели.

Вторая глава «Административно-деликтное судопроизводство в системе административного процесса» посвящена интегрированию АДС в систему отечественного административного процесса.

В первом параграфе «Современная правовая регламентация административно-деликтного судопроизводства и объем данного понятия» излагается суждение, что деятельность судов общей юрисдикции (далее также – СОЮ) и арбитражных судов, являющаяся предметом регулирования КоАП РФ и главы 25 АПК РФ, имеет более широкий предмет, чем собственно Производство. Совокупность урегулированных КоАП РФ и АПК РФ видов деятельности судей СОЮ и арбитражных судов по применению различных мер административно-процессуального реагирования на административные деликты и образует АДС. Являясь собирательным понятием, АДС охватывает по существу однотипную деятельность СОЮ и арбитражных судов по трем категориям дел:

1) об административных правонарушениях;

2) о принятии вне рамок дела об административном правонарушении мер правового реагирования на административные деликты, в том числе: а) о пересмотре определений несудебных органов об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях (ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ); б) о пересмотре постановлений несудебных органов о прекращении производства по таким делам (ст. 28.9 и ст. 29.10 КоАП РФ);

3) о разрешении отдельных процессуальных вопросов по находящимся в производстве несудебных органов делам об административных правонарушениях (о продлении сроков содержания мигрантов в специальных учреждениях (ст.ст. 27.19, 27.19¹ КоАП РФ); о разрешении вопросов, связанных с исполнением назначенных несудебными органами административных наказаний (гл. 31–32 КоАП РФ и исходя из положений ст. 207 АПК РФ). В рамках последней категории дел в АДС формируются и судебные производства об обжаловании примененных несудебными органами мер обеспечения, предусмотренных гл. 27 КоАП РФ (ч. 5 ст. 25.5 КоАП РФ, гл. 24 АПК РФ) и вынесенных ими представлений (ст. 29.13 КоАП РФ, гл. 24 АПК РФ).

Во втором параграфе «Административно-деликтное судопроизводство как самостоятельное административно-процессуальное явление» определяется общее соотношение АДС с административным процессом, который предлагается трактовать с учетом наиболее устоявшихся его смысловых нагрузок. Дореволюционный прообраз АДС теоретически охватывался введенным в 1908 г. И.В. Михайловским понятием «административный процесс», хотя и не подвергся осмыслению административистами начала XX века. В советскую эпоху термин «административный процесс» впервые применен к предвоенным прообразам АДС, а затем – к первым его новеллам, в которых начала усматриваться и специфика, отличающая их от несудебной административной юрисдикции. Эта специфика связывалась со слиянием в них правосудия с административной юрисдикцией. Аналогичная позиция развивается в отношении Производства и ныне. Поэтому наличие признака правосудия не препятствует, а вполне благоприятствует включению Производства в административный процесс.

При расширении того же подхода к Производству до масштабов АДС подчеркивается, что АДС, с одной стороны, имеет корреспондирующий ему административно-правовой нормативный массив – административно-деликтное право. Оно считается подотраслью административного права, и процесс реализации его норм не может относиться ни к чему иному, кроме как к административному процессу. С другой стороны, АДС, обладая признаком правосудия, обособляется в законодательстве и от несудебного правоприменения, и от предмета регулирования КАС РФ, формируясь как самостоятельное административно-процессуальное явление.

Третий параграф «Административно-деликтное судопроизводство как совокупность форм реализации судебного административно-деликтного процесса» посвящен конкретизации местоположения АДС в системе административного процесса – той разновидности его структуры, которая имеет объективный характер.

Идея о существовании административного процесса связывается с изданием в 1884 г. труда под редакцией Карла фон Штенгеля, посвященного реформе прусского государственного управления, где было проведено осмысление административных производств в целом, а не только административной юстиции. Они обобщены теоретической конструкцией «*Verfahren der Verwaltung*». Как тогда, так и ныне административный процесс понимается как способ реализации административного права, уравнивающий публичные и частные интересы и имеющий три разновидности: а) административные производства (вынесение приказов, рассмотрение бесспорных административных дел); б) административно-принудительный процесс, в том числе административная юрисдикция; в) рассмотрение административных споров. В российской дореволюционной доктрине первая разновидность отсутствовала, но в советской науке две научные школы, у истоков которых стояли Н.Г. Салищева и В.Д. Сорокин, эволюционировали до подходов, названных комплексными. В их рамках выделено аналогичное системное триединство административного процесса. Те же его виды охарактеризованы в диссертации как административно-позитивный, административно-принудительный и административно-юстиционный процессы.

Приведенная теоретическая модель взята за основу как соответствующая исторически первому и укоренившемуся в науке структурированию административно-

го процесса, а также согласующаяся с используемой в судебных актах терминологией. Однако она подвергнута модернизации, поскольку помещает АДС в узкие рамки Производства, объединяя его при этом с несудебной юрисдикцией. В комплексных подходах не в полной мере учтена самостоятельность судебной власти и существование судебного административного процесса. В ней не учтено и наличие выделенного в работе такого подвида административного процесса как судебный административно-деликтный процесс, который предназначен для разрешения судом вопросов о применении мер административного принуждения в связи с совершением административных деликтов.

По приведенным причинам в диссертации предложена доработанная теоретическая модель системы административного процесса.

Характер рассматриваемых дел определен в качестве основного критерия внутренней его дифференциации, в связи с чем выделены следующие виды административного процесса: административно-позитивный, административно-принудительный и административно-юстиционный.

В зависимости от субъекта административно-процессуальной деятельности в качестве подвигов административного процесса 1-го уровня определены судебный и несудебный административный процесс.

В свою очередь в судебном административно-принудительном процессе выделены подвиды административного процесса 2-го уровня: судопроизводство по материалам о грубых дисциплинарных проступках военнослужащих и судебный административно-деликтный процесс.

В рамках предложенной модели АДС представлено в качестве совокупности процессуальных форм реализации судебного административно-деликтного процесса, которыми выступают АДС в СОЮ и АДС в арбитражных судах.

В третьей главе «Теоретико-правовая характеристика административно-деликтного судопроизводства» определяются характерные признаки АДС.

Актуальность поднятого в первом параграфе «Предназначение административно-деликтного судопроизводства» вопроса обосновывается тем, что в силу кон-

ституционного законодательства АДС наделяется иными функциями, нежели те, которые следуют из норм КоАП РФ, что влечет сложности в судебной практике.

Возникновение АДС сочеталось с интегрированием в административную юрисдикцию такого порядка, где меры административного воздействия считались бы применяющимися от имени не власти, а народа в лице его представителей, справедливо оценивающих правомерность административного преследования. Вводилась и новая разновидность административных деликтов, где они выступали не столько как акты неповиновения порядку управления, сколько как антиобщественные действия, занимающие промежуточное положение между типичными административными правонарушениями и преступлениями.

АДС вводилось не в качестве нового «приводного ремня» государственного управления, а как совокупность форм судебного контроля за ним посредством правовой оценки административного преследования судом от имени народа, хотя изначально она и не была лишена политической окраски. В рамках АДС административная юрисдикция эволюционировала из борьбы публичной власти с нарушениями порядка управления в общественную оценку той же борьбы в свете общеправовых ценностей. Ныне АДС выполняет аналогичную функцию, которая следует из положений Конституции РФ в их истолковании Конституционным Судом РФ и охарактеризована как конституционно-правовая.

Предназначение АДС связывается с судебным контролем управленческой инициативы публичной администрации, выраженной в предпринятых ею мерах правового реагирования на административные деликты, путем проверки этих мер на предмет соответствия закону в свете конституционных ценностей. Осмысливая это предназначение теоретически, можно утверждать, что социум через институт суда обеспечивает свое сохранение и развитие принятием такого решения в отношении разногласий между публичной властью и гражданином, которое наиболее согласуется с интересами социального целого. Судья здесь действует от имени государства не как публичной власти, а как страны в целом, и применяет право не в узконормативном его значении (законодательство), а в широком, интегративном смысле – как средство социального компромисса.

Во втором параграфе «Юридические параметры административно-деликтного судопроизводства» предмет исследования наделяется следующими характеристиками:

а) АДС является состоящей из процессуальных действий судебной процессуальной деятельностью, образующей содержание двух сложных административно-процессуальных правоотношений (в СОЮ и арбитражных судах);

б) судья выступает обязательным субъектом всех складывающихся в рамках АДС процессуальных правоотношений;

в) теоретические границы АДС охватывают процессуальную деятельность судьи СОЮ и арбитражного суда, осуществляемую с участием иных субъектов, от поступления в суд подлежащего судебному рассмотрению в порядке КоАП РФ и АПК РФ заявления, жалобы, протеста и ходатайства о принятии судом меры административно-процессуального реагирования на административный деликт до, как правило, рассылки окончательного судебного акта по делу, а как исключения – также обращения судьей принятого в рамках гл. 29 КоАП РФ и § 1 гл. 25 АПК РФ судебного акта к исполнению и разрешения вопросов, связанных с исполнением;

г) АДС обладает внутренней дифференциацией, хотя она не отличается необходимой четкостью и не позволяет выделить виды производств.

В третьем параграфе «Предмет административно-деликтного судопроизводства» обосновывается, что соответствующий предмет не может сводиться к спору. АДС лишь рассчитано на возможность возникновения спора, а не направлено на его разрешение. Предмет АДС не может быть охарактеризован и как публично-правовой конфликт. Судья не примиряет участников производства, не уделяет приоритетного внимания урегулированию разногласий, при этом рассматривает жалобы, как правило, независимо от их доводов. Конфликт, вызванный правонарушением, служит лишь поводом к возбуждению судебного дела.

В работе вводится терминологическая конструкция «судебное административно-деликтное дело», которая связывается не с конфликтом, а с юридико-фактической ситуацией, содержащей правовой вопрос. Предмет АДС трактуется

как задокументированные в судебных административно-деликтных делах вопросы о принятии судом мер административно-процессуального реагирования на административные деликты, включающих, в том числе, меры судебного административного принуждения. Разрешение таких дел осуществляется, исходя из предназначения АДС, путем сопоставления запрашиваемых у суда мер с требованиями КоАП РФ в свете конституционных ценностей.

В четвертой главе «Судебное усмотрение в административно-деликтном судопроизводстве» подвергается разбору свойственный АДС, но недостаточно изученный дискреционный аспект судебной деятельности.

В первом параграфе «Понятие судебного усмотрения в административно-деликтном судопроизводстве» подвергается пересмотру трактовка судебного усмотрения как выбора варианта процессуального решения из разрешенных законом. Ограничение усмотрения выбором характерно лишь для идеального уровня правового регулирования. В действительности же закон нередко направляет действия судьи лишь общими оценочными суждениями, предоставляя ему вместо перечня для выбора лишь общее пространство, в пределах которого судье предстоит самостоятельно создать подобный перечень, а из него потом осуществить выбор.

Иногда судье приходится разрабатывать варианты выбора и не в отведенном для этого пространстве, а вовсе в неопределенности – самостоятельно констатировать наличие у себя определенной сферы дискреционных полномочий, в ней формировать перечень вариантов, чтобы из него осуществить выбор. Проявление усмотрения здесь не укладывается в смысл понятия «выбор», предполагающего наличие детерминированных возможностей. В связи с этим судебное усмотрение в АДС предлагается характеризовать шире – как определение судьей оптимального варианта процессуального решения посредством его выбора из предложенных законом вариантов или самостоятельной разработки преимущественно на основе и контексте общего спектра конституционных ценностей. Роль судебного усмотрения в АДС состоит в реализации при применении мер судебного административного принуждения и разрешении связанных с ними процессуальных вопросов конституционных

ценностей – в части, где они недостаточно закреплены в законе или искажены в актах и действиях административных органов.

Во втором параграфе «Критерии и направления реализации судебного усмотрения в административно-деликтном судопроизводстве» утверждается, что соответствующие критерии проистекают из собственного (не через призму законодательных норм) осознания судьей тех ценностей, на реализацию которых направлена его деятельность. В отличие от административного усмотрения, ориентирующегося на восприятие должностным лицом приоритетов внутренней политики публичной администрации, судья основывается на собственном видении общего спектра конституционных ценностей, в контексте которых применяется законодательство.

Поскольку феномен правоприменительного усмотрения находится на стыке юридических наук и психологии, в качестве самих критериев судебного усмотрения в АДС выделены явления, которые предлагается именовать дискреционными установками. Это психосоциальные ориентиры судьи, в которых детализируется его видение приоритетных для АДС ценностей. Установки, помогая толковать закон, дают судье представление об объеме своих полномочий, а затем направляют усмотрение внутри них. Дискреционные установки подразделяются на установки-ценности, предполагающие необходимость простого учета тех или иных обстоятельств и интересов как важных ценностей, и установки-меры, определяющие пропорции реализации уже учтенных ценностей в соотношении друг с другом.

Обосновывается, что судебное усмотрение в АДС реализуется в следующих направлениях: а) выбор и толкование законодательства; б) конструирование или реконструирование процессуальной формы; в) определение варианта разрешения судебного административно-деликтного дела. Последнее направление выражается и в пересмотре результата административного усмотрения. Дискреционное судебное вмешательство происходит в случаях неочевидной незаконности и (или) очевидной нецелесообразности указанного результата по убеждению судьи.

В третьем параграфе «Виды, способы и формы реализации судебного усмотрения в административно-деликтном судопроизводстве» помимо усмотрения, охватывающегося волей законодателя (первый вид или уровень судебного усмотре-

ния), выносятся на обсуждение идея о наличии еще двух его видов (уровней). Усмотрение второго вида проявляется, когда воля законодателя с определенностью не выражена в отношении вопросов, которые явно подлежат нормативному регулированию. Это происходит в случаях: а) пробела в законодательстве, б) коллизии законодательных норм, которая может неоднозначно разрешаться, в) наличия различных разумных вариантов толкования закона. В таких условиях судье в силу конституционной обязанности отправления правосудия также предстоит продолжать процессуальную деятельность, но уже полагаясь не на закон, а на усмотрение, поскольку иного ресурса у него нет. Выход усмотрения на второй уровень проявляет конституционно-правовую самостоятельность судебной власти.

Изредка встречаются и процессуальные ситуации, когда следование тексту закона (как при наличии, так и отсутствии поля для усмотрения), приводит к очевидному пренебрежению конституционными ценностями. В таких исключительных случаях, свидетельствующих о явной недоработке законодателя, иногда складывается судебная дискреционная практика особого вида, когда усмотрение реализуется вопреки законодательным требованиям, выходя на третий уровень. Здесь судебная власть не только проявляет самостоятельность как ветвь власти, но и выполняет свои конституционно-правовые функции в системе сдержек и противовесов правового государства. Соответственно, в рамках лишь первого вида (уровня) усмотрение реализуется таким классическим способом как выбор одного из предусмотренных законом вариантов процессуального действия. В рамках второго и третьего видов способом реализации усмотрения является самостоятельная разработка судьей требуемого варианта.

В диссертации предложено выделять формы судебного усмотрения в АДС в зависимости от нормативного значения его результатов. В качестве таких форм выделены: а) усмотрение, значение которого ограничивается рамками одного дела; б) усмотрение, выраженное в актах вышестоящих судебных инстанций по конкретным делам, в которых излагаются правовые позиции, имеющие значение для практики нижестоящих судов; в) руководящие разъяснения Верховного Суда РФ. Подобные разъяснения не являются источниками права, но представляют со-

бой официальные методические рекомендации, подлежащие учету судьями при рассмотрении аналогичных дел.

Пятая глава «Направления совершенствования законодательного регулирования административно-деликтного судопроизводства» посвящена выработке оптимальной процессуальной модели АДС, которая должна быть положена в основу третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях.

В первом параграфе «Административно-деликтное судопроизводство как вид административного судопроизводства, объединяющий процессуальную деятельность судов общей юрисдикции и арбитражных судов» в поставленных целях предлагается пересмотреть границы предмета регулирования норм об АДС. К сожалению, сегодня суды вынуждены в лучшем случае прибегать к дискреционной «подгонке» смысла норм КоАП РФ и АПК РФ под особенности рассматриваемых дел, не учтенные законодателем при разработке кодексов, в худшем – заимствовать процессуальные модели гл. 22 КАС РФ и гл. 24 АПК РФ, вовсе не предназначенные для такого рода дел.

Формулируется вывод, что в рамках действующего конституционного законодательства судебный административный процесс осуществляется посредством не одного, а совокупности самостоятельных видов административного судопроизводства, характеризующегося полиморфизмом. К их числу относятся судопроизводство по делам о грубых дисциплинарных проступках военнослужащих, судопроизводство по материалам о вскрытии нерозданных почтовых отправлений, административное судопроизводство, урегулированное КАС РФ, и оба вида АДС (в СОЮ и в арбитражных судах). Соответственно, судебный административно-деликтный процесс воплощается в двух самостоятельных видах административного судопроизводства. Искусственное разделение форм реализации одного из видов судебного административного процесса влечет дублирование однотипных институтов, усложняет судебную практику и нарушает ее единство, предоставляя участникам процессов разный объем процессуальных возможностей. Тесные рамки обоих видов АДС влекут избыточно-дискреционное судебное правоприменение при том, что и за-

ложенная в АПК РФ процессуальная модель, нацеленная на разрешение экономических споров, и процессуальная часть КоАП РФ, ориентированная на несудебную юрисдикцию, не соответствуют предназначению АДС.

В развитие подхода Ю.Н. Старилова обосновывается вывод о том, что АДС в арбитражных судах должно быть исключено из предмета регулирования АПК РФ, в структуре которого оно, кроме всего прочего, не нашло полноценного места. АДС в арбитражных судах следует отнести к предмету регулирования административно-процессуального законодательства.

Поскольку оба вида АДС относятся к одному подвиду административного процесса, представляют собой виды административного судопроизводства (хотя и страдающие недостатками), связаны с рассмотрением однотипных категорий дел, в целях третьей кодификации предлагается их объединить. АДС должно стать единым видом административного судопроизводства, в рамках которого осуществляется судебный административно-деликтный процесс. Последний освободится от тесных оков узких предметов регулирования глав 29, 30 КоАП РФ и главы 25 АПК РФ и вызванной этим нужды в нескольких видах судопроизводства. Несудебная административная юрисдикция и арбитражный процесс, лишенные инородных институтов, также получают ресурс для самостоятельного развития.

Процессуальные модели, заложенные в КоАП РФ и АПК РФ, не соответствуют предназначению АДС. Однако конституционно-правовая нормативная база не позволяет признать и монополию КАС РФ на судебные административно-деликтные дела. В рамках АДС разрешаются вопросы о применении административного принуждения в связи с совершением административных деликтов, а не о разрешении публично-правовых споров. Урегулированный же КАС РФ вид административного судопроизводства, сформированный по модели отраслевого отпочкования от гражданского судопроизводства, процессуально синхронизирован с ним при отсутствии такой же гармонизации с АДС. Совпадения (даже текстуальные), которые имеют место в ГПК РФ и КАС РФ, в парах «КАС РФ и КоАП РФ» и «КАС РФ и глава 25 АПК РФ» отсутствуют. Нет правовых норм или руководящих разъяснений, позволяющих трансформировать производство по административному делу

в АДС и наоборот. При этом АДС в СОЮ обнаруживает в значительной мере однородность с уголовным процессом.

В работе признается нецелесообразным и выделение для АДС отдельной главы в КоАП РФ, и разделение КоАП РФ на два – материальный и процессуальный. И то, и другое явились бы полумерами, сохраняющими связанность АДС принципами и общими положениями, предназначенными для несудебной юрисдикции.

Поэтому в качестве наиболее приемлемого варианта, позволяющего урегулировать АДС в полном соответствии с его предназначением, обосновывается принятие специализированного процессуального закона, из предмета регулирования которого исключены вопросы и несудебной административной юрисдикции, и разрешения публично-правовых споров. Данный шаг может быть уверенно сделан лишь при выделении АДС как единого и при этом самостоятельного вида административного судопроизводства в РФ, что потребует разработки федерального закона «Об административно-деликтном судопроизводстве».

С принятием названного законодательного акта АДС удачно встроится в перечень видов судопроизводства в РФ. Предусмотренные Конституцией РФ виды судопроизводства «обслуживают» те или иные отрасли права, а не разновидности дел, и включают не только производства «по делам» определенного рода, но и по связанным с ними, но выходящим за их пределы вопросам. Поэтому наименования видов судопроизводства не связываются с определенными категориями дел. Применяются притяжательные прилагательные, указывающие лишь на материально-правовые нормативные массивы. Поскольку административно-деликтное законодательство является обособленным образованием в системе административного законодательства, оно также обретет в лице АДС корреспондирующий ему самостоятельный вид административного судопроизводства.

Формирование единого АДС в РФ предполагает наделение его таким свойственным видам судопроизводства параметром, как процессуальная форма. В работе предлагается ввести понятие «административно-деликтная процессуальная форма» для обозначения подлежащей закреплению в приведенном законе модели судебного административно-деликтного процесса. Она должна охватить обуслов-

ленные предназначением АДС принципы процесса, субъектный состав правоотношений и иные стержневые процессуальные институты.

Во втором параграфе «Содержание административно-деликтной процессуальной формы» обосновывается необходимость построения ее на принципах законности и справедливости, объективной истины, сочетания процессуальной активности суда с состязательностью сторон, распределения судом бремени доказывания на основе презумпции невиновности и процессуального равноправия сторон. В целях оптимального согласования принципов предлагается ввести положение о том, что судья с учетом презумпции невиновности в разумной мере использует состязательные начала, возлагая на стороны бремя доказывания утверждаемых ими фактов. Состав участников производства по судебному административно-деликтному делу предложено определить следующим образом: стороны (орган административного преследования в лице представителя и лицо, подвергаемое административному преследованию), потерпевший, защитник, представитель, свидетель, эксперт, специалист, переводчик, прокурор, в отдельных случаях – заявители.

Мотивируется и необходимость придания акту суда первой инстанции формы постановления, выносящегося именем Российской Федерации. Указывается на важность введения института оправдательного постановления (решения) по судебным делам об административных правонарушениях. В то же время судебный акт о прекращении производства по делу должен выноситься в форме определения и оканчивать процесс без принятия решения по существу.

В третьем параграфе «Дифференциация административно-деликтной процессуальной формы» предлагается выделить виды производств в АДС в зависимости от трех категорий рассматриваемых дел.

В качестве первого подвида каждого вида производств выделены судебные процедуры применения мер судебного административного принуждения в порядке предварительного судебного контроля. Вторым подвигом выступает разрешение судом в порядке последующего судебного контроля иных вопросов административного преследования в связи с совершением административных деликтов. Тем самым внешняя дифференциация АДС представлена приведенным ниже образом.

1-й вид производств (ПДОАП) разделен на корреспондирующие обозначенным подвидам разновидности: производство по делам о привлечении к административной ответственности; производство по делам об обжаловании (опротестовании) несудебных постановлений о привлечении к административной ответственности.

2-й вид производств (производство по разрешению отдельных процессуальных вопросов по делам об административных правонарушениях, находящимся в производстве несудебных органов) включает соответствующие тем же подвидам две группы производств.

К первой отнесены производства по делам: а) об изменении мер обеспечения (ст.ст. 27.19, 27.191 КоАП РФ); б) об изменении порядка исполнения постановления несудебного органа вне рамок его обжалования (ст. 32.9 КоАП РФ); в) о применении мер обеспечения, которые могут быть предусмотрены в КоАП РФ в качестве мер судебного административного принуждения.

Ко второй относятся производства по делам: а) об обжаловании (опротестовании) применения мер обеспечения (гл. 27 КоАП РФ); б) об обжаловании (опротестовании) несудебных представлений об устранении причин и условий совершения административного правонарушения; в) об обжаловании (опротестовании) несудебных определений по вопросам, связанным с исполнением несудебных постановлений.

3-й вид производств (производство по принятию мер реагирования на административные деликты в отсутствие ПДОАП) охватывает также две группы.

В качестве первой предложено выделить производства по делам о применении безотлагательной меры административно-процессуального реагирования до возбуждения дела об административном правонарушении (в случаях, которые могут быть специально оговорены в КоАП РФ).

В качестве второй выделены производства по делам: а) об обжаловании (опротестовании) определений об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ); б) об обжаловании (опротестовании) несудебных постановлений о прекращении ПДОАП.

В работе обосновывается целесообразность формирования инстанционной системы стадий АДС: производство в суде первой инстанции, производство в суде второй инстанции, производство в суде кассационной инстанции и производство в суде надзорной инстанции.

Как основание как для вмешательства суда в административное усмотрение, так и для вмешательства вышестоящего суда в судебное усмотрение предложено выделить правоприменительную ошибку – неверное дискреционное применение закона или нецелесообразное использование усмотрения в пределах дискреционных полномочий. Разъяснение же понятия правоприменительной ошибки предлагается отнести к предмету руководящих разъяснений Верховного Суда РФ.

По делам об административных правонарушениях подчеркивается целесообразность закрепления трех видов постановлений суда первой инстанции: а) о назначении административного наказания; б) о признании невиновным в совершении административного правонарушения; в) об освобождении от административной ответственности в связи с малозначительностью или по иным специальным основаниям. Постановления по остальным судебным административно-деликтным делам могут ограничиваться двумя видами: о принятии меры административно-процессуального реагирования или об отказе в ее принятии.

Выносимое по итогам последующего судебного контроля постановление суда первой инстанции должно дополняться и указанием на результат пересмотра акта несудебного органа: а) оставление его без изменения; б) изменение; в) отмена с разрешением дела по существу; г) отмена без разрешения дела по существу.

В заключении изложены основные выводы, полученные в результате проведенного исследования.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях общим объемом 59,5 п.л.

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях

1. Щепалов С.В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства // Российская юстиция. – 2014. – № 8. – С. 29-32 (0,55 п.л.).

2. Щепалов С.В. Об усмотрении суда в рамках административной процессуальной формы // Российская юстиция. – 2015. – № 6. – С. 42-46 (0,69 п.л.).
3. Щепалов С.В. Об усмотрении суда при рассмотрении дел в порядке главы 22 КАС РФ // Российская юстиция. – 2015. – № 10. – С. 34-39 (0,69 п.л.).
4. Щепалов С.В. Три уровня судебной дискреции в административном судопроизводстве // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 31-35 (0,71 п.л.).
5. Щепалов С.В. Руководящие разъяснения Верховного Суда РФ о дискреции суда в административном судопроизводстве // Российская юстиция. – 2016. – № 8. – С. 32-35 (0,64 п.л.).
6. Щепалов С.В. О дискреционных формах процессуальных действий судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. – 2017. – № 1. – С. 20-26 (1,03 п.л.).
7. Щепалов С.В. Искусственная множественность административных правонарушений // Российская юстиция. – 2017. – № 5. – С. 37-41 (0,7 п.л.).
8. Щепалов С.В. Судебное усмотрение при смягчении административного наказания // Российская юстиция. – 2018. – № 2. С. 27-31 (0,8 п.л.).
9. Щепалов С.В. Дискреционные приемы при судебном толковании административного законодательства // Российская юстиция. – 2018. – № 7. – С. 33-37 (0,78 п.л.).
10. Щепалов С.В. Процессуальная форма правосудия по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2022. – № 9. – С. 10-15 (0,7 п.л.).
11. Щепалов С.В. Основное процессуальное правоотношение в судопроизводстве по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. – 2023. – № 2. – С. 3-9 (0,8 п.л.).
12. Щепалов С.В. Административное выдворение нелегального мигранта и судебное усмотрение // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – № 11(2022) – С. 97-107 (0,82 п.л.).

13. Щепалов С.В., Зайцев Д.И. Административное и судебное усмотрение в российской науке: проблемы соотношения // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2022. – № 46. – С. 107-118 (0,56 п.л.).
14. Щепалов С.В. Производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции как научное понятие // Административное право и процесс. – 2023. – № 9. – С. 7-14 (0,79 п.л.).
15. Щепалов С.В. О первом прообразе отечественного судопроизводства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2023. – № 12. – С. 30-35 (0,79 п.л.).
16. Щепалов С.В. Об истоках административного и судебного усмотрения в российской административно-юрисдикционной деятельности // Сибирское юридическое обозрение. – Т. 20, № 3 (2023). – С. 297-312 (1,1 п.л.).
17. Щепалов С.В. Прообраз судопроизводства по делам об административных правонарушениях советской предвоенной эпохи // Административное право и процесс. – 2024. – № 2. – С. 64-71 (0,95 п.л.).
18. Щепалов С.В. Административное и судебное усмотрение при принятии процессуальных решений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. – Т. 22, № 2 (2025). – С. 257-270 (0,86 п.л.).
19. Щепалов С.В. Кодификация норм о судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях: опыт 16 стран ближнего зарубежья // Сибирское юридическое обозрение. – Т. 21, № 4 (2024). С. 561-578 (1,22 п.л.).
20. Щепалов С.В. Теоретический разбор проблемы «обвинительного уклона» судьи, рассматривающего дело об административном правонарушении // Административное право и процесс. – 2025. – № 1. – С. 59-65 (0,7 п.л.).
21. Щепалов С.В. Судебное усмотрение при оценке малозначительности административного правонарушения в рамках правоприменения в кризисных ситуациях // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. – 2024. – № 4. – С. 9-14 (0,3 п.л.).

22. Щепалов С.В. Назначение административного ареста как исключительная прерогатива суда // Пенитенциарная наука. – 2024. – Т. 18, № 2 (66). С. 187-195 (0,7 п.л.).
23. Щепалов С.В. 1956 – год возникновения отечественного судопроизводства по делам об административных правонарушениях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2024. – № 3 (58). – С. 151-169 (1,5 п.л.).
24. Щепалов С.В. Судебные административно-юрисдикционные производства в системе административного процесса // Вестник Белгородского юридического института МВД России им. И.Д. Путилина. – 2025. – № 1. – С. 34-43 (0,75 п.л.).
25. Щепалов С.В. Юридические и фактические презумпции в производстве по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции // Российское правосудие. – 2025. – № 4. – С. 86-93 (0,45 п.л.).
26. Щепалов С.В. Истоки российской доктрины административного процесса // Административное право и процесс. – 2025. – № 6. – С. 61-68 (0,96 п.л.).
27. Щепалов С.В. Конституционно-правовая функция производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции // Lex russica. – 2025. – Т. 78, № 7. С. 20-32 (0,65 п.л.).
28. Щепалов С.В. Основания судебного вмешательства в административное усмотрение при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. – Т. 22, № 4 (2025). – С. 666-682 (1,2 п.л.).
29. Щепалов С.В. Административно-деликтное судопроизводство // Административное право и процесс. – 2026. – № 1. – С. 63-68 (0,76 п.л.).
30. Щепалов С.В. Административно-деликтное судопроизводство как процессуальная форма отечественного правосудия // Сибирское юридическое обозрение. – Т. 23, № 1 (2026). – С. 96-113 (1,25 п.л.).

31. Щепалов С.В. Административно-деликтное судопроизводство как самостоятельный вид административного судопроизводства // Административное право и процесс. – 2026. – № 6. – С. 67-74 (0,68 п.л.).

Монографии, учебные пособия

32. Щепалов С.В. Производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: монография /науч.ред. С.А. Старостин. – М.: НОРМА, 2023. – 210 с. (12,39 п.л.).
33. Щепалов С.В. Отечественное судопроизводство по делам об административных правонарушениях: возникновение и развитие: монография. – М.: НОРМА. – 2024. – 220 с. (12,39 п.л.).
34. Щепалов С.В. Особенности квалификации отдельных административных правонарушений в области информационно-коммуникационных технологий. В кн.: Противодействие правонарушениям, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных технологий: учеб. пособие / Под ред. В.Д. Никишина, Е.А. Рускевича. – Саратов : Амирит, 2025. – Глава 1, § 1.2. С. 32-54 (1,13 п.л.).

Статьи, опубликованные в других научных изданиях

35. Щепалов С.В. Практика отмены судами решений органов власти и административная процессуальная форма // Судейское сообщество. – 2015. – № 2. – С. 10-16 (0,65 п.л.).
36. Щепалов С.В. О процессуальной форме правосудия по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвященной памяти Ю.Е. Аврутина, 25 марта 2022 года [Электронный ресурс] / Под общ. ред. А.И. Каплунова. – СПб: СПбУ МВД России, 2022. – С. 345-354 (0,45 п.л.).
37. Щепалов С.В. Соотношение доказывания и установления судом обстоятельств дела об административном правонарушении // Актуальные проблемы ад-

- министративного права и процесса: монография / Под общ. ред. С.А. Старостина. – М.: Проспект, 2022. – С. 103-117 (0,93 п.л.).
38. Щепалов С.В. Процессуальные правоотношения в судопроизводстве по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса: сборник материалов Международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения – 2022» (Москва, 24 февраля 2022 г.) [Электронный ресурс] / Под ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. – М.: ИГП РАН, 2022. – С. 444-453 (0,4 п.л.).
39. Щепалов С.В. Информационные технологии в судебной практике Карелии по делам об административных правонарушениях // Судейское сообщество. – 2022. – № 1. – С. 32-34 (0,2 п.л.).
40. Щепалов С.В. Представитель органа административного преследования в судопроизводстве по делам об административных правонарушениях // Сборник докладов IX Московского юридического форума: в 4 ч. Часть 4 / под. ред. В.Н. Синюкова. – М.: Издательский центр Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2022. – С. 270-279 (0,75 п.л.).
41. Щепалов С.В. О зарождении отечественного судопроизводства по делам об административных правонарушениях // 25 лет на службе Отечеству: сборник научных трудов, посвященный деятельности научных школ Санкт-Петербургского университета МВД России и приуроченный к 25-летию со дня его образования [Электронный ресурс] / Сост. О.И. Городовая, О.С. Кравченко, А.А. Жаворонкова. – СПб: СПбУ МВД России, 2023. – С. 68-76 (0,37 п.л.).
42. Щепалов С.В. Административное и судебное усмотрение в административной юрисдикции: сходства и различия // Верховный Суд Республики Карелия: век служения государству, обществу и праву: сборник научных статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции 7-8 сентября 2023 г., посвященной 100-летию Верховного Суда Республики Карелия / Под общ.ред. А.В. Накваса, Я.Б. Жолобова. – СПб.: Астерион, 2023. – С. 125-136 (0,55 п.л.).

43. Щепалов С.В. Производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: сущность и границы // Становление, развитие и интеграция внесудебного и судебного административного процесса в Российской Федерации: сборник научных статей [электронный ресурс] / Отв.ред. А.И. Стахов, Н.В. Ландерсон. – М.: ИОП РГУП, 2023. – С. 191-197 (0,31 п.л.).
44. Щепалов С.В. Использование информационных технологий при рассмотрении дел об административных правонарушениях в судебной практике Республики Карелия // Устойчивое развитие России: правовое измерение. Сборник докладов X Московского юридического форума. В 3-х частях. Часть 3. – М.: Изд-во Мос.гос.юрид.ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. – С. 154-159 (0,42 п.л.).
45. Щепалов С.В. Производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции как обособленная часть административно-юрисдикционного производства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам научно-практической конференции, посвященной памяти проф. В.Д. Сорокина в связи со 100-летием со дня рождения, 29 марта 2024 года / под общ.ред. А.И. Каплунова. – СПб: СПбУ МВД России, 2024. – С. 753-766 (0,61 п.л.).
46. Щепалов С.В. Ранние прообразы судебного порядка привлечения к административной ответственности в СССР // Актуальные проблемы внесудебного и судебного административного процесса [Электронный ресурс]: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции, 3 ноября 2023 года. – М.: РГУП, 2024. – С. 73-85 (0,62 п.л.).
47. Щепалов С.В. Сравнение административного и судебного усмотрения в производстве по делам об административных правонарушениях // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы. XXIV Международная научно-практическая конференция, в рамках XIII Московской юри-

- дической недели, 21 – 24 ноября 2023 года. – М.: Изд-во Мос.гос.юрид.ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. – С. 328-334 (0,45 п.л.).
48. Щепалов С.В. Проблема «обвинительной роли» судьи как следствие единства процессуальных норм КоАП РФ // Российская правовая система: в поисках национальной идентичности: сборник докладов XIV Московской юридической недели, 26 – 29 ноября 2024 г.: в 6 ч. Ч. 2. – М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2025. – С. 231-239 (0,22 п.л.).
49. Щепалов С.В. О формировании в административном процессе судебных административно-юрисдикционных производств // Актуальные проблемы внесудебного и судебного административного процесса, посвященные памяти Н.Г. Салищевой (к 100-летию со дня рождения): сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции, 1 ноября 2024 г. – М.: РГУП, 2025. – С. 139-145 (0,65 п.л.).
50. Щепалов С.В. Об истоках отечественной доктрины административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам научно-практической конференции, 21 марта 2025 года / под общ. ред. А.И. Каплунова. – СПб: СПбУ МВД России, 2025. – С. 657-667 (0,41 п.л.).
51. Щепалов С.В. К вопросу о конкуренции процессуальных норм КоАП РФ, КАС РФ и АПК РФ // 10 лет со дня принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Сборник научных статей. М.: РГУП им. В.М. Лебедева, 2026. С. 132-140 (0,52 п.л.).