

Научная статья

УДК 342.9

DOI: 10.35854/2219-6242-2023-2-259-264

## Публичные и международно-правовые аспекты применения законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях

Юрий Владимирович Мишальченко<sup>1</sup>, Давид Нугзарович Шартава<sup>2✉</sup>,  
Мария Юрьевна Мишальченко<sup>3</sup>

<sup>1, 3</sup> Санкт-Петербургский государственный морской технический университет, Санкт-Петербург, Россия

<sup>1, 2</sup> Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, Санкт-Петербург, Россия

<sup>1</sup> myv2008@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4242-2274>

<sup>2</sup> david.shartava@yandex.ru<sup>✉</sup>

<sup>3</sup> mari.mishalchenko@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5812-0748>

**Аннотация.** В настоящей статье авторами предпринята попытка рассмотрения некоторых правовых коллизий в законодательстве Российской Федерации (РФ) об административных правонарушениях. Актуальность настоящего исследования обоснована неблагоприятной статистикой о количестве совершаемых правонарушений, что свидетельствует о наличии проблем в данной области. Применение действующего законодательства РФ об административных правонарушениях сопровождается рядом проблемных вопросов, которые необходимо решать в процессе планомерной модернизации законодательства, направленной на разграничение юрисдикции административных органов, развитие оперативности и процессуальной экономии при осуществлении производства об административных правонарушениях, усиление превентивной функции публичного наказания.

**Ключевые слова:** правонарушения, административная ответственность, административные органы, публично-правовые нормы

**Для цитирования:** Мишальченко Ю. В., Шартава Д. Н., Мишальченко М. Ю. Публичные и международно-правовые аспекты применения законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях // Социология и право. 2023. Т. 15. № 2. С. 259–264. <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2023-2-259-264>

*Original article*

## Public and international legal aspects of application of the legislation of the Russian Federation on administrative offences

Yury V. Mishalchenko<sup>1</sup>, David N. Shartava<sup>2✉</sup>, Maria Yu. Mishalchenko<sup>3</sup>

<sup>1, 3</sup> St. Petersburg State Marine Technical University, St. Petersburg, Russia

<sup>1, 2</sup> St. Petersburg University of Management Technologies and Economics, St. Petersburg, Russia

<sup>1</sup> myv2008@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4242-2274>

<sup>2</sup> david.shartava@yandex.ru<sup>✉</sup>

<sup>3</sup> mari.mishalchenko@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5812-0748>

**Abstract.** In the present article the authors have attempted to consider some legal conflicts in the legislation of the Russian Federation (RF) on administrative offences. The relevance

of the present study is justified by unfavourable statistics on the number of committed offences, which indicates the existence of problems in this area. Application of the current legislation on administrative offences is accompanied by a number of problematic issues, which must be resolved in the process of systematic modernization of legislation aimed at delimiting the jurisdiction of administrative authorities, development of efficiency and procedural economy in the implementation of proceedings on administrative offences, strengthening of the preventive function of public punishment.

**Keywords:** offences, administrative responsibility, administrative authorities, public law norms

**For citation:** Mishalchenko Yu.V., Shartava D.N., Mishalchenko M.Yu. Public and international legal aspects of application of the legislation of the Russian Federation on administrative offences. *Sociology and Law*. 2023;15(2):259-264. (In Russ.). <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2023-2-259-264>

## Введение

Административные нарушения относятся к массовым правонарушениям на территории нашего государства. Законодательство Российской Федерации (РФ) об административных правонарушениях играет важнейшую роль в формировании правопорядка во всех сферах государственных и общественных правоотношений.

Статистика совершения административных правонарушений гражданами и юридическими лицами, приведенная в работе Т. М. Чапурко и Е. В. Ламонова, говорит о том, что с каждым годом их количество увеличивается [1, с. 565]. Указанное обстоятельство свидетельствует об актуальности настоящего исследования, направленного на выявление проблем в контексте темы статьи и формулирование предложений по их разрешению.

Тематика статьи послужила, в частности, предметом исследования для Т. М. Чапурко и Е. В. Ламонова (в работе «Некоторые предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях» [1]), Г. В. Грешновой («Функции административной ответственности в системе функций юридической ответственности» [2]), Н. Г. Салищевой («Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации» [3]) и др. Однако ввиду отсутствия комплексных правовых изысканий можно утверждать, что проблематика, изложенная в настоящей статье, изучена недостаточно глубоко, а значит, представляет исследовательский интерес.

## Материалы и методы

В целях исследования указанной проблематики нами использованы общенаучные методы (анализ, синтез, дедукция, индукция, абстрагирование) и специальные юридические (формально-юридический, формально-логический, методы юридического конструирования, технико-юридического анализа).

## Итоги

Согласно ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), законодательство об административных правонарушениях включает в себя КоАП РФ и соответствующие законы субъектов РФ. Среди практикующих юристов, а также в юридическом научном сообществе по-

степенно складывается понимание того, что нормативно-правовая база, регулирующая правоотношения, возникающие в сфере административных правонарушений, является устаревшей и требует модернизации.

В частности, А. Г. Авдейко и Д. М. Газизов в своем исследовании пишут о том, что нормативно-правовая база, регулирующая правоотношения, возникающие в сфере административных правонарушений, подвергнута множеству изменений, которые внедрялись не планомерно, а стихийно. В результате действующий КоАП РФ оказался перегружен и противоречив [4, с. 7]. Стоит также привести в качестве примера другое суждение указанных авторов: «Необходимо констатировать, что, к сожалению, нередко вносимые в КоАП РФ изменения носят бессистемный, хаотический характер, приводят к увеличению количества составов административных правонарушений, что усложняет деятельность правоприменительных органов и негативно влияет на обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц» [4, с. 7].

М. С. Студеникина считает, что последствия множественных поправок довели состояние дел до критического предела, разрешить который станет возможным только путем полной переработки административного законодательства в сфере правонарушений [5, с. 35]. Н. Г. Салищева придерживается аналогичной позиции, полагая, что подобные стихийные поправки существенно усложнили практику применения КоАП РФ [3, с. 11].

Учитывая изложенное, можно утверждать, что действующая система нормативно-правового регулирования административно-деликтного законодательства характеризуется обширностью норм, применение которых зачастую сопровождается недостаточной правовой проработкой. В этой связи необходим правовой анализ направлений модернизации существующего КоАП РФ.

В научной среде ряд исследователей придерживаются позиции, согласно которой в настоящее время выход из сложившейся ситуации возможен лишь радикальным путем, заключающимся в отказе от предыдущего КоАП РФ и создании двух новых кодифицированных источников, регулирующих процессуальную и материальную стороны административных правонарушений. Нельзя не согласиться с доводами исследователей, придерживающихся мнения о том, что подобные изменения могли бы помочь структурировать существующую систему более качественно, чем действующий КоАП РФ [6, с. 455].

Изложенная позиция также согласовывается с общими принципами правовой системы РФ, согласно которой законодательство принято разделять на материальную и процессуальную части. Так, адепты этой концепции придерживаются мнения о том, что нормы действующего КоАП РФ можно разделить на материальные, регулирующие административную ответственность, и процессуальные, регулирующие порядок привлечения к административной ответственности [7, с. 16].

На наш взгляд, в случае применения данного формально-юридического подхода не учитывается сущность КоАП РФ и норм законодательства об административных правонарушениях, которые направлены на скорейшее разрешение указанных дел, в связи с чем указанные нормы применяются без отрыва друг от друга. Следовательно, модернизация действующего КоАП РФ должна осуществляться иными способами.

Так, необходимо уделить внимание развитию оперативности и процессуальной экономии при осуществлении производства об административных правонарушениях. В частности, данные принципы должны найти отражение в сроках рассмотрения соответствующих административных дел. Не можем не согласиться с позицией А. Г. Авдейко и Д. М. Газизова, которые полагают, что в процессе модернизации действующего КоАП РФ важно не заниматься копированием по-

ложений иных кодифицированных источников, а подстраивать каждую норму под специфику административных правоотношений [6, с. 458].

Реализации принципа оперативности при производстве по делам об административных правонарушениях может способствовать передача части административных дел на разрешение органов внутренних дел. Существует категория дел, которая относится исключительно к компетенции судебных органов. Вместе с тем отсутствие специальных знаний у судов в ряде областей зачастую не способствует справедливому рассмотрению дел. Настоящий подход позволит сократить время рассмотрения соответствующих дел, что существенно повлияет на возможность достижения целей предупреждения и пресечения административных правонарушений.

Однако ввиду загруженности сотрудников органов внутренних дел также стоит разграничить возможности совместного составления протоколов по одним и тем же нарушениям различными должностными лицами разных административных органов. Из подп. 11 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» следует, что на полицию возложены обязанности выявлять и пресекать правонарушения, осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции. В этой норме ключевым является указание на осуществление производства по делам об административных правонарушениях именно в пределах подведомственности полиции.

Между тем, например, исходя из подп. 1 п. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены составлять протокол об административном правонарушении при осуществлении административных правонарушений, предусмотренных главой 8 КоАП РФ. Указанное согласуется с позицией ряда авторов, считающих, что в настоящее время органы внутренних дел перегружены полномочиями и работой, даже в части совершаемых правонарушений, которые по своей сути не могут относиться к их компетенции [6, с. 460].

В данной ситуации выполнение сотрудниками органов внутренних дел функций, не относящихся к их компетенции, входит в противоречие с нормами, изложенными в федеральных законах, а также необоснованно увеличивает бюджетное финансирование и не способствует надлежащему юрисдикционному производству. Представляется, что подобные правонарушения должны быть отнесены к юрисдикции иных компетентных органов.

Ключевую роль в системе производства по делам об административных правонарушениях играет понятие ответственности. А. Б. Агапов в своем исследовании выделяет такие функции административной ответственности, как превентивная, альтернативная, ограничительная, правозащитная [8, с. 12–14]. А. И. Стахов предлагает иную классификацию, согласно которой к функциям административной ответственности относятся лишь превентивная и охранительная [2, с. 181].

Учитывая обе классификации, в приведенном комплексе функций особое внимание следует обратить на превентивную функцию, основная задача которой состоит в предупреждении правонарушений как в отношении лица, совершившего правонарушение, так и относительно неопределенного круга лиц. Следовательно, можно говорить об опосредованном влиянии административной ответственности на всех граждан РФ.

В действующей правовой системе указанная функция не находит надлежащего отражения. В частности, согласно ст. 32.2 КоАП РФ, исполнение постановления о наложении административного штрафа в определенный период позволяет правонарушителю сэкономить половину стоимости штрафа. При таких обстоя-

тельствах снижение размера штрафа объективно не может способствовать предотвращению возможного нарушения. В связи с этим необходимо снизить количество составов правонарушений, которые могут быть оплачены в соответствии со ст. 32.2 КоАП РФ.

С учетом вышеизложенного можно утверждать, что применение действующего законодательства РФ об административных правонарушениях сопровождается рядом проблемных вопросов. Вместе с тем данные вопросы не должны быть решены кардинальным способом, как предлагают некоторые исследователи, то есть путем разделения КоАП РФ на материальные и процессуальные кодифицированные источники. Исследуемые проблемы следует решать на основе комплексного подхода, направленного на разграничение юрисдикции административных органов, развитие оперативности и процессуальной экономии при осуществлении производства об административных правонарушениях, усиление превентивной функции административного наказания посредством ужесточения ряда правовых норм.

#### Список источников

1. Чапурко Т. М., Ламонов Е. В. Некоторые предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях // *Актуальные проблемы государства и права*. 2019. Т. 3. № 12. С. 564–572. DOI: 10.20310/2587-9340-2019-3-12-564-572
2. Грешнова Г. В. Функции административной ответственности в системе функций юридической ответственности // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2020. № 1 (49). С. 180–185. DOI: 10.36511/2078-5356-2020-1-180-185
3. Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2014. № 9. С. 9–22.
4. Авдейко А. Г., Газизов Д. М. Законодательство об административных правонарушениях: реформа или модернизация // *Вестник Омской юридической академии*. 2017. Т. 14. № 4. С. 6–14. DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-6-14
5. Студеникина М. С. Два законопроекта новой кодификации законодательства об административных правонарушениях: основные новеллы и их предварительная оценка // *Административное право и процесс*. 2017. № 9. С. 34–37.
6. Авдейко А. Г., Газизов Д. М. Реформирование законодательства об административных правонарушениях // *Сибирское юридическое обозрение*. 2019. Т. 16. № 4. С. 454–467. DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-454-467
7. Стариков Ю. Н. Наступило ли время для разработки нового КоАП России? // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Право. 2014. № 4. С. 11–22.
8. Агапов А. Б. *Административная ответственность: учебник*. М.: Статут, 2000. 251 с.

#### References

1. Chapurko T.M., Lamonov E.V. Some proposals for improving the legislation on administrative offences. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava = Current Issues of the State and Law*. 2019;3(12):564-572. (In Russ.). DOI: 10.20310/2587-9340-2019-3-12-564-572
2. Greshnova G.V. Administrative responsibility functions in the system of legal responsibility functions. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii = Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020;(1):180-185. (In Russ.). DOI: 10.36511/2078-5356-2020-1-180-185
3. Salisheva N.G. Problems of the legal regulation of the institute of administrative responsibility in the Russian Federation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*. 2014;(9):9-22. (In Russ.).

4. Avdeiko A.G., Gazizov D.M. The legislation on administrative offences: Reform or modernization. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii*. 2017;14(4):6-14. (In Russ.). DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-6-14
5. Studenikina M.S. Two bills of new codification of administrative offence legislation: Main novelties and preliminary assessment thereof. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*. 2017;(9):34-37. (In Russ.).
6. Avdeiko A.G., Gazizov D.M. Reforming the legislation on administrative offenses. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie = Siberian Law Review*. 2019;16(4):454-467. (In Russ.). DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-454-467
7. Starilov Yu.N. Is it time for a new code of administrative offenses of the Russian Federation? *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2014;(4):11-22. (In Russ.).
8. Agapov A.B. Administrative responsibility. Moscow: Statut; 2000. 251 p. (In Russ.).

### *Информация об авторах*

**Ю. В. Мишальченко** — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственного и международного права СПбГМТУ; 190121, Санкт-Петербург, Лоцманская ул., д. 3; профессор кафедры конституционного и международного права СПбУТУиЭ; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;

**Д. Н. Шартава** — аспирант кафедры административного права и процесса СПбУТУиЭ; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;

**М. Ю. Мишальченко** — ассистент кафедры гражданского и коммерческого права СПбГМТУ; 190121, Санкт-Петербург, Лоцманская ул., д. 3.

### *Information about the authors*

**Yu. V. Mishalchenko** — Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of State and International Law of SMTU; 3 Lotsmanskaya st., St. Petersburg 190121, Russia; Professor at the Department of State and International Law of UMTE; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia;

**D. N. Shartava** — postgraduate student at the Department of Administrative Law and Process of UMTE; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia;

**M. Yu. Mishalchenko** — assistant of the Department of Civil and Commercial Law of SMTU; 3 Lotsmanskaya st., St. Petersburg 190121, Russia.

**Конфликт интересов:** авторы декларируют отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

**Conflict of interest:** the authors declare no conflict of interest related to the publication of this article.

Статья поступила в редакцию 10.04.2023; одобрена после рецензирования 11.05.2023; принята к публикации 10.07.2023.

The article was submitted 10.04.2023; approved after reviewing 11.05.2023; accepted for publication 10.07.2023.