

Федерализм и проблемы двухуровневого административно-деликтного законодательства

Аннотация. В статье анализируются проблемы разграничения законодательных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области установления административной ответственности. На основе изучения законодательства субъектов Федерации об административной ответственности, судебной практики и научной литературы по данной тематике автор выявляет пробелы федерального административно-деликтного законодательства, обосновывает вывод о целесообразности сохранения за субъектами Российской Федерации права на самостоятельное регулирование.

Ключевые слова: полномочия, законодательство субъектов Федерации, административная ответственность, административные правонарушения, Конституционный Суд.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.039-056

SVETLANA V. NARUTTO,

Dr. Sci. (Law), Professor

*of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

svetanarutto@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Federalism and problems of two-level administrative and tort legislation

Abstract. This article analyzes the problems of delimitation of legislative powers between the Russian Federation and its subjects in the field of establishing administrative responsibility. Based on the study of the legislation of the subjects of the federation on administrative responsibility, judicial practice and scientific literature on this topic, the author reveals the gaps in the federal administrative and tort legislation, substantiates the conclusion about the expediency of retaining the right to independent regulation for the subjects of the Russian Federation.

Keywords: powers, legislation of the subjects of the federation, administrative responsibility, administrative offenses, the Constitutional Court.



**Светлана Васильевна
НАРУТТО,**

*доктор юридических наук,
профессор кафедры
конституционного и
муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
svetanarutto@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9*

В дореволюционной России государствоведы выделяли отличительную особенность федерации — перераспределение законодательных полномочий, «разгружение центрального законодательного механизма», хотя мнения ученых относительно пределов полномочий субъектов федераций, автономий кардинально различались¹.

Национальные окраины Российской империи не были субъектами федерации, однако обладали возможностью принимать собственные законы, имели опыт «автономного регионального» (обычного, традиционно-национального, сакрального) правового регулирования². Расширение границ России, как правило, сопровождалось довольно лояльной национальной политикой царского правительства, которое старалось не нарушать сложившейся системы хозяйствования, традиционного быта присоединенных народов.

Так, свои законодательные акты имели Царство Польское, Остзейский край (Прибалтика), Финляндия (Шведское уложение 1734 г.), Бессарабия, Сибирь. За органами управления коренными народами этих регионов сохранялось право устанавливать ответственность даже за уголовные преступления, за исключением наиболее тяжких. Ученые отмечают, что законодательство российских окраин, в частности сибирское, прибалтийское, польское, непосредственно включалось в Свод законов Российской империи³. В Царстве Польском и в Финляндии, наряду с «общеимперским» Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., существовало свое уголовное законодательство, санкционированное императором⁴. Национальное и обычное право составляло немалый удельный объем в общеимперском праве.

В. Н. Синюков расценивает этот факт как один из вариантов специального юридического механизма осуществления совместной компетенции центра и регионов, когда включение в федеральный закон местных актов является санкцией на них центра, с одной стороны, а с другой — создает легитимную основу правовой автономии регионов. Он отмечает, что царское правительство стремилось не только «к русификации окраин, но и одновременно к сохранению национальных

¹ Подробнее см.: *Кутафин О. Е.* Российская автономия. М.: Проспект, 2006.

² См., например, *Зиновьев А. В., Уткин Н. И.* Взаимоотношения Российской империи с Великим княжеством Финляндским: историко-правовой анализ и современность // Известия высших учебных заведений. 2000. № 2 (229). С. 73—82; *Кодан С. В.* Восточные регионы страны в контексте юридической политики Российской империи XIX в. // Правовые проблемы евразийского сотрудничества: глобальное и региональное измерения. Екатеринбург, 1993. С. 63—64; *Лаптева Л. Е.* Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М.: Изд-во ИГиП РАН, 1998. 151 с.; *Синюков В. Н.* Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов, 1994. С. 335—339.

³ См., например: Сборник народных юридических обычаев. СПб., 1878. Т. 1, 2; *Мастюгина Т., Стельмах В.* Малые народы Севера и Дальнего Востока // Российский бюллетень по правам человека. 1994. Вып. 4. С. 156—171.

⁴ См.: *Дусаев Р. Н.* Уголовное Уложение Великого княжества Финляндского: история создания, основные институты. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1987; *Кодан С. В., Фефрелев С. А.* Местное право Царства Польского: формирование, источники, трансформации (1815—1917) // Социодинамика. 2013. № 3. С. 11—16.

традиций, религиозных и правовых ценностей народов, входивших в Русское государство»⁵.

II Всероссийский съезд советов рабочих, солдатских и красноармейских депутатов объявил в январе 1918 г. Российскую Советскую Республику федерацией, принял резолюцию «О федеральных учреждениях Российской Республики», в пункте первом которой говорилось: «Российская Социалистическая Советская Республика учреждается на основе добровольного союза народов России, как федерация советских республик этих народов. Центральная советская власть обязана следить за соблюдением основ федерации и представляет Российскую федерацию советов в целом. На центральную власть возлагается также проведение мероприятий, осуществляемых лишь в общегосударственном масштабе, причем, однако, не должны быть нарушаемы права отдельных, вступивших в федерацию областей»⁶.

Входящие в состав РСФСР республики допускались к регулированию отдельных общественных отношений, иные территориальные единицы, составляющие «нефедерализированную» часть РСФСР, т.е. Великороссию, неавтономную часть федеративного государства⁷, такого права были лишены. Известно, что в советский период В. И. Лениным в письме Политбюро «О двойном подчинении и законности» был выдвинут тезис: «...законность не может быть калужской и казанской, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации советских республик...». Таким образом, субъекты РСФСР — республики, в отличие от субъектов Союза ССР, не имели самостоятельных законодательных полномочий. Законодательный центр тяжести сосредоточивался в федеральном центре.

Что касается союзных республик в составе СССР, то федеральная власть уполномочивала их на дополнительное регулирование отношений в сфере административной и частично уголовной ответственности, допускалось и право субъектов федерации на издание актов амнистии в отношении граждан, осужденных судебными и административными органами союзных республик (п. «ц» ст. 1, ст. 69 Конституции СССР 1924 г.).

С принятием в 1980 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, впервые разграничивших между центром и союзными республиками компетенцию в административно-деликтной сфере, стало возможным принятие в 1984 г. Кодекса РСФСР об административных правонарушениях⁸, который закрепил компетенцию автономных республик в области законодательства об административных правонарушениях. Согласно ст. 5 КоАП РСФСР ведению автономной республики подлежало установление административной ответственности: по вопросам охраны общественного порядка,

⁵ Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М. : Норма, 2010. С. 391, 363.

⁶ Цит. по: Азнагулов В. Оптимизация федеративных и региональных отношений. Опыт Башкортостана. Уфа, 2005. С. 15.

⁷ Дурденевский В. На путях к русскому федеральному праву // Советское право. 1923. № 1. С. 30.

⁸ Свод законов РСФСР. 1984. Т. 8. С. 401.



если они не были урегулированы данным Кодексом; по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями; за нарушение правил благоустройства территорий населенных пунктов, нарушение чистоты и порядка; нарушение правил торговли на колхозных рынках; нарушение правил охоты и рыболовства, а также правил осуществления других видов пользования животным миром; нарушение правил по карантину животных и других ветеринарно-санитарных правил; нарушение правил эксплуатации судов, а также за управление судном лицом, не имеющим права управления; за управление судном судоводителем или иным лицом в состоянии опьянения.

Обратим внимание, что право принятия актов с административными санкциями за некоторые из вышеуказанных составов КоАП РСФСР закреплял также за местными органами государственной власти вплоть до районного уровня (ст. 6). На практике с конца 1980-х — начала 1990-х гг. республики стали самостоятельно расширять свою компетенцию, нарушая федеральное законодательство.

Конституция РФ 1993 г. отнесла к совместному ведению Федерации и ее субъектов (теперь уже не только республик, но и краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения) административное и административно-процессуальное законодательство (п. «к» ч. 1 ст. 72), закрепив при этом приоритет федерального закона (ч. 5 ст. 76). Конституционный Суд РФ еще в 1998 г. подчеркнул, что с принятием Конституции РФ 1993 г. органы законодательной (представительной) власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов обрели новый конституционный статус⁹, следовательно, вправе принимать собственные административно-деликтные законы.

Принятый в 2001 г. новый Кодекс РФ об административных правонарушениях в ст. 1.1 причислил к законодательству об административных правонарушениях данный Кодекс и законы субъектов РФ об административных правонарушениях. В литературе отмечается, что развитие административного законодательства с конца 1990-х гг. шло под влиянием разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами¹⁰.

Реализуя свою законодательную компетенцию, субъекты РФ принимали разрозненные законы, регулирующие ответственность за административные правонарушения в различных сферах общественных отношений, нередко вторгаясь при этом в федеральную компетенцию (в области ЖКХ, дорожного хозяйства, земельных отношений, охраны общественного порядка и др.). В последующем

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О по запросу Законодательного собрания Нижегородской области о проверке конституционности части первой статьи 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях // СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 6102.

¹⁰ См.: Концепции развития российского законодательства / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М. : Городец, 2004. С. 60 ; *Игнатенко В. В.* Законодательная регламентация ответственности за административные правонарушения: проблемы совершенствования Общей части Кодекса об административных правонарушениях. Иркутск : Изд-во ИГЭА, 1998. С. 12.

многие субъекты РФ приняли кодифицированные акты (например, Кодекс города Москвы об административных правонарушениях, Кодекс Республики Тыва об административных правонарушениях, Кодекс Тюменской области об административной ответственности) либо сходные с кодексами комплексные законы (Закон Республики Северная Осетия — Алания «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений», Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», Закон Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края», Закон Чукотского автономного округа «Об административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Чукотского автономного округа, нормативных правовых актов органов местного самоуправления в Чукотском автономном округе» и т.д.).

Наряду с этими законами и кодексами субъектов РФ, встречаются также законы, устанавливающие административную ответственность в отдельной сфере (законы Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области», «Об административной ответственности за правонарушения в сфере транспортного обслуживания населения в Белгородской области»).

В некоторых субъектах РФ, в частности в Иркутской области, нет комплексного закона, но есть разрозненные законы, устанавливающие административную ответственность за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, за правонарушения, посягающие на порядок осуществления государственной власти и местного самоуправления, нарушение правил охраны жизни людей на водных объектах, за неисполнение решения антитеррористической комиссии, за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка, нарушения в области благоустройства территорий муниципальных образований и др.

Отметим неоднозначность толкования п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ, относящего к предметам ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях установление административной ответственности *по вопросам, имеющим федеральное значение*. Означает ли это, что федеральный законодатель может посчитать любой состав правонарушения имеющим федеральное значение? Каковы критерии отнесения вопросов к имеющим федеральное либо региональное значение?

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отнес к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, организацию производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, что не проясняет ситуацию, а напротив — вызывает крайне противоречивые толкования.



Ориентируясь на позицию Конституционного Суда РФ, изложенную еще в 1998 г.¹¹ и подтвержденную в 2003 г.¹², о том, что из природы совместной компетенции вытекает право законодателя субъекта РФ осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам установления административной ответственности за административное правонарушение, а также на позицию Суда о правомочности субъекта РФ на опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов¹³, в то же время нельзя не учесть его вывод и о том, что признание за субъектами РФ права осуществлять опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения не дает им автоматически полномочий по решению в полном объеме вопросов, *имеющих универсальное значение* как для законодателя в субъектах РФ, так и для федерального законодателя, и в силу этого подлежащих урегулированию федеральным законом¹⁴.

Однако и здесь нет однозначности в определении того, какие вопросы имеют универсальное значение. Высказывается мнение, что федеральное значение имеют лишь вопросы, определенные в ст. 71 Конституции РФ как предметы федерального ведения (такую позицию высказал и Конституционный Суд РФ¹⁵) либо не только в этой статье, но и в ст. 72 Конституции (предметы совместного ведения)¹⁶.

Понятно, что в области принятия административно-деликтного законодательства правомочность субъектов РФ довольно ограниченная, остаточная, они вправе описывать в диспозиции статьи своего закона только те деяния, которые не совпадают с признаками объективной стороны административного

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О по запросу Законодательного собрания Нижегородской области о проверке конституционности части первой статьи 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 7 марта 2003 г. № 60-О о прекращении производства по запросу Законодательного собрания Ивановской области о проверке конституционности Закона Ивановской области «Об административной ответственности за правонарушения в сфере оборота лома цветных и черных металлов на территории Ивановской области» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

¹³ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 г. № 7-П; определение Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2005 г. № 429-О; постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного собрания Ивановской области // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. II). Ст. 5101.

¹⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2004 г. № 137-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного собрания Ростовской области о проверке конституционности статей 15.14, 15.15, 15.16 и 23.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 6.

¹⁶ Демин А. В. Актуальные проблемы регионального законодательства об административных правонарушениях // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург, 2003. С. 242.

правонарушения, установленного КоАП РФ¹⁷. Но сколь всеобъемлющим может быть федеральный закон? Допустимо ли вообще исключение из рассматриваемой области регионального регулирования?

Обратим внимание на определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2001 г.¹⁸, в котором Суд все-таки не указал на то, что установление законом субъекта РФ административной ответственности за неуважение к суду превышает его полномочия, поскольку этот вопрос, безусловно, имеет федеральное значение. Согласно ч. 2 ст. 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом. Конституционный Суд РФ, отказав в принятии к рассмотрению жалобы, лишь указал на то, что разрешение поставленных в ней вопросов ему неподведомственно.

Аргументы сторонников нецелесообразности установления административной ответственности законами субъектов РФ сводятся к ссылке на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ об ограничении конституционных прав и свобод исключительно федеральным законом¹⁹, что, по их мнению, допускает в качестве единственного источника административно-деликтного законодательства федеральный уровень, «поскольку лишь он позволит обеспечить единство правового статуса гражданина, защиту его законных прав и интересов, единый масштаб ответственности за административные правонарушения»²⁰.

Ученые пишут о том, что лица, совершившие тождественные по смыслу административные правонарушения, привлекаются к различным по степени суровости административным наказаниям в разных субъектах РФ, что двухуровневое регулирование административной ответственности подрывает принцип единства правового статуса гражданина, а сфера государственного принуждения ставится в зависимость от места пребывания человека²¹. Высказывается также мнение о

¹⁷ Решение Верховного Суда Республики Татарстан от 11 января 2017 г. по делу № За-121/2017 о признании недействующими пунктов 155.9, 174.3 Правил благоустройства города Казани, утв. решением Казанской городской Думы от 18 октября 2006 г. № 4-1 // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru>, 22.01.2018.

¹⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2001 г. № 127-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кареева Евгения Сергеевича на нарушение его конституционных прав частями первой и третьей статьи 2 и статьей 5 Закона Республики Башкортостан «Об ответственности за неуважение к суду» // СЗ РФ. 2001. № 12. Ст. 2523.

¹⁹ См.: Агапов А. Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002. С. 6—7; Россинский Б. В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 26—27.

²⁰ Поспелова Л. И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 18.

²¹ Шергин А. П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы: сборник статей. М.: Юрист, 2004. С. 166—179.



том, что реализация законов субъектов РФ об административной ответственности затруднена, в том числе из-за отсутствия у субъектов необходимых организационных, кадровых, материальных и иных ресурсов²².

Вместе с тем жизнь показала, что установление административной ответственности законами субъектов РФ — привычная, устоявшаяся практика, позволяющая оперативно с учетом местных особенностей и потребностей осуществлять необходимое регулирование. Согласимся с мнением ученых о необходимости «неукоснительно следовать принципу субсидиарности, в соответствии с которым предметы ведения и объемы компетенции должны быть отнесены к тому уровню власти, на котором они решаются наиболее эффективно»²³.

Нельзя не признать, что законы субъектов РФ об административной ответственности вводят государственное принуждение, ограничивают права граждан и юридических лиц. В литературе высказывалось мнение о том, что установление административной ответственности является реакцией государства на совершение правонарушения и не может рассматриваться как ограничение прав и свобод граждан²⁴.

Отметим, что не только федеральные законы, но и федеральные подзаконные акты также ограничивают права и свободы, хотя буквальное прочтение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускает ограничения, исходящие лишь от федеральной законодательной власти. Полагаю, что любое правовое регулирование так или иначе влечет государственное принуждение и, следовательно, ограничивает права человека либо наоборот — дает ему какие-то дополнительные гарантии.

Думается, здесь нет нарушения конституционной нормы, если федеральный законодатель допускает такое регулирование, непосредственно уполномочивает субъектов РФ принимать соответствующие законы. Кроме того, в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ речь идет прежде всего об основных, фундаментальных правах, а не о всех подряд, в том числе производных от основных. Например, Законом Республики Саха (Якутия) от 21 ноября 2018 г. 2057-З № 25-VI «О полном запрете розничной продажи алкогольной продукции на территориях сел Кыллах и Даппарай муниципального образования “Кыллахский наслег” Олекминского района Республики Саха (Якутия)»²⁵ права потребителей этой продукции ограничиваются в целях пропаганды здорового образа жизни, благоприятной социальной обстановки, предупреждения совершения правонарушений.

Это именно те вопросы, которые находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Согласно ст. 72 Конституции РФ защита прав

²² Рукавишникова И. В. О совершенствовании правового регулирования разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях // Публичное право сегодня. 2018. № 3. С. 38.

²³ См.: Ермаков С. М. Развитие законодательства субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 7.

²⁴ Студеникина М. С. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2002. № 7. С. 92.

²⁵ Ил Тумэн. 2018. № 50.

человека и обеспечение законности, правопорядка — совместное ведение, как и многие другие сферы, и прежде всего социальной (здоровье, жилище, ЖКХ, образование, культура, окружающая среда, памятники и пр.). И в статье 1.2 КоАП РФ «Задачи законодательства об административных правонарушениях» говорится прежде всего об *охранительной направленности* административно-деликтного законодательства, а не о карательной.

По существу, административная ответственность — это крайняя и, пожалуй, единственная мера не только воздействия на правонарушителей, но и предупреждения правонарушений, непосредственно доступная региональным властям. Зачем вообще тогда им регулирование, если оно не выполняет эти функции? Согласимся с выводом, что излишняя централизация административно-юрисдикционных полномочий приведет к их полному отсутствию в субъектах РФ, что чревато негативным эффектом, который будет спровоцирован недостатком необходимых мер административного принуждения в механизме правового регулирования²⁶.

Практика показывает, что объем административно-деликтного регулирования в субъектах РФ различается в зависимости от сферы общественных отношений, подпадающих под регулирование. Так, наибольший объем приходится на установление ответственности за нарушение правил в области благоустройства, природопользования, охраны окружающей среды. Например, законами субъектов установлена административная ответственность за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения животных, растений и других организмов, занесенных в Красную книгу субъекта РФ (Москва, Чукотский автономный округ, Республика Карелия, Краснодарский край, Курганская область и др.), за нарушение тишины и покоя граждан (Московская область, Республика Мордовия, Республика Дагестан, Алтайский край, Приморский край, Тульская область и др.), надругательство над государственной символикой субъекта РФ (Республика Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Владимирская область, Амурская область и др.).

Очевидно, что среди составов административных правонарушений, определенных в законах субъектов РФ, есть такие, которые должны быть урегулированы федеральным законодателем, поскольку они не имеют никакой региональной специфики и их можно внести в новый КоАП. Например, в федеральном законодательстве нет запрета на размещение транспортных средств на газонах или иной территории, занятой зелеными насаждениями, однако такой запрет имеется во многих субъектах РФ (Республика Бурятия, Карачаево-Черкесская Республика, Костромская область, Еврейская автономная область и др.).

Аналогичный запрет содержится, в частности, в правилах благоустройства территорий муниципальных образований, за нарушение которых субъекты РФ устанавливают административную ответственность. В законах многих субъектов установлена ответственность за купание в запрещенных местах, нарушение правил содержания мест погребения, нарушение порядка проведения земляных работ, нарушение требований к внешнему виду фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений и т.д.

²⁶ *Кирип А. В.* Дискуссионные аспекты толкования конституционных основ административной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 47—50.



КоАП РФ не установлена ответственность за нарушение порядка отлова и содержания домашних животных без владельцев, бесконтрольный выгул и выгул в неустановленных местах безнадзорных животных. В регионах остро встала проблема обеспечения безопасности людей при возникновении угрозы жизни и здоровью при контакте с животными, и эта проблема стала сегодня предметом повышенного внимания главы государства²⁷.

Суды нередко нуллифицируют региональные нормы, которыми установлена административная ответственность²⁸. Например, в определении Верховного Суда РФ от 19 ноября 2014 г. № 55-АПГ14-11 указано о превышении субъектом РФ нормотворческих полномочий при установлении административной ответственности за нарушение правил содержания домашних животных.

Аналогичная позиция содержится в определении Верховного Суда РФ от 5 августа 2015 г. № 74-АПГ15-15 и других судебных актах²⁹. Алтайский краевой суд признал недействующей статью Закона Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края», об ответственности за нарушение правил содержания домашних животных и птиц, установленных органами местного самоуправления, посчитав, что федерального законодательства достаточно, и обосновал свое решение ссылкой на ст. 6.3 и 6.4 КоАП РФ, предусматривающие ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения³⁰. Вместе с тем отсутствие в этих статьях конкретной диспозиции, касающейся домашних животных, их отлова и содержания, не убеждают в таком толковании указанных статей.

Законами отдельных субъектов РФ все же предусмотрена административная ответственность в сфере содержания домашних животных. Например, Кодекс Тюменской области об административной ответственности предусматривает ответственность за нарушение правил отлова животных без владельцев, в том числе их транспортировки и передачи в приюты для животных; возврата (передачи) потерявшихся животных их владельцам; возврата содержавшихся в приютах животных без владельцев на прежние места обитания; организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них и др. (ст. 2.3).

В Ленинградской области действует Областной закон от 26 октября 2020 г. № 109-оз «О содержании и защите домашних животных на территории Ленинградской области», в ст. 14 которого закреплено: «За нарушение требований,

²⁷ Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента по вопросам формирования в обществе ответственного отношения к животным (утв. Президентом РФ 15 мая 2021 г. № Пр-808) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ См. об этом: *Хорьков В. Н.* Законодательство субъектов РФ в области обращения с животными нуждается в совершенствовании // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 5. С. 65—68 ; *Хорьков В. Н., Аллес М. В.* Спорные вопросы административно-правового регулирования содержания животных в Федеральном законе «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 75—79.

²⁹ Решение Кировского областного суда от 28 октября 2016 г. по делу № 3а-46/2016.

³⁰ Решение Алтайского краевого суда от 18 мая 2017 г. по делу № 3а-537/2017.

предъявляемых к содержанию и защите домашних животных, владельцы домашних животных и иные лица несут административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Ленинградской области». При этом конкретные составы административных правонарушений определены областным законом Ленинградской области от 2 июля 2003 г. № 47-оз «Об административных правонарушениях»: непринятие мер по уборке произведенных домашними животными загрязнений помещений и мест, относящихся к общему имуществу собственников помещений в многоквартирных домах, мест общего пользования в жилых домах, коммунальных квартирах, а также общественных мест; выгул собак без поводка и (или) намордника; выгул домашних животных на территориях, где установлен запрет; выгул домашних животных, требующих особой ответственности собственника, несовершеннолетними, не достигшими четырнадцати лет либо лицами, находящимися в состоянии алкогольного, токсического, наркотического опьянения; допущение перемещения домашних животных за пределы места их содержания без присмотра; допущение по неосторожности нападения домашнего животного на другое домашнее животное, повлекшего увечье или гибель последнего либо на человека с причинением вреда его здоровью (ст. 2.2-1).

Некоторыми муниципальными актами утверждены правила содержания домашних животных, предусматривающие административную ответственность за их нарушение. Так, согласно п. 20 Правил по содержанию домашних животных в муниципальном районе Койгородский, утвержденных постановлением администрации муниципального района от 30 декабря 2014 г. № 99/12, санкции за правонарушения в сфере содержания домашних животных предусматриваются законами Российской Федерации, Республики Коми. Вместе с тем ни федеральным законом, ни Законом Республики Коми от 30 декабря 2003 г. № 95-РЗ «Об административной ответственности в Республике Коми» такие составы правонарушений не предусмотрены.

Также постановление мэра Иркутского районного муниципального образования от 14 апреля 2011 г. № 2306 «О безнадзорных домашних животных» содержит пункт 20, в соответствии с которым «владельцы домашних животных, юридические лица и их должностные лица несут административную ответственность за нарушение правил содержания домашних животных, установленных настоящими Правилами». Однако региональным законодательством ответственность не установлена.

Многие субъекты РФ исключили из административно-деликтного законодательства положения об ответственности за нарушение правил содержания домашних животных, при этом оставив нормы, касающиеся содержания сельскохозяйственных животных. Трудно объяснить позицию федерального законодательства, отказывающегося урегулировать эту сферу, несмотря на многократные обращения региональных парламентов³¹.

³¹ См.: постановление Законодательной думы Хабаровского края от 25 ноября 2015 г. № 726 «Об обращении к Председателю Правительства Российской Федерации Д. А. Медведеву по вопросу установления административной ответственности за нарушение правил содержания домашних животных»; постановление Белгородской областной думы от



В законодательстве многих субъектов РФ исключены статьи, ранее устанавливавшие ответственность за составы правонарушений, которые теперь внесены в федеральное законодательство (например, за нарушение розничной продажи алкогольной продукции, нарушение порядка поведения в общественных местах, отказ в предоставлении информации, несоблюдение законодательства об обращениях граждан и т.п.). Наряду с этим, в субъектах Федерации установлена административная ответственность за правонарушения, характерные именно для этих местностей.

Так, в Чукотском автономном округе установлена ответственность за проезд транспортных средств на гусеничном ходу по землям, занятым оленями пастбищами, вне отведенных дорог. В Ямало-Ненецком автономном округе предусмотрена ответственность за превышение норм максимальной численности содержания поголовья оленей, установленных правовыми актами исполнительных органов государственной власти автономного округа. В Ненецком автономном округе установлена ответственность за передвижение физического лица на транспортном средстве в непосредственной близости (менее 200 метров) от оленьего стада без разрешения главы стойбища или руководителя оленеводческого хозяйства. Законом Ярославской области предусмотрена ответственность за непроведение предусмотренных правилами благоустройства мероприятий по уничтожению борщевика Сосновского, произрастающего на землях населенных пунктов области.

28 июня 2018 г. № П/27-24-6 «Об обращении Белгородской областной думы к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по вопросу упорядочивания общественных отношений, возникающих при повседневном взаимодействии людей с домашними животными» ; постановление Законодательного собрания Ленинградской области от 25 декабря 2019 г. № 559 «Об обращении Законодательного собрания Ленинградской области к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Володину и Председателю Правительства Российской Федерации Д. А. Медведеву по вопросу регулирования отношений, связанных с идентификацией и учетом домашних животных» ; постановление Законодательного собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 23 марта 2020 г. № 2148 «Об обращении Законодательного собрания Ямало-Ненецкого автономного округа к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Володину и Председателю Правительства Российской Федерации М. В. Мишустину по вопросу установления административной ответственности за нарушение требований к содержанию домашних животных» ; постановление Костромской областной Думы от 10 июня 2021 г. № 231 «Об обращении Костромской областной Думы к министру юстиции Российской Федерации К. А. Чуйченко об ускорении внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за нарушение законодательства в области обращения с животными”» ; обращение Законодательного собрания Красноярского края от 10 февраля 2022 г. № 3-499-О в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу совершенствования законодательства в сфере обращения с животными без владельцев.

Одноуровневое регулирование вопросов административной ответственности лишит субъекты РФ возможности предупреждать и наказывать за нарушение важных для соответствующей местности правил.

Очевидно, что не все составы административных правонарушений федеральный законодатель должен регулировать подробно, оставляя место для региональной конкретизации с учетом местных особенностей. Такого же мнения придерживаются и другие ученые, допуская отнесение «к федеральному ведению рамочных пределов административных наказаний за отдельные правонарушения, чтобы субъекты Федерации не устанавливали, а лишь уточняли их применение по месту действия»³².

В судебной практике, связанной с оспариванием законов субъектов РФ об административной ответственности, сформирован ряд позиций в отношении региональных правовых норм, в частности, они должны:

- 1) содержать описание конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения;
- 2) не допускать отсылку на нормативный правовой акт, регулирующий определенную деятельность, если в самой норме не описан состав;
- 3) не допускать сложный способ отсылки — отсылки к неопределенному кругу нормативных правовых актов³³.

Немало проблем в правоприменительной практике связано с муниципальными нормативными правовыми актами, содержащими правила благоустройства, которые должны защищать субъекты РФ, устанавливая ответственность за их нарушение. Анализ законодательства субъектов РФ выявил различные подходы регионального законодателя к описанию соответствующих составов правонарушений.

В законах отдельных субъектов РФ отсутствует описание конкретных нарушений. Например, в ст. 8.11-2 Закона Тульской области от 9 июня 2003 г. № 388-ЗТО «Об административных правонарушениях в Тульской области» просто зафиксировано, что санкция следует за «нарушение утвержденных органами местного самоуправления правил благоустройства территорий поселений (городских округов), а также необеспечение собственниками, владельцами, арендаторами благоустройства принадлежащих (арендованных) им (ими) объектов в соответствии с требованиями правил благоустройства, утвержденных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, если эти действия (бездействие) не подпадают под действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Таким образом, описание конкретных нарушений необходимо искать в правилах благоустройства территорий конкретных муниципальных образований данного субъекта Федерации. Сходные нормы содержатся в административно-деликтном законодательстве Магаданской области.

³² Князев С. Д., Арановский К. В., Данилов Ю. М. Административно-деликтный закон в конституционных перспективах кодификации // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 3. С. 128.

³³ См. об этом: Руденко А. В. Соблюдение правовой определенности в законодательстве субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в решениях Верховного Суда Российской Федерации // Lex russica. 2018. № 6. С. 72—81.



В Законе Тамбовской области от 29 октября 2003 г. № 155-З «Об административных правонарушениях в Тамбовской области» вообще нет упоминания о том, что правила благоустройства устанавливаются муниципальными образованиями в соответствии со ст. 45.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Более того, в статье 8 областного Закона говорится о правилах благоустройства и содержания территорий «городов и других населенных пунктов области».

Аналогичные нормы содержатся и в законах Курской области, Красноярского края, Забайкальского края, Карачаево-Черкесской Республики. В Республике Ингушетия ответственность установлена за нарушение муниципальных правил благоустройства только в городских округах и муниципальных районах, но не в городских и сельских поселениях, что тоже ограничивает права данных муниципальных образований.

Закон Рязанской области от 4 декабря 2008 г. № 182-ОЗ «Об административных правонарушениях» установил ответственность только за нарушение правил благоустройства территорий поселений и городских округов, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (ст. 6.3). В данном субъекте РФ не предусмотрено принятие правил благоустройства территорий органами муниципальных районов, что представляется неправильным, поскольку вопросы местного значения, отнесенные ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к ведению муниципального района, предполагают и правила благоустройства, в частности касающиеся дорожной деятельности в отношении районных автомобильных дорог, организации мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды, содержания межпоселенческих мест захоронения и т.д.

В Иркутской области также предусмотрена ответственность только за нарушение «правил благоустройства территории поселения (городского округа)», хотя уставами муниципальных районов данного субъекта РФ предусмотрено принятие правил благоустройства. Такая же ситуация имеет место и в Хабаровском крае, Республике Татарстан, Республике Марий Эл.

Другой подход регионального законодателя заключается в подробном, практически казуальном описании всех нарушений правил благоустройства территорий со ссылкой на то, что данные правила устанавливаются органами местного самоуправления муниципальных образований (без уточнения их видов). Именно этот подход более распространен в большинстве субъектов РФ. В отличие от иных субъектов РФ, законодатель Еврейской автономной области перечислил в ст. 19-1, посвященной административной ответственности за нарушение правил благоустройства территорий, конкретные муниципальные образования, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления которых установлены указанные правила³⁴. Такая конкретизация в законе представляется излишней, более того, она исключает муниципальные районы, хотя их уставами предусмотрено утверждение правил благоустройства территорий.

³⁴ Закон ЕАО от 23 июня 2010 г. № 781-ОЗ «Об административных правонарушениях» // Биробиджанер штерн. 2010. 2 июля. № 48.

В Томской и Калужской областях, помимо административно-деликтного законодательства, устанавливающего ответственность за нарушение правил благоустройства, имеются специальные законы, посвященные благоустройству территорий муниципальных образований. Так, Законом Томской области от 15 августа 2002 г. № 61-ОЗ «О вопросах, регулируемых правилами благоустройства территорий муниципальных образований Томской области, и порядке определения границ прилегающих территорий» со ссылкой на ст. 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены объекты благоустройства, подлежащие охране на территории области, полномочия региональных и местных органов власти в сфере благоустройства, права и обязанности граждан и организаций, источники финансирования и другие вопросы, позволяющие лучше уяснить правовое содержание административных правонарушений.

Отметим, что сфера благоустройства является самой неопределенной по своему содержанию и границам, в которой не всегда явно видно, где заканчивается благоустройство и начинается градостроительство, архитектура, природопользование и экология, санитарно-эпидемиологическое благополучие, автодорожная деятельность и дорожное движение, размещение рекламных конструкций, транспортное обслуживание и т.д. Именно с этой сферой связано много судебных споров (ремонт дорог, освещение и озеленение территории, уборка придомовой территории, снос нестационарных торговых объектов и пр.)³⁵.

Законы субъектов РФ не всегда отвечают требованиям правовой определенности. В рассматриваемой сфере осуществляется муниципальный и государственный контроль за соблюдением обязательных требований, установленных в законодательстве, результатом которого может быть привлечение к административной ответственности граждан и организаций. Президент России в Послании Федеральному Собранию подчеркивал значение благоустройства городов и поселков как важнейшее направление развития регионов³⁶.

С учетом огромных размеров нашей страны и климатических, географических и иных особенностей ее регионов двухуровневое административно-деликтное регулирование показало свою жизнеспособность. В условиях пандемии вирусной инфекции COVID-19 субъекты РФ, исходя из конкретных условий, в отсутствие необходимого федерального законодательства оперативно вводили режим

³⁵ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2021 г. № 14-П ; кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 4 августа 2021 г. № 87-КАД21-1-К2 ; апелляционное определение Пермского краевого суда от 20 мая 2020 г. по делу № 33а-3831/2020 ; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 января 2020 г. № 41-АПА19-9 ; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 10-АПА19-9 ; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 26 апреля 2017 г. № 18-АПГ17-9 ; решение Белгородского областного суда от 15 августа 2016 г. по делу № 3а-102/2016.

³⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. // Российская газета. 2021. 22 апр. № 87.



повышенной готовности и регулировали комплекс ограничительных мер, включая административную ответственность граждан и организаций³⁷. Так, КоАП г. Москвы 1 апреля 2020 г. № 6 был дополнен статьей 3.18.1, устанавливающей административную ответственность за нарушения требований нормативных правовых актов г. Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города³⁸.

Региональные опережающие меры были кратковременными, поскольку уже 1 апреля 2020 г. в КоАП РФ была введена ст. 20.6.1, устанавливающая ответственность за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения. Конституционный Суд РФ обратил на это внимание в постановлении от 25 декабря 2020 г. № 49-П³⁹, подтвердив конституционную правомерность опережающих действий региональных властей: «...динамика одновременного автономного развития нормативного регулирования по данному вопросу на федеральном и региональном уровне отчетливо отражает экстраординарность ситуации, в которой каждый из уровней государственной власти в рамках конституционной обязанности по защите жизни и здоровья граждан предпринимал усилия по минимизации ущерба для этих ценностей регулятивными средствами, причем понимание необходимости этих средств было общим и для федерального, и для регионального уровня публичной власти».

Помимо реально работающих административно-деликтных регулятивных полномочий, субъекты РФ должны иметь возможность устанавливать административную юрисдикцию региональных и местных органов и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, а также компетенцию должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

³⁷ Подробнее об этом см.: *Брежнев О. В.* Проблема «антиковидных» правоограничений в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 2. С. 32—39; *Каляшин А. В.* Новеллы административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в условиях пандемии коронавируса (COVID-19) // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 63—67; *Никулин М. И., Рерих Л. А.* Проблемы правовой регламентации порядка привлечения к административной ответственности за нарушение режима повышенной готовности в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 32—35.

³⁸ Подробнее об этом см.: *Панкова О. В.* Вопросы разграничения административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 6.3, ст. 20.6.1 КоАП РФ и ст. 3.18.1 КоАП Москвы, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 67—72; № 11. С. 67—69.

³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П по делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. II). Ст. 289.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Агапов А. Б.* Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. — М., 2002. — 986 с.
2. *Азнагулов В.* Оптимизация федеративных и региональных отношений. Опыт Башкортостана. — Уфа, 2005. — 142 с.
3. *Брежнев О. В.* Проблема «антиковидных» правоограничений в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 2. — С. 32—39.
4. *Демин А. В.* Актуальные проблемы регионального законодательства об административных правонарушениях // Административное право на рубеже веков. — Екатеринбург, 2003. — 347 с.
5. *Дурденевский В.* На путях к русскому федеральному праву // Советское право. — 1923. — № 1. — С. 27—34.
6. *Дусаев Р. Н.* Уголовное Уложение Великого княжества Финляндского: История создания, основные институты. — Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1987. — 166 с.
7. *Ермаков С. М.* Развитие законодательства субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — 27 с.
8. *Зиновьев А. В., Уткин Н. И.* Взаимоотношения Российской империи с Великим княжеством Финляндским: историко-правовой анализ и современность // Известия высших учебных заведений. — 2000. — № 2 (229). — С. 73—82.
9. *Игнатенко В. В.* Законодательная регламентация ответственности за административные правонарушения: Проблемы совершенствования Общей части Кодекса об административных правонарушениях. — Иркутск : Изд-во ИГЭА, 1998. — 160 с.
10. *Каляшин А. В.* Новеллы административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в условиях пандемии коронавируса (COVID-19) // Административное право и процесс. — 2020. — № 8. — С. 63—67.
11. *Кирич А. В.* Дискуссионные аспекты толкования конституционных основ административной ответственности // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 2. — С. 47—50.
12. *Князев С. Д., Арановский К. В., Данилов Ю. М.* Административно-деликтный закон в конституционных перспективах кодификации // Правоприменение. — 2020. — Т. 4. — № 3. — С. 123—138.
13. *Кодан С. В.* Восточные регионы страны в контексте юридической политики Российской империи XIX в. // Правовые проблемы евразийского сотрудничества: глобальное и региональное измерения. — Екатеринбург, 1993. — С. 63—64.
14. *Кодан С. В., Февралев С. А.* Местное право Царства Польского: формирование, источники, трансформации (1815—1917) // Социодинамика. — 2013. — № 3. — С. 11—16.
15. Концепции развития российского законодательства. / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. — М. : Городец, 2004. — 847 с.



16. Кутафин О. Е. Российская автономия. — М. : Проспект, 2006. — 768 с.
17. Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). — М. : Изд-во ИГиП РАН, 1998. — 151 с.
18. Мастюгина Т., Стельмах В. Малые народы Севера и Дальнего Востока // Российский бюллетень по правам человека. — 1994. — Вып. 4. — С. 156—171.
19. Никулин М. И., Рерих Л. А. Проблемы правовой регламентации порядка привлечения к административной ответственности за нарушение режима повышенной готовности в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Административное право и процесс. — 2020. — № 12. — С. 32—35.
20. Панкова О. В. Вопросы разграничения административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 6.3, ст. 20.6.1 КоАП РФ и ст. 3.18.1 КоАП Москвы, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции // Административное право и процесс. — 2020. — № 7. — С. 67—72; № 11. — С. 67—69.
21. Поспелова Л. И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — 21 с.
22. Россинский Б. В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. — 2015. — № 6. — С. 26—31.
23. Руденко А. В. Соблюдение правовой определенности в законодательстве субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в решениях Верховного Суда Российской Федерации // Lex russica. — 2018. — № 6. — С. 72—81.
24. Рукавишников И. В. О совершенствовании правового регулирования разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях // Публичное право сегодня. — 2018. — № 3. — С. 38—43.
25. Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. — Саратов, 1994. — 495 с. ; 2-е изд., доп. — М. : Норма, 2010. — 670 с.
26. Студеникина М. С. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. — 2002. — № 7. — С. 92—95.
27. Хорьков В. Н. Законодательство субъектов РФ в области обращения с животными нуждается в совершенствовании // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 5. — С. 65—68.
28. Хорьков В. Н., Аллес М. В. Спорные вопросы административно-правового регулирования содержания животных в Федеральном законе «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Административное право и процесс. — 2019. — № 10. — С. 75—79.
29. Шергин А. П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс: состояние и перспективы. — М., 2004.