

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ Public Law (State Law) Sciences

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-2-201-214

EDN: BSHEYJ



Оригинальная научная статья

Соответствует ли Конституции Российской Федерации принцип федерализма в законодательном регулировании административной ответственности?

Т. З. Зокиров 

Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Российская Федерация

✉ turgunboy.zokirov@yvk.com

Аннотация. В настоящей статье рассмотрены вопросы легитимности принципа федерализма в институте административной ответственности. Данный принцип выражается в разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по установлению и применению мер административной ответственности. Вместе с тем в административно-правовой науке высказаны сомнения в конституционности данного принципа. Приведены различные правовые позиции высших судов Российской Федерации и судов общей юрисдикции, а также мнения ведущих российских ученых-административистов по этому вопросу. Выдвигается несколько тезисов в поддержку конституционности принципа федерализма в административной ответственности. Аргументирована необходимость разделения принципов федерализма в материальном и процессуальном регулировании административной ответственности, связанная не только с несопоставимым содержанием таких принципов, но и с различными основаниями их конституционно-правовой легитимности. Определено, что наиболее устойчивой является конституционно-правовая легитимность принципа федерализма в процессуальном регулировании административной ответственности, по крайней мере, в части возбуждения дел об административных правонарушениях должностными лицами юрисдикционных органов субъектов Российской Федерации. Обосновано, что в федеральном законодательстве, правоприменительной практике и административно-правовой науке допускаются некоторые неточности в толковании правовых позиций, содержащихся в определениях Конституционного Суда Российской Федерации, по вопросу легитимности принципов федерализма в материальном и процессуальном регулировании административной ответственности. Делаются выводы о признании Конституционным Судом Российской Федерации легитимности широкой конкурирующей компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области правового регулирования административной ответственности, а также о возможном существовании напрямую неназванных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях, некоторые элементы которых можно обнаружить при толковании ст.ст. 1.3 и 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: принцип федерализма; административная ответственность; административное правонарушение; опережающее правовое регулирование; конкурирующая компетенция

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Зокиров Т. З., 2025

Для цитирования: Зокиров Т. З. Соответствует ли Конституции Российской Федерации принцип федерализма в законодательном регулировании административной ответственности? // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 2. С. 201–214. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-2-201-214>. EDN: <https://elibrary.ru/bsheyj>

Original scientific article

Does the Principle of Federalism in the Legislative Regulation of Administrative Liability Comply with the Constitution of the Russian Federation?

T. Z. Zokirov 

Kutafin Moscow State Law University, Moscow, Russian Federation

✉ turgunboy.zokirov@vk.com

Abstract. This article addresses the legitimacy of the principle of federalism within the institution of administrative liability. This principle is reflected in the distribution of powers and jurisdictions between the Russian Federation and its constituent entities concerning the establishment and enforcement of administrative liability measures. At the same time, the field of administrative legal science has raised legitimate concerns regarding the constitutional validity of this principle. The article presents various legal positions expressed by the highest courts of the Russian Federation, courts of general jurisdiction, and leading Russian scholars in administrative law on the matter. Several arguments are put forward in support of the constitutional legitimacy of federalism in the sphere of administrative liability. In particular, the article justifies the need to distinguish between the principles of federalism in the substantive and procedural aspects of administrative regulation. This distinction is necessary not only due to the fundamentally different content of each, but also because of the differing constitutional and legal foundations for their legitimacy. It is argued that the principle of federalism enjoys its most stable constitutional and legal footing in the procedural regulation of administrative liability – at least in the context of initiating administrative offense proceedings by officials of jurisdictional bodies in the constituent entities of the Russian Federation. The article further identifies certain inconsistencies in federal legislation, judicial practice, and administrative legal scholarship in the interpretation of the Constitutional Court's positions regarding the legitimacy of federalist principles in both the substantive and procedural domains of administrative liability. Conclusions are drawn regarding the recognition by the Constitutional Court of the Russian Federation of the legitimacy of the broad, competing competence shared by the Russian Federation and its constituent entities in the field of administrative regulation. Furthermore, the article points to the likely existence of matters of joint jurisdiction in this domain – even if not explicitly named in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. Elements of such joint competence can be inferred through interpretation of Articles 1.3 and 1.3.1 of the Code.

Keywords: principle of federalism; administrative liability; administrative offense; anticipatory legal regulation; concurrent competence

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

For citation: Zokirov T. Z. Does the Principle of Federalism in the Legislative Regulation of Administrative Liability Comply with the Constitution of the Russian Federation? *Siberian Law Review*. 2025;22(2):201-214. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-2-201-214>. EDN: <https://elibrary.ru/bsheyj> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Принцип федерализма представляет собой универсальное начало, предполагающее широкую децентрализацию правового регулирования и государственного управления по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов. Данный принцип, согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, распространяется на административное и административно-процессуальное законодательство, в том числе на законодательство об административных правонарушениях.

Вопросы федерализма в законодательстве об административных правонарушениях освещены в работах А. П. Шергина, М. С. Студеникиной, Б. А. Старостина, М. Я. Масленникова, К. Г. Филанта, И. В. Максимова, Б. В. Россинского, Я. В. Васильевой и других ученых. Эта тема исследуется и нами.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) принцип федерализма напрямую не провозглашен, однако логически вытекает из ряда норм КоАП РФ, устанавливающих разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях.

Обоснованную обеспокоенность научного сообщества вызывает вопрос о легитимности данного принципа. Неоднозначное отношение к этому принципу демонстрирует и судебная практика, выводы которой зачастую трактуются искаженно. Существующие в науке позиции, подтверждающие или опровергающие легитимность принципа федерализма в административной ответственности, не могут претендовать на роль завершения правовой дискуссии, поскольку представляются недостаточно полными.

Принцип федерализма в административной ответственности рассматривается

во взаимосвязи, прежде всего, с материальным законодательством об административных правонарушениях. Разграничение федеральной и региональной компетенции в области производства по делам об административных правонарушениях зачастую исследуется как самостоятельная проблема. Мы убеждены, что вопросы федерализма в законодательстве об административных правонарушениях должны рассматриваться комплексно.

Посредством логического и индуктивного метода, а также методов юридической герменевтики формулируются следующие гипотезы. Во-первых, предлагается разделение принципов федерализма в материальном и процессуальном регулировании административной ответственности ввиду разных оснований их конституционно-правовой легитимности. Во-вторых, определяется, что наименее уязвимой является конституционно-правовая легитимность принципа федерализма в процессуальном регулировании административной ответственности. В-третьих, отмечаются методологические и логические ошибки, допускаемые при уяснении правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) по данной проблеме. В-четвертых, определен смысл правовых позиций КС РФ, касающихся вопроса легитимности принципов федерализма в материальном и процессуальном регулировании административной ответственности. В-пятых, дается предположение о существовании прямо неназванных в КоАП РФ, но выводимых из правовых позиций КС РФ предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, некоторые элементы которых можно выявить в ст.ст. 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ.

**СТРУКТУРИРОВАНИЕ ПРИНЦИПА
ФЕДЕРАЛИЗМА В АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ
КАК ОСНОВА РЕШЕНИЯ ВОПРОСА
ЕГО ЛЕГИТИМНОСТИ**

Административная ответственность является одним из немногих видов юридической ответственности, допускающих децентрализованное регулирование и правоприменение. Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях, продолжая сложившуюся в советском административном праве традицию, предусматривает участие субъектов федерации в определении противоправности и наказуемости административных правонарушений.

В рамках проведенных ранее исследований установлено, что суть принципа федерализма в административной ответственности заключается в полицентризме законодательного регулирования и правоприменения, выраженном в дифференциации возможностей публичной власти федеративного государства по обеспечению законности посредством административной ответственности, применительно к специфике субъектов федерации и с учетом местной специфики¹.

Принцип федерализма напрямую не провозглашен ни в КоАП РФ, ни в большинстве других отраслей законодательства². Данный принцип выводится, прежде всего, из положений ст.ст. 1.1, 1.3, 1.3.1 КоАП РФ, предусматривающих разграничение федеральной и региональной компетенций.

Закрепление принципа федерализма в КоАП РФ не означает бесспорность существования данного принципа. Ряд правоведов воспринимает данный принцип как не согласующийся с требованиями Конституции Российской Федерации, прежде всего с ч. 3 ст. 55 Основного закона РФ, предполагающей возможность ограничения прав и свобод человека не иначе как федеральным законом [1, с. 68]. Предусмотренные региональным законодательством административные штрафы, налагаемые во внесудебном порядке, также воспринимаются отдельными авторами как нарушение ч. 3 ст. 35 Конституции РФ³. Пункт «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, по *предположению* М. Я. Масленникова, не предназначался для административной ответственности, поскольку в термин «административное законодательство» разработчики текста Конституции вкладывали совершенно иной смысл, имея в виду «только позитивное, сугубо управленческое законодательство, исполнительно-распорядительную деятельность» [2, с. 30]. Что интересно, М. Я. Масленников не отрицал конституционную легитимность регионального законодательства об административных правонарушениях, но отрицал его легитимность с позиций *неконституционных* предписаний ст. 1.3 КоАП РФ, которые, по справедливому замечанию автора, «фактически лишили субъекты РФ права в законодательном порядке решать административно-процессуальные вопросы, не решенные федеральным законодательством» [2, с. 31].

¹ *Зокиров Т. З.* Принцип федерализма в правовом регулировании административной ответственности в области лицензионно-разрешительной системы // Формирование многополярного мира: вызовы и перспективы : сб. докл. XI москов. юрид. форума (XXIV междунар. науч.-практ. конф.). Москва, 8–12 апр. 2024 г. : в 3 ч. М. : Издат. центр Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2024. Ч. 3. С. 70.

² Принцип федерализма в настоящее время поименован лишь в числе основных начал федерального законодательства о государственной службе. См.: п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (*Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2003. № 22, ст. 2063).

³ *Агапов А. Б.* Административная ответственность : учеб. для магистров. 4 изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2012. С. 29.

При этом внесудебное наложение такого административного наказания, как предупреждение, не оспаривается. См.: *Старостин Б. А.* Административная ответственность по законодательству субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 151.

Как отмечается в науке, «наделение субъектов РФ законодательной компетенцией в вопросах административной ответственности давно вызывает *ощутимое неприятие* среди представителей отечественной юридической науки, продиктованное соображением его конституционной несостоятельности» [3, с. 9] (курсив наш. – Т. 3.). Если «ощутимое неприятие» регионального законодательства об административных правонарушениях, защищающего отношения, предусмотренные ст. 72 Конституции РФ, можно понять (КоАП РФ мог бы совместить все составы административных правонарушений, посягающих на предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ), то как быть с защитой предметов ведения субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ)? Федерация их защищать не вправе. А в отсутствие ответственности нет и общеобязательности правовых актов, принятых по предметам ведения регионов.

Большинство ученых не использует в своих работах термины «принцип федерализма» или «федерализм», говоря лишь о полномочиях субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях. Наибольшее внимание уделяется вопросам материального регулирования административной ответственности. Процессуальные же нормы многие административисты не рассматривают с позиции проблемы легитимности принципа федерализма.

Но принцип федерализма в административной ответственности, как следует из ст.ст. 1.3, 1.3.1 и некоторых норм разделов III и IV КоАП РФ, представляет собой сложную правовую конструкцию, касающуюся и материальных, и процессуальных отношений в области административной ответственности.

В материальных нормах КоАП РФ и законодательства субъектов РФ, принцип федерализма предполагает разгра-

ничение федеральной и региональной компетенций по определению противоправности и наказуемости деяний как административных правонарушений. В процессуальных же нормах данный принцип предполагает разграничение компетенции федеральных и региональных субъектов административной юрисдикции (чч. 2–5 ст. 1.3, пп. 2–6.1 ч. 1, чч. 4 и 5 ст. 1.3.1 КоАП РФ).

Материальный и процессуальный аспекты принципа федерализма в административной ответственности имеют не только неодинаковое, несопоставимое содержание, но и разные основания легитимности. Думается, что проще обосновать легитимность процессуального аспекта принципа федерализма в административной ответственности.

Существование субъектов административной юрисдикции, хотя бы в части мировых судей [4] и должностных лиц органов исполнительной власти РФ, передающих мировым судьям дела об административных правонарушениях, согласуется со ст. 10 Конституции РФ, устанавливающей разделение властей. Во взаимосвязи с ч. 2 ст. 11 Основного закон РФ, определяющей осуществление населением субъекта РФ публичной власти как государственную власть, эта норма предоставляет конституционную гарантию наличия в субъектах РФ собственных органов исполнительной и судебной власти, *относительно* обособленных от органов исполнительной и судебной власти публично-правового образования высшего порядка – Российской Федерации. Следовательно, это *нерушимая*⁴ гарантия формирования субъектами РФ собственных органов административной юрисдикции.

Функциональное единство федеральной и региональной систем субъектов административной юрисдикции гарантируется ч. 2 ст. 77 и ч. 3 ст. 118

⁴ Исходя из усложненного порядка пересмотра главы 1 Конституции РФ.

Конституции РФ, устанавливающих, соответственно, единую систему исполнительной власти в Российской Федерации и судебную систему Российской Федерации. Можно сказать, что федеральные и региональные субъекты административной юрисдикции в своей совокупности образуют функциональную подсистему единой системы публичной власти.

Что касается сомнений в легитимности внесудебного наложения административных штрафов субъектами региональной административной юрисдикции, то уместно вспомнить ряд правовых позиций КС РФ, обосновавших непротиворечие Конституции РФ внесудебного порядка наложения денежных взысканий при условии последующего судебного контроля⁵, что предполагает проверку законности и обоснованности результата административного усмотрения⁶ [5]. Но даже если согласиться с противниками внесудебных штрафов, процессуальный аспект принципа федерализма в административной ответственности никуда не денется, пока за органами исполнительной власти субъектов РФ будут оставаться полномочия по выявлению таких административных правонарушений и передаче дел о них мировым судьям.

Легитимность материального аспекта принципа федерализма в административной ответственности обоснована в трудах многих административистов, изучавших проблему установления административных правонарушений в законах субъектов РФ. В их работах дается иное тол-

кование конституционных положений, которыми их оппоненты обосновывали нелегитимность полномочий регионов [6, с. 4–5; 7]⁷. По сути, доводы сторонников легитимности материального аспекта принципа федерализма в административной ответственности сводятся к признанию вторичности законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях по отношению к КоАП РФ. Базовыми гарантиями законности являются установленные КоАП РФ допустимые виды административных наказаний, а также предельные величины административного штрафа, которые субъект РФ не вправе увеличить [8, с. 152]. Мы согласны с этой точкой зрения.

Разное содержание и разные основания легитимности материального и процессуального аспектов принципа федерализма в административной ответственности позволяют предположить существование отдельных принципов федерализма в материальном и процессуальном регулировании административной ответственности. Этому могут способствовать идеи о самостоятельности (или хотя бы обособленности) административно-процессуального права [9; 10, с. 95]. Если доводы о легитимности принципа федерализма в процессуальном регулировании административной ответственности звучат достаточно убедительно, то для поддержки доводов о легитимности принципа федерализма в материальном регулировании административной ответственности необходимо обращение к судебной практике.

⁵ См., напр.: *Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Конопко Андрея Эдуардовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 12 и 24 Федерального закона «Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 3 окт. 2002 г. № 232-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

⁶ Подробнее о проблеме административного усмотрения см.: *Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. 150 с.*

⁷ *Васильева Я. В. Совершенствование законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Северо-Западного федерального округа) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 32–33.*

**ВОПРОС ЛЕГИТИМНОСТИ
ПРИНЦИПОВ ФЕДЕРАЛИЗМА
В МАТЕРИАЛЬНОМ И ПРОЦЕССУАЛЬНОМ
РЕГУЛИРОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ОПРЕДЕЛЕНИИ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 1 ОКТЯБРЯ 1998 Г. № 145-О**

Как выразилась М. С. Куликова, перефразировавшая слова Г. Харта: «Трактуй одинаковые случаи одинаково при одинаковых социально-экономических условиях, и разные – по-разному при разных» [11, с. 67]. Суды в условиях несовершенства законодательства своими правовыми позициями призваны содействовать выстроению надлежащей правоприменительной практики, учитывая при этом социально-экономические условия. Но правовые позиции должны быть еще и согласованными, принимающими во внимание позиции высших судов.

Особенную важность судебная практика имела до вступления в силу КоАП РФ. Например, в ряде судебных решений судов общей юрисдикции отмечалось, что полномочия субъектов Российской Федерации *исчерпывающе* определены ст. 6 КоАП РСФСР⁸. Вместе с тем эта статья не имела никакого отношения ни к представительным органам субъектов РФ, ни к самим субъектам РФ.

Ошибочность правовой позиции судов общей юрисдикции показало Определение КС РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О⁹ (далее – Определение № 145-О), напомнившее о необходимости соотносить положения законодательства с действу-

ющей Конституцией РФ. Любопытно, что такой же довод ранее был отклонен Верховным Судом Российской Федерации (далее – ВС РФ) в схожем деле¹⁰. Следовательно, полномочия субъектов РФ в области административной ответственности до пересмотра федерального законодательства об административных правонарушениях строились по типу конкурирующей компетенции.

Определением № 145-О установлены сохраняющие актуальность условия правомерности правового регулирования административной ответственности в субъектах РФ. В науке нередко цитируется часть правовой позиции, согласно которой субъект РФ *«не вправе вторгаться в те сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального закона, и обязан соблюдать общие требования, предъявляемые к установлению административной ответственности и производству по административным делам»* [12, с. 18] (курсив наш. – Т. 3.).

При этом авторы зачастую цитируют и первую часть правовой позиции, в соответствии с которой субъекты РФ вправе принимать собственные законы в области административных правонарушений, *если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения*. При *отсутствии* федерального закона субъект РФ *вправе осуществлять собственное правовое регулирование* [13, с. 36] (курсив наш. – Т. 3.).

⁸ См., напр.: *Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам* : обзор судебной практики Верхов. Суда Рос. Федерации // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 1998. № 8 ; *Решение* судебной коллегии по гражданским делам Ленинградского областного суда от 21 нояб. 1997 г. по делу № 3-96/97 ; *Определение* Судебной коллегии по гражданским делам Верхов. Суда Рос. Федерации от 17 июля 1998 г. № 56-ВПР98-4 ; и т. д. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ *По запросу* Законодательного Собрания Нижегородской области о проверке конституционности части первой статьи 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 1 окт. 1998 г. № 145-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 49, ст. 6102.

¹⁰ *Определение* Верховного Суда Рос. Федерации от 20 февр. 1998 г. № 51-Г98-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Из этого следует, что субъекты РФ могут устанавливать административную ответственность *при наличии федеральных законов, регулирующих «те же правоотношения»*, но одновременно не вправе устанавливать административную ответственность в рамках предмета совместного ведения, *когда уже есть федеральный закон, принятый по данному вопросу в рамках этого предмета*. Думается, это нарушает логический закон исключенного третьего, в соответствии с которым среди двух *противоположных* высказываний истинным может быть только одно.

Кроме того, разве могут «те же правоотношения» быть вне одного и того же предмета ведения? Если могут, то тогда нарушается логический закон соотношения части («то же правоотношение») и целого («тот же предмет ведения»). Ведь федеральные законы могут приниматься лишь по вопросам ст.ст. 71 и 72 Конституции РФ. Только в рамках «тех же предметов совместного ведения», предусмотренных ст. 72 Конституции РФ, федеральные законы и законы субъектов РФ могут приниматься по «тем же правоотношениям».

Поэтому мы считаем не вполне верным вывод, будто бы субъект РФ не вправе установить административную ответственность за нарушение региональных норм, принятых в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами [14, с. 119]. Иначе региональные нормы об административной ответственности за нарушение региональных норм

в сфере благоустройства¹¹, охраны здоровья¹² и подобных должны быть признаны недействующими, ведь на федеральном уровне уже есть Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹³ и т. д.

Проблема заключается в неточном, ограничительном толковании текста Определения № 145-О. «Те же правоотношения», регулируемые федеральным законом, – это *регулятивные*, позитивно-управленческие отношения, на защиту которых и направлена конкурирующая компетенция в области административной ответственности. А федеральный закон «по данному вопросу» в рамках предметов совместного ведения, о наличии которого говорит КС РФ при формулировании запрета вторгаться в компетенцию РФ, – это федеральный законодательный акт, содержащий нормы административной ответственности. Вторжением будет подмена уже имеющихся норм федерального законодательства об административных правонарушениях, посягательство на уже реализованную федеральную компетенцию, которую некоторое время суды не возбраняли, что уже нами отмечалось¹⁴. Не будет вторжения при установлении охраны тех правоотношений, которые государство не защитило.

Определение № 145-О было принято до вступления в силу КоАП РФ в условиях множественности федеральных законов

¹¹ Например, глава 1 Закона Калужской области от 28 февраля 2011 г. № 122-ОЗ «Об административных правонарушениях в Калужской области» (*Весть*. 2011. 4 марта.).

¹² Например, ст. 2.21 Закона Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» (*Белгород. известия*. 2002. 9 июля.).

¹³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ *Зокіров Т. З.* Некоторые аспекты реализации принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа) // *Российский следователь*. 2023. № 4. С. 55–56. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3783-2023-4-53-57>

Так, Верховным Судом Республики Бурятия отмечено: «...дублирование норм Федеральных законов в сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ *не запрещено*, но при этом Закон субъекта РФ не должен противоречить Федеральному закону» (курсив наш. – Т. З.). См.: *Решение* Верховного Суда Республики Бурятия от 30 июля 2001 г. (Бурятия. 2001. 4 сент.).

об административной ответственности. Отсутствие конкретного административно-правового запрета за нарушение даже федеральных норм позволяло субъектам РФ самостоятельно полностью защищать «те же правоотношения», о которых говорилось в Определении № 145-О, даже урегулированные федеральными правовыми актами¹⁵.

Следовательно, правовая позиция КС РФ о допустимости административно-деликтного регулирования субъектами РФ, изложенная в Определении № 145-О, предопределяет требование согласованности законов субъектов РФ об административных правонарушениях нормам федерального регулятивного законодательства и запрещает подмену уже существующих федеральных норм об административных правонарушениях, не препятствуя восполнению пробелов административно-правовой защиты. В своей совокупности они определяют конституционно-правовую легитимность развитой конкурирующей компетенции РФ и ее субъектов.

КС РФ не подменяет законодателя, а лишь определяет допустимость (то есть легитимность) как действующего федерального законодательства, так и возможных законодательных решений [15, с. 337]. Формулируя условия легитимности материального аспекта принципа федерализма в административной ответственности, КС РФ не препятствует уточнению разграничения предметов ведения.

В связи с этим действующий КоАП РФ предусматривает право субъекта РФ защищать лишь собственные и муниципальные акты. Полагаем, что конституционно-правовых препятствий закрепления конкурирующей компетенции по защите федеральных норм нет.

**Вопрос легитимности
принципов федерализма
в материальном и процессуальном
регулировании административной
ответственности в Определении
Конституционного Суда
Российской Федерации
от 8 апреля 2004 г. № 137-О**

Мы не исключаем и ограничительное толкование законодателем выводов, данных в Определении № 145-О, что выражается в использовании в п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ категории «вопросы, имеющие федеральное значение», смысл которой КоАП РФ не раскрывает. Его раскрыл КС РФ в своем Определении от 8 апреля 2004 г. № 137-О¹⁶ (далее – Определение № 137-О): вопросы федерального значения ограничены предметами ведения РФ в соответствии со ст. 71 Конституции РФ.

Пленум ВС РФ, вопреки Определению № 137-О, использовал расширительное толкование спорной категории, указав, что субъектами РФ не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской

¹⁵ Так, административная ответственность юридических лиц за нарушение законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в отсутствие соответствующих норм на федеральном уровне устанавливалась субъектами РФ (см., напр.: *Об административной ответственности за санитарные правонарушения* : Закон Респ. Татарстан от 24 февр. 2000 г. № 74 // Респ. Татарстан. 2000. 25 марта). Но при следовании упомянутой правовой позиции КС РФ в ее ограничительном толковании региональные законы должны были быть нелегитимны, поскольку Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (*Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1999. № 14, ст. 1650) по предмету совместного ведения уже был принят, хоть и не был защищен ни КоАП РСФСР, ни собственными нормами.

¹⁶ *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* : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 8 апр. 2004 г. № 137-О // Вестник Конституц. Суда Рос. Федерации. 2004. № 6.

Федерации¹⁷. То есть к исключительному ведению РФ относилось установление административно-правовой защиты любым федеральным нормам, независимо от того, по каким предметам они приняты. В науке мнения также разделились [16, с. 242; 17, с. 89].

Любопытно, что Определение № 137-О содержит следующую интересную позицию: «...субъекты Российской Федерации, вопреки утверждению заявителя, не лишены статьями 15.14, 15.15 и 15.16 КоАП Российской Федерации *полномочий по установлению административной ответственности*, в том числе в определенных сферах финансового регулирования»¹⁸ (курсив наш. — Т. 3.). Значит, Определением № 137-О явно подтверждена легитимность конкурирующей компетенции в области материального регулирования административной ответственности в части средства частичного преодоления пробелов в федеральной административно-правовой защите. Выходит, что выводы КС РФ, изложенные в Определении № 145-О, были ошибочно истолкованы федеральным законодателем, правоприменителем и административно-правовой наукой в качестве ограничивающих предметы ведения субъектов РФ.

Возможно, стоит говорить о прямо неназванных в КоАП РФ, но выводимых из правовой позиции, данной в Определении № 137-О, предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях, охва-

тывающих отношения, предусмотренные ст. 72 Конституции РФ.

Некоторые *элементы* предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях можно вывести из ст.ст. 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ. Тем не менее полноценное деление предметов ведения на три блока¹⁹ будет возможно лишь при внесении уточняющих поправок в КоАП РФ.

Полагаем, что наиболее точно выраженными предметами совместного ведения в области законодательства об административных правонарушениях в действующем КоАП РФ может быть установление административной ответственности за нарушение нормативных актов федеральной территории (п. 3.1 ч. 1 ст. 1.3 и п. 1.2 ч. 1 ст. 1.3.1), а также определение административно-юрисдикционных полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 5 ст. 1.3, чч. 3–5 ст. 1.3.1) и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (ч. 3 ст. 1.3, пп. 3, 4 ч. 1 ст. 1.3.1).

Помимо этого, в ст. 1.3.1 КоАП РФ могут иметься как элементы совместного ведения РФ и ее субъектов (в части защиты отношений, предусмотренных ст. 72 Конституции РФ), так и элементы ведения субъектов РФ (в части защиты отношений, предусмотренных ст. 73 Конституции РФ), опосредующие принцип федерализма в материальном регулировании административной ответственности.

К сожалению, правовая позиция, изложенная в Определении № 137-О, также

¹⁷ См., напр., абз. 3 п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2005. № 6).

¹⁸ Данные статьи Особенной части КоАП РФ, вследствие допущенной ошибки в положениях о подведомственности дел о таких административных правонарушениях только федеральным органам (ст. 23.7 КоАП РФ), не могли защищать региональные и местные бюджеты.

¹⁹ Наиболее четкое деление предметов ведения в области законодательства об административных правонарушениях на три блока наблюдалось в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» (Ведомости Верхов. Совета СССР. 1961. № 35, ст. 368).

была понята иначе в контексте искаженного ограничительного толкования Определения № 145-О. Так, О. В. Панкова упомянула правовую позицию, изложенную в Определении № 137-О в части уточнения категории «вопросы, имеющие федеральное значение» [18, с. 49]. Но здесь же автор, игнорируя позицию КС РФ о возможности преодоления субъектом РФ пробелов КоАП РФ, пишет: «Наличие в федеральном законодательстве нормы, регулирующей общественные отношения в сфере ведения Российской Федерации, а также в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, исключает возможность установления в региональном законе нормы об административной ответственности в этой сфере» [18, с. 54]. Согласиться с этой точкой зрения мы можем лишь частично: субъект РФ действительно не вправе вмешиваться в отношения, перечисленные в ст. 71 Конституции РФ, но ограничение административно-деликтного регулирования по вопросам ст. 72 Конституции несовместимо с институтом совместного ведения. Это демонстрирует позиция, изложенная в Определении № 137-О, относительно допустимости преодоления пробелов Особенной части КоАП РФ.

Ссылка О. В. Панковой на Определение КС РФ от 1 декабря 2005 г. № 429-О²⁰ [18, с. 54] (далее – Определение № 429-О), напомнившей об условиях правомерности опережающего регулирования, не подтверждает конституционность ограничения региональной компетенции по этому вопросу. Региональные законы, как отмечает КС РФ, «не должны противоречить федеральным законам, в том числе Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях».

Каким же федеральным законам не должны противоречить законы субъектов РФ об административных правонарушениях, если КоАП РФ уже назван? Именно регулятивным, касающимся «тех же правоотношений», о чем сказано в Определении № 145-О. Значит, наличие федерального регулятивного закона не препятствует административно-деликтному регулированию в субъекте РФ. «Не должен противоречить» не равно «не должен сохранять свою силу и подлежит утрате силы». Наконец, в мотивировочной части Определения № 429-О имелась ссылка на правовую позицию, изложенную в Определении № 137-О, которая, как напомнил КС РФ, «сохраняет свою силу».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, мы приходим к следующим выводам.

Во-первых, принцип федерализма в административной ответственности можно разделить на принципы федерализма в материальном и процессуальном регулировании административной ответственности. Эти принципы различаются не только по своему содержанию, но и по основаниям конституционной легитимности.

Во-вторых, менее уязвимой представляется легитимность принципа федерализма в процессуальном регулировании административной ответственности, поскольку большинством ученых не оспариваются полномочия должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ возбуждать дела об административных правонарушениях, передавать их по подведомственности судьям либо самостоятельно назначать административное наказание в виде предупреждения.

²⁰ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Томской области о проверке конституционности пункта 3 части первой статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 1 дек. 2005 г. № 429-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В-третьих, выявлена неточность в толковании научным сообществом, судебной практикой и законодателем правовых позиций КС РФ, касающихся легитимности принципа федерализма в административной ответственности.

В-четвертых, обосновано, что, вопреки придаваемому смыслу, правовые позиции КС РФ исходят из признания развитой конкурирующей компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в области административной ответственности, в том числе опережающего регулирования административной ответственности и преодоления пробелов Особенной части КоАП РФ.

В-пятых, обосновано возможное существование напрямую неназванных в КоАП РФ, но выводимых из правовых позиций КС РФ, предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Данные предметы частично опосредуются через отдельные положения ст.ст. 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ, однако о полноценном существовании предметов совместного ведения в КоАП РФ можно говорить только после внесения соответствующих поправок в Кодекс.

Список литературы

1. Шергин А. П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 65–70.
2. Маслеников М. Я. Перспективы развития регионального законодательства об административной ответственности // Российская юстиция. 2007. № 9. С. 30–32.
3. Князев С. Д. Еще раз о кодификации законодательства об административной ответственности в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 6–14. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-2-6-14>
4. Щепалов С. В. К вопросу о несменяемости мирового судьи // Российская юстиция. 2008. № 12. С. 53–56.
5. Зайцев Д. И. Административное усмотрение в зарубежной науке: теоретико-правовые аспекты // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуж. деятеля науки Рос. Федерации, заслуж. юриста Рос. Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения, 25 марта 2022 г. / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова ; сост.: А. И. Каплунов, Н. М. Крамаренко. СПб. : С.-Петерб. ун-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации, 2022. С. 200–203.
6. Студеникина М. С. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2002. № 7. С. 3–12.
7. Кирилин А. В. Дискуссионные аспекты толкования конституционных основ административной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 47–50. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-2-47-50>
8. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : моногр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. 480 с.
9. Попов Л. Л. Административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль российского права // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 9–11.
10. Старостин С. А. О предмете административного процесса как самостоятельной отрасли отечественного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по материалам ежегод. всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), посвящ. 70-летию д-ра юрид. наук, проф., заслуж. деятеля науки Рос. Федерации, заслуж. юриста Рос. Федерации Аврутина Юрия Ефремовича : в 3 ч. СПб. : С.-Петерб. ун-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации, 2017. Ч. 1. С. 88–102.
11. Куликова М. С. Роль социальных и экономических факторов при разработке теоретических моделей // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2024. № 1 (6). С. 62–68.
12. Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 9–22.
13. Хаманева Н. Ю. Кодекс РФ об административных правонарушениях: история и современность (к 90-летию профессора Н. Г. Салищевой) // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 35–39.
14. Зырянов С. М. Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 105–126. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.098>

15. Правосудие в современном мире : моногр. / [В. И. Анишина, В. Ю. Артемов, А. К. Большова и др.] ; под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. 719 с.
16. Демин А. В. Актуальные проблемы регионального законодательства об административных правонарушениях // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. тр. / [под ред. Д. Н. Бахраха]. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 241–252.
17. Филант К. Г. Проблемы законотворчества субъектов Российской Федерации в сфере регулирования административной ответственности // Юстиция. 2005. № 3. С. 88–95.
18. Панкова О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О. А. Егоровой. М. : Статут, 2014. 440 с.

References

1. Shergin A. P. Constitutional Bases of Administrative Delictual Laws. *Administrative Law and Procedure*. 2018;12:65-70. (In Russ.)
2. Maslennikov M. Ya. Ways of Evolution of Regional Legislation on Administrative Amenability. *Russian Justice*. 2007;9:30-32. (In Russ.)
3. Knyazev S. D. Codification of Laws on the Administrative Liability Within the Framework of Legal Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation Revisited. *Administrative Law and Procedure*. 2022;2:6-14. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-2-6-14> (In Russ.)
4. Shchepalov S. V. On the Question of Irremovability of Justices of the Peace. *Russian Justice*. 2008;12:53-56. (In Russ.)
5. Zaitsev D. I. Administrative Discretion in Foreign Legal Scholarship: Theoretical and Legal Aspects. In: Kaplunov A. I. (Ed.). *Current Issues in Administrative and Administrative-Procedure Law (Sorokin Readings)*. St. Petersburg: Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2022. P. 200–203. (In Russ.)
6. Studenikina M. S. Key Innovations in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. *Statute*. 2002;7:3-12. (In Russ.)
7. Kirin A. V. Discussion Aspects of the Interpretation of Constitutional Bases of the Administrative Liability. *Constitutional and Municipal Law*. 2021;2:47-50. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-2-47-50> (In Russ.)
8. Serkov P. P. *Administrative Responsibility in Russian Law: Current Understanding and New Approaches*. Moscow: Norma Publ., INFRA-M Publ.; 2012. 480 p. (In Russ.)
9. Popov L. L. Administrative Procedure Law as an Independent Branch of the Russian Law. *Administrative Law and Procedure*. 2019;5:9-11. (In Russ.)
10. Starostin S. A. On the Subject Matter of the Administrative Process as an Independent Branch of Domestic Law. In: *Current Issues in Administrative and Administrative-Procedure Law. Pt. 1*. St. Petersburg: Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia, 2017. P. 88–102. (In Russ.)
11. Kulikova M. S. The Role of Social and Economic Factors in the Development of Theoretical Models. *Journal of Legal Anthropology and Conflictology*. 2024;1:62-68. (In Russ.)
12. Salisheva N. G. Problems of the Legal Regulation of the Institute of Administrative Responsibility in the Russian Federation. *Administrative Law and Procedure*. 2014;9:9-22. (In Russ.)
13. Khamaneva N. Yu. The Code of Administrative Offences of the Russian Federation: History and Modern Times (Dedicated to the 90th Anniversary of Professor Nadezhda Salisheva). *Administrative Law and Procedure*. 2014;9:35-39. (In Russ.)
14. Zyryanov S. M. Problems of Construction of Administrative Offence Elements in the Articles of the Special Part of the Russian Code of Administrative Offences. *Journal of Russian Law*. 2020;8:105-126. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.098> (In Russ.)
15. Anishina V. I., Artemov V. Yu., Bol'shova A. K. etc. *Justice in the Modern World*. Moscow: Norma Publ., INFRA-M Publ.; 2014. 719 p. (In Russ.)
16. Demin A. V. Current Issues in Regional Legislation on Administrative Offenses. In: Bakhrakh D. N. (Ed.). *Administrative Law at the Turn of the Century*. Yekaterinburg: Ural University Publ.; 2003. P. 241–252. (In Russ.)
17. Filant K. G. Challenges in Legislative Activity of the Constituent Entities of the Russian Federation in Regulating Administrative Liability. *Justice*. 2005;3:88-95. (In Russ.)
18. Pankova O. V. *Judicial Review of Administrative Offenses in Courts of General Jurisdiction*. Moscow: Statut Publ.; 2014. 440 p. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Тургунбой Зокирович Зокиров, ассистент кафедры административного права и процесса имени Л. Л. Попова Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) (ул. Садовая-Кудринская, 9, стр. 1, Москва, 123242, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-4042-3136>; SPIN-код: 4873-4375; ResearcherID: MDS-5668-2025.

ABOUT THE AUTHOR

Turgunboy Z. Zokirov, Assistant of the Department of Administrative Law and Process named after L. L. Popov at the Kutafin Moscow State Law University (9 bldg. 1 Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, 123242, Russian Federation); ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-4042-3136>; SPIN: 4873-4375; Researcher ID: MDS-5668-2025.

Поступила | Received
09.02.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
04.03.2025

Принята к публикации | Accepted
30.04.2025