

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ КОМИССИИ:
ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ

О. Д. Гриценко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 марта 2012 г.

Аннотация: рассматривается понятие административных комиссий как коллегиальных органов административной юрисдикции. Раскрываются функции административных комиссий, делается вывод о необоснованности возложения на административные комиссии функции профилактики.

Ключевые слова: коллегиальные органы административной юрисдикции, административные комиссии, функции, профилактика, рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Abstract: the article considers the concept of administrative committees as the collegiate bodies of the administrative jurisdiction. It reveals functions of administrative committees, concludes baselessness of assigning preventive functions of the administrative committee.

Key words: collegiate bodies of administrative jurisdiction, administrative committee, functions, preventive maintenance, consideration of cases on administrative offenses.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹ не закрепляет понятия коллегиальных органов и административной комиссии, вследствие чего нечеткость правового регулирования деятельности административных комиссий на федеральном уровне приводит к разнообразию нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность административных комиссий на региональном уровне, и их содержанию.

В большинстве субъектов Российской Федерации понятие административных комиссий закрепляется в специальных законах об административных комиссиях². Нередки случаи, когда определения административных комиссий даются в законах субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и организации деятельности административ-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² См., например: Об административных комиссиях Республики Адыгея : закон Республики Адыгея от 9 января 2007 г. № 54 с изм. и доп. ; Об административных комиссиях : закон Чувашской Республики от 30 мая 2003 г. № 17 с изм. и доп. ; Об административных комиссиях : закон Владимирской области от 30 декабря 2002 г. № 141-ОЗ с изм. и доп. ; Об административных комиссиях в Оренбургской области : закон Оренбургской области от 6 сентября 2004 г. № 1453/231-III-ОЗ с изм. и доп. и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : сводное региональное законодательство».

ных комиссий³, а также в региональных законах об административных правонарушениях.

Например, закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»⁴ содержит следующее определение административных комиссий: административные комиссии в Воронежской области являются постоянно действующими коллегиальными органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции вышеуказанным законом.

В Законе Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» административные комиссии определяются как коллегиальные исполнительные органы по рассмотрению дел об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции указанным законом⁵. В данном случае некорректным является отнесение комиссий к исполнительным органам без указания властной структуры, к которым они относятся (местное самоуправление или государственная власть).

По Кодексу Кабардино-Балкарской Республики об административных правонарушениях от 22 июля 2003 г. № 66-РЗ административные комиссии являются постоянно действующими в районах и городах республиканского подчинения коллегиальными органами, уполномоченными осуществлять подготовку к рассмотрению и рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных на территориях соответствующих муниципальных образований, в пределах установленной Кодексом компетенции⁶. На наш взгляд, в данном случае законодатель необоснованно выделил как отдельную такую стадию производства по делам об административных правонарушениях, как подготовка к рассмотрению дела в определении понятия административной комиссии, поскольку в обязанности любого органа, должностного лица, рассматри-

³ См., например: О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями Республики Татарстан по образованию и организации деятельности административных комиссий : закон Республики Татарстан от 30 декабря 2005 г. № 144-РТ с изм. и доп. ; О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях : закон Алтайского края от 10 марта 2009 г. № 12-ЗС с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : сводное региональное законодательство».

⁴ Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ с изм. и доп. // Коммуна. 2004. № 4.

⁵ Об административных правонарушениях : закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : сводное региональное законодательство».

⁶ См.: Кодекс Кабардино-Балкарской Республики об административных правонарушениях от 22 июля 2003 г. № 66-РЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : сводное региональное законодательство».

вающего дела об административных правонарушениях, уже входит подготовка к рассмотрению дела.

А. А. Макарецв, И. А. Нестеренко условно разделяют определения административных комиссий, закрепленных в законах субъектов Российской Федерации, на несколько групп:

- определения, в которых находит отражение коллегиальный характер данных органов и определяется сфера их деятельности;
- определения, в которых определяется также характер подведомственности дел, рассматриваемых административными комиссиями, и уровень их правового регулирования⁷.

О. А. Лакаев определяет понятие «коллегиальных органов административной юрисдикции как предусмотренных нормами административно-деликтного права органов, в которых дела об административных правонарушениях рассматриваются и разрешаются коллегиально, на заседаниях членов этих органов посредством голосования с принятием соответствующих процессуальных актов большинством голосов»⁸. Представляется спорным включение в определение двух тождественных понятий: «рассмотрение» и «разрешение», что порождает необходимость уточнения содержания деятельности административных комиссий.

Ученые советского периода выделяют следующие определения административных комиссий.

Л. М. Розин, Ф. С. Разаренов указывают на два основных направления деятельности административных комиссий: «административные комиссии призваны рассматривать дела о нарушениях и налагать взыскания на граждан...»⁹. В то же время наложение взыскания представляет собой заключительную часть стадии рассмотрения дела.

А. П. Ключниченко, А. П. Шергин понимают под административными комиссиями «специальные юрисдикционные органы коллегиального рассмотрения дел об административных проступках, образуемые при исполнительных комитетах местных Советов депутатов трудящихся»¹⁰. А. П. Ключниченко, И. Н. Гоголев характеризуют административные комиссии как «специальные государственно-общественные юрисдикционные органы коллегиального рассмотрения дел об административных проступках, организуемые и состоящие при исполнительных комитетах местных Советов депутатов трудящихся»¹¹.

⁷ См.: Макарецв А. А., Нестеренко И. А. Организационно-правовой режим административных комиссий : теоретический и практический аспекты // Право и политика. 2009. № 3. С. 520–521.

⁸ Лакаев О. А. Коллегиальные органы административной юрисдикции, создаваемые в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 7.

⁹ Розин Л. М., Разаренов Ф. С. Административные комиссии при исполкомах районных и городских советов депутатов трудящихся. М., 1962. С. 19.

¹⁰ Ключниченко А. П., Шергин А. П. Административные комиссии. М., 1975. С. 5.

¹¹ Ключниченко А. П., Гоголев И. Н. Административные комиссии как правоохранительные формирования // Труды Киевской высшей школы МВД СССР. Киев, 1973. Вып. 7. С. 228.

В. Д. Сорокин указывает, что «административные комиссии выступают в качестве основных органов, на которые возложено применение административных взысканий за нарушение правил, установленных нормативными актами Союза ССР и союзных республик»¹².

Несмотря на то, что с момента опубликований указанных суждений прошло более 35 лет, они и в настоящее время не теряют актуальности. Следовательно, сущность понятия административной комиссии практически не изменилась.

К. А. Пономарев под административной комиссией муниципального образования понимает постоянно действующий коллегиальный орган административной юрисдикции, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных на территории муниципального образования, в соответствии со своей подведомственностью, определяемой в законодательстве субъекта Российской Федерации¹³.

Не совсем корректным представляется закрепление полномочий административных комиссий на территории определенного муниципального образования. Действующим законодательством не исключается возможность существования административных комиссий, чьи юрисдикционные функции распространяются на территории нескольких муниципальных образований, либо, напротив, функционирования на территории одного муниципального образования нескольких административных комиссий. К примеру, на территории городского округа город Воронеж действуют шесть административных комиссий при управах каждого из районов городского округа.

Как указывает О. С. Захарова, административные комиссии – «это особые коллегиальные органы, созданные специально для рассмотрения дел об административных правонарушениях при органах местного самоуправления»¹⁴.

О. В. Панкова замечает, что «административные комиссии представляют собой постоянно действующие коллегиальные органы общей или специальной компетенции»¹⁵. В данном определении не обоснованно отсутствует упоминание об основной задаче административных комиссий – рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Представляется интересным определение административных комиссий как единственных юрисдикционных органов, специально образуемых

¹² Сорокин В. Д. Административные комиссии при исполкомах районных, городских советов депутатов трудящихся. М., 1964. С. 11.

¹³ Пономарев К. А. Административные комиссии в муниципальных образованиях : проблемы правового регулирования и организации деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011.

¹⁴ Захарова О. С. Правовая природа административных комиссий и их место в системе органов административной юрисдикции // Юридические записки. Вып. 20 : Гражданское общество и государство в России: обеспечение демократии и правопорядка / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2006. С. 61.

¹⁵ Панкова О. В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях : науч.-практ. пособие / под ред. Н. Г. Салищевой. М., 2008. С. 140.

для рассмотрения всех категорий дел об административных правонарушениях, за исключением отнесенных законодательством к компетенции других органов (должностных лиц)¹⁶. В подтверждение межотраслевого характера административных комиссий В. И. Ивакин называет их «филиалами субъектов административной юрисдикции межотраслевой компетенции»¹⁷.

Представляется целесообразным определить административные комиссии как постоянно действующие коллегиальные органы специальной юрисдикции, уполномоченные в пределах своей компетенции рассматривать дела об административных правонарушениях.

На наш взгляд, данное понятие административной комиссии необходимо закрепить в КоАП РФ, чтобы исключить различное трактование рассматриваемого понятия в законах субъектах Российской Федерации и соответственно возложение на них функций, не свойственных органам административной юрисдикции.

Анализируя понятие административных комиссий, представляется необходимым затронуть вопрос и о функциях, присущих указанным коллегиальным органам.

Функция (лат. *functio* – исполнение, осуществление) представляет собой деятельность, обязанность, работу; внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений¹⁸; роль, значение чего-нибудь; обязанность, круг деятельности¹⁹.

Функции – это то, чем занимаются административные комиссии. В функциях конкретизируются сущность административных комиссий, их назначение как коллегиального органа административной юрисдикции.

А. А. Макарец, И. А. Нестеренко выделяют «два основных направления деятельности административных комиссий: рассмотрение дел, связанных с административными правонарушениями, и профилактика правонарушений»²⁰.

Необходимо отметить, что в определениях административных комиссий упоминается только одна непосредственная функция – рассмотрение дел об административных правонарушениях. Вместе с тем в настоящее время профилактика административных правонарушений в рамках деятельности административных комиссий практически не реализуется. Хотя в некоторых региональных законах эта функция административ-

¹⁶ См.: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 383.

¹⁷ Ивакин В. И. Административная ответственность и административная комиссия субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2003. № 3. С. 149.

¹⁸ См.: Толковый словарь юридических терминов / сост. А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. М., 2008. С. 408.

¹⁹ См.: Ожегов С. И. Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 2004. С. 858.

²⁰ Макарец А. А., Нестеренко И. А. Организационно-правовой режим административных комиссий : теоретический и практический аспекты // Право и политика. 2009. № 3. С. 523.

ных комиссий указывается наряду с рассмотрением дел. Например, в Законе Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» указано, что административная комиссия проводит анализ административных правонарушений, совершаемых на территории своей юрисдикции, и вносит в заинтересованные органы предложения по устранению причин, способствующих их совершению, а также осуществляет иные мероприятия по профилактике административных правонарушений²¹; Закон Волгоградской области от 2 декабря 2008 г. № 1789-ОД «Об административных комиссиях» в качестве задач административных комиссий выделяет предупреждение административных правонарушений, правовое просвещение населения по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, общественной нравственности, общественного порядка и общественной безопасности, а также по вопросам административного законодательства²².

Следует заметить, что в 1960–1970 гг. главной функцией административных комиссий являлась именно профилактика.

Специфика административных комиссий, как указывает В. Д. Сорокин, «как раз состоит в том, что в своей деятельности они органически сочетают меры государственного принуждения с различными формами общественного воздействия, воспитания и профилактики»²³.

По мнению А. П. Ключниченко, И. Н. Гоголева, «воспитательная функция – главная, но не единственная задача административных комиссий. Последние выполняют также и задачи карательного свойства, обладая широкими полномочиями по наложению на виновных в совершении административных проступков лиц различных мер административного наказания. Меры административного наказания при этом также в конечном итоге являются средством воспитания и перевоспитания правонарушителей»²⁴. На основании этого ученые приходят к выводу о том, что «воспитание, кара и профилактика – таков триединый комплекс задач, выполняемых административными комиссиями в борьбе с правонарушениями и определяющих общественно-политическое существо их правоохранительной деятельности»²⁵.

Аналогичной точки зрения придерживаются Л. М. Розин, Ф. С. Разанов, замечая, что «воспитательная сторона в работе административных

²¹ Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ с изм. и доп. // Коммуна. 2004. № 4.

²² Об административных комиссиях : закон Волгоградской области от 2 декабря 2008 г. № 1789-ОД с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс : сводное региональное законодательство».

²³ Сорокин В. Д. Административные комиссии при исполкомах районных, городских советов депутатов трудящихся. М., 1964. С. 12.

²⁴ Ключниченко А. П., Гоголев И. Н. Административные комиссии как правоохранительные формирования // Труды Киевской высшей школы МВД СССР. Киев, 1973. Вып. 7. С. 228.

²⁵ Там же. С. 229.

комиссий занимает большое место, ибо она способствует предупреждению нарушения», и административные комиссии «борются с нарушителями не только путем наложения взыскания, а повседневным воспитанием населения, использованием сил общественных организаций трудящихся и мер общественного воздействия»²⁶.

О. Маркин рассматривает в качестве первоочередной задачи административных комиссий не только предупреждение и пресечение правонарушений, но и воспитание граждан и должностных лиц в духе добросовестного выполнения законов²⁷. При этом он указывает на тот факт, что «предупреждения – наиболее действенное средство борьбы с административными правонарушениями, так как оказывают большое моральное воздействие на виновных в незначительных нарушениях» и что «штраф применяется за наиболее грубые нарушения и в том случае, если предупреждение не дает желательных результатов»²⁸.

Непосредственно в советском административном законодательстве профилактика хотя и косвенно, но указывалась в качестве приоритетной функции. Так, п. 16 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» закреплял, что органы и должностные лица, которым предоставлено право наложения на граждан штрафов в административном порядке, вправе вместо наложения штрафа сделать нарушителю предупреждение либо передать в отношении его материалы в товарищеский суд или общественные организации по месту его работы или жительства для применения мер общественного воздействия²⁹.

Несмотря на такую значимую роль функции профилактики в прошлом, в настоящее время ученые подтверждают, что данное направление своей деятельности административные комиссии практически не реализуют, работа по профилактике административных правонарушений остается на низком уровне³⁰. По мнению В. М. Сырых, «профилактическая деятельность государства вносит значительный вклад в дело борьбы с правонарушениями, за укрепление законности и правопорядка»³¹. Однако следует отметить, что профилактика – это совокупность предупредительных

²⁶ Розин Л. М., Разаренов Ф. С. Административные комиссии при исполкомах районных и городских советов депутатов трудящихся. М., 1962. С. 19.

²⁷ См.: Маркин О. Работа административных комиссий по предупреждению правонарушений // Сов. юстиция. 1979. № 8. С. 11.

²⁸ Там же.

²⁹ О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке : указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. // Сборник нормативных актов, на основании которых административные комиссии при исполкомах районных, городских советов депутатов трудящихся могут привлекать граждан к административной ответственности. Тула, 1964. С. 8.

³⁰ См.: Макарецев А. А., Нестеренко И. А. Организационно-правовой режим административных комиссий : теоретический и практический аспекты // Право и политика. 2009. № 3. С. 523.

³¹ Сырых В. М. Теория государства и права : учеб. для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 463.

мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка³². То есть профилактика правонарушений представляет собой социально-правовую деятельность какого-либо органа, но целью организации и деятельности административных комиссий является привлечение к административной ответственности. В связи с этим следует согласиться с мнением Е. К. Замотаевой о том, что административные комиссии «являются коллегиальными органами и создаются для рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, то есть осуществляют исключительно юрисдикционные функции»³³. Таким образом, административная комиссия должна быть органом исключительной административной юрисдикции, поскольку остается неясным, каким образом коллегиальный орган может осуществлять профилактические мероприятия с учетом того, что основными формами работы административных комиссий являются заседания.

³² См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. С. 626.

³³ Замотаева Е. К. Проблемы статуса административных комиссий в аспекте разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 34.

Воронежский государственный университет

Гриценко О. Д., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: juristar@vmail.ru

Тел.: 255-07-19

Voronezh State University

Gritsenko O. D., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: juristar@vmail.ru

Tel.: 255-07-19