

УДК 342.92

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ И ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Д. В. Гриценко, О. Д. Гриценко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 января 2014 г.

Аннотация: в статье рассматриваются наиболее актуальные вопросы взаимодействия административных комиссий с органами местного самоуправления, органами государственной власти (в частности с прокуратурой), предлагается принятие ряда мер, направленных на повышение эффективности работы административных комиссий и прокуратуры.

Ключевые слова: административные комиссии, прокуратура, взаимодействие, органы власти.

Abstract: the article considers the most urgent issues of interaction of the administrative commissions with local government institutions, public agencies, in particular with the prosecution, offered a series of measures aimed at improving the efficiency of the administrative commissions and prosecution.

Key words: administrative commissions, prosecution, interaction, agencies.

Юбилейный год принятия Конституции Российской Федерации ознаменовался подведением итогов в различных сферах государственной деятельности. Д. А. Медведев подчеркнул, что, «несмотря на некоторые издержки административной реформы, одним из ее наиболее значимых результатов стало содержательное разделение функций отдельных ... органов»¹. В связи с чем проблемы их взаимодействия приобрели особую актуальность.

Административные комиссии, являясь постоянно действующими коллегиальными органами специальной юрисдикции, уполномоченными в пределах определенной компетенции рассматривать дела об административных правонарушениях, в силу специфики такой деятельности взаимодействуют с различными органами государственной власти и местного самоуправления. Условно можно выделить следующие формы взаимодействия.

Первая форма представляет собой делегирование органом своего представителя в состав административной комиссии. Так, в состав комиссий, как правило, входят должностные лица органов местного самоуправления и полиции. Например, в состав административных комиссий при управах районов городского округа город Воронеж входят как должностные лица данного органа, так и представители администрации города,

¹ См.: Медведев Д. 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газ. 2013. 11 дек.

отделов полиции². Реже в состав административных комиссий включаются представители федеральных органов исполнительной власти³.

Вторая форма взаимодействия вытекает из непосредственной реализации комиссией своей основной функции – рассмотрения дел об административных правонарушениях. Как правило, правом составления протоколов об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено региональным законодательством к компетенции административных комиссий, наделены органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов РФ⁴. Федеральные органы исполнительной власти не составляют протоколы по делам об административных правонарушениях вышеуказанной категории и не инициируют их возбуждение, за исключением органов прокуратуры, а в некоторых случаях и полиции.

Третья форма взаимодействия – внесение представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения. Данная форма взаимодействия является производной

² См.: Постановление администрации городского округа город Воронеж от 09.04.2013 № 324 «Об утверждении состава административной комиссии при управе Ленинского района городского округа город Воронеж» (с посл. изм. на 05.11.2013) // *Берег*. 2013. 11 апр. ; Постановление администрации городского округа город Воронеж от 09.04.2013 № 323 «Об утверждении состава административной комиссии при управе Железнодорожного района городского округа город Воронеж» // Там же ; Постановление администрации городского округа город Воронеж от 09.04.2013 № 321 «Об утверждении состава административной комиссии при управе Коминтерновского района городского округа город Воронеж» // Там же ; Постановление администрации городского округа город Воронеж от 09.04.2013 № 320 «Об утверждении состава административной комиссии при управе Левобережного района городского округа город Воронеж» (с посл. изм. на 08.11.2013) // Там же ; Постановление администрации городского округа город Воронеж от 11.04.2013 № 337 «Об утверждении состава административной комиссии при управе Советского района городского округа город Воронеж» // *Берег*. 2013. 16 апр. ; Постановление администрации городского округа город Воронеж от 02.08.2013 № 698 «Об утверждении состава административной комиссии при управе Центрального района городского округа город Воронеж» // *Берег*. 2013. 8 авг.

³ См., например, Решение Горно-Алтайского городского совета депутатов от 26.01.2012 № 45-5 «О создании и утверждении количественного и персонального состава административной комиссии при администрации города Горно-Алтайска» ; Решение Собрании депутатов Шумерлинского района Чувашской Республики от 25.04.2013 № 33/6 «О составе административной комиссии при администрации Шумерлинского района Чувашской Республики». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (Сводное региональное законодательство).

⁴ См., например, ст. 8 Закона Воронежской области от 31.12.2003 № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» (с посл. изм. на 06.11.2013) // *Коммуна*. 2004. № 4 ; ст. 8 Закона Ярославской области от 03.12.2007 № 100-з «Об административных правонарушениях» (с посл. изм. на 05.07.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (Сводное региональное законодательство).

от действий комиссий, совершаемых после фактического рассмотрения дела об административном правонарушении. Так, в силу положений ст. 29.13 КоАП РФ⁵ судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представления о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

Организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, которыми было внесено представление. Согласно ст. 19.6 КоАП РФ, непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех до пяти тысяч рублей.

Таким образом, законодатель не только закрепил вышеуказанную форму взаимодействия – рассмотрение организациями представлений административных комиссий, но и предусмотрел ответственность за нарушение ее порядка.

Вместе с тем необходимо отметить, что зачастую комиссии пренебрегают своим правом внесения представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения. Так, за 11 месяцев 2013 г. административными комиссиями при управах районов городского округа город Воронеж не внесено ни одного представления.

В качестве *четвертой формы* взаимодействия административных комиссий с органами государственной власти и местного самоуправления выступает обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению. На данном этапе комиссиями осуществляется активное взаимодействие со службой судебных приставов. Как следует из положений ч. 3 ст. 3.3 КоАП РФ, законодательством субъекта РФ могут быть предусмотрены только два вида административного наказания – предупреждение и административный штраф. Согласно ст. 32.1 КоАП РФ, постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения исполняется судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, путем вручения или направления копии постановления в соответствии со ст. 29.11 указанного Кодекса. Таким образом, принудительному исполнению подлежат лишь те постановления административных комиссий, которыми виновные лица под-

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с посл. изм. на 03.01.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

вергнуты административному наказанию в виде штрафа. Согласно ч. 2 ст. 32, при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, по истечении срока, предоставленного для добровольного исполнения постановления судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют в течение десяти суток постановление о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

В соответствии с ч. 4 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ⁶ суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации (в части бюджетов субъектов Российской Федерации), а также денежных взысканий (штрафов), установленных законами субъектов РФ, за исключением денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов, подлежат зачислению в бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации по нормативу 100 процентов. Суммы денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100 процентов.

Таким образом, органы местного самоуправления, а также государственной власти субъектов РФ заинтересованы в повышении эффективности работы службы судебных приставов по исполнению в принудительном порядке постановлений административных комиссий о наложении административных взысканий в виде штрафа.

В связи с этим в ряде субъектов РФ принимаются дополнительные меры, направленные на улучшение взаимодействия между административными комиссиями и службой судебных приставов. Так, например, в Воронежской области между администрацией городского округа город Воронеж и территориальным управлением ФССП России заключено соглашение о взаимодействии, а в состав административных комиссий в Республике Алтай включены начальники соответствующих отделов судебных приставов⁷.

Принудительное исполнение постановлений административных комиссий по-прежнему остается на низком уровне, в связи с чем представляется целесообразным закрепить на законодательном уровне право органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при-

⁶ См. Бюджетный кодекс РФ : федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с посл. изм. на 28.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁷ См.: Решение Горно-Алтайского городского совета депутатов от 26.01.2012 № 45-5 «О создании и утверждении количественного и персонального состава административной комиссии при администрации города Горно-Алтайска». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (Сводное региональное законодательство).

нимать участие в применении мер воздействия к лицам, уклоняющимся от уплаты штрафа, ограничивая предоставление им муниципальных и государственных услуг.

Особого внимания заслуживает взаимодействие административных комиссий и прокуратуры. В соответствии с ч. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»⁸ в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП и другими федеральными законами.

Согласно ч. 2 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении. Как следует из положений ч. 1 ст. 25 и ч. 3 ст. 27 указанного закона, прокурор, учитывая характер нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении. Согласно положениям ст. 28.4 КоАП РФ, при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ. Анализ указанных положений действующего законодательства свидетельствует о том, что прокурор, формально обладает полномочиями по возбуждению любого дела об административном правонарушении, предусмотренном законодательством субъекта РФ. При этом данное полномочие прокурора не зависит от волеизъявления регионального законодателя.

Вместе с тем необходимо отметить, что возбуждение дела об административном правонарушении прокурором непременно должно являться следствием его надзорной деятельности. В то же время, согласно ч. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет: надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными)

⁸ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с посл. изм. на 25.11.2013) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Соблюдение требований правовых актов органов местного самоуправления в предмет прокурорского надзора не входит, а соответственно, прокурор не вправе возбуждать дела об административных правонарушениях в том случае, если основанием для их возбуждения явилось нарушение муниципальных правовых актов. Вместе с тем органами прокуратуры систематически возбуждаются дела об административных правонарушениях при отсутствии достаточных оснований для прокурорского вмешательства. Так, в 2013 г. административными комиссиями городского округа город Воронеж рассмотрено 64 постановления прокурора о возбуждении дел об административных правонарушениях, из них: 9 – касаются неисполнения муниципальных правовых актов, 33 – по фактам нарушений в сфере благоустройства, 22 – в связи с несоблюдением правил размещения временных объектов. Кроме того, наличие у прокурора полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях, рассмотрение которых относится к компетенции административных комиссий, негативно сказывается на ином аспекте взаимодействия указанных органов, возникающем в ходе осуществления прокурорского надзора.

Следует согласиться с мнением К. Винокурова о том, что прокурор в силу своего статуса представителя надзорного органа, не относящегося к исполнительной ветви власти, не должен являться активным участником процесса привлечения виновных к административной ответственности, т.е. возможность возбуждения им производства по делу об административном правонарушении должна рассматриваться как применение полномочий компенсационного характера. В связи с этим недостаточно продуманной представляется позиция законодателя, который «фактически приравнял его к должностному лицу органа административной юрисдикции»⁹.

Прокурорский надзор – особая разновидность надзорной деятельности, характеризующаяся тем, что органы прокуратуры, не входя ни в одну из существующих ветвей власти РФ, осуществляют межотраслевой надведомственный всеобщий надзор за законностью, в том числе в деятельности органов государственной власти¹⁰. Данное определение, на

⁹ См.: Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Законность. 2003. № 11. С. 13.

¹⁰ См.: Толковый словарь юридических терминов / сост. А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. М., 2008. С. 304.

наш взгляд, следует дополнить указанием на то, что органы прокуратуры осуществляют надзор и за органами местного самоуправления, наделенными отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий.

Прокурорский надзор за деятельностью административных комиссий и ранее рассматривался учеными как наиболее эффективная форма взаимодействия указанных органов. Так, В. Д. Сорокин отмечал в середине 1960-х гг., что немаловажное значение для улучшения деятельности административных комиссий имеет помощь со стороны органов прокуратуры¹¹.

Вопросы прокурорского надзора за соблюдением федерального законодательства, а также прав и свобод человека и гражданина административными комиссиями со временем становятся лишь более актуальными. «Явно неудовлетворительное состояние с исполнением административного законодательства государственными органами, наделенными административной юрисдикцией, незамедлительно требует от прокуроров принятия кардинальных мер по улучшению организации надзора на этом важнейшем направлении их деятельности»¹².

В настоящее время органами прокуратуры также принимаются меры, направленные на укрепление законности в деятельности административных комиссий в различных субъектах РФ. Так, Гатчинской городской прокуратурой Ленинградской области приняты меры реагирования в связи с необоснованным освобождением административной комиссией 23 лиц, совершивших административные правонарушения. По данному факту внесено представление об устранении нарушений требований закона¹³. Прокуратурой Краснодарского края выявлены факты принятия комиссией решений при отсутствии кворума, что повлекло за собой отмену соответствующего постановления судом по протесту прокурора¹⁴.

¹¹ Работники прокуратуры проверяют и обобщают итоги деятельности административных комиссий и вносят представления в соответствующие исполкомы местных Советов. В конце 1962 г. такое представление было внесено прокуратурой Ленинградской области в исполком Ленинградского областного Совета депутатов трудящихся. Ценность представлений состоит в том, что они, как правило, содержат указания не на недостатки в работе административных комиссий по отдельным делам, а на наиболее типичные пробелы. Это помогает административным комиссиям учесть и, более того, предвидеть возможные упущения, а исполкомам – применять эффективные меры по устранению недостатков (см.: *Сорокин В. Д.* Административные комиссии при исполкомах районных, городских Советов депутатов трудящихся. М., 1964. С. 70).

¹² Настольная книга прокурора. М., 2002. С. 590.

¹³ Гатчинская городская прокуратура выявила нарушения при рассмотрении дел административной комиссией муниципального образования город Коммунар. URL: <http://www.prokuratura-lenobl.ru/news/10/5381> (дата обращения: 20.12.2013).

¹⁴ Краевым судом удовлетворен протест первого заместителя прокурора края на постановление по делу об административном правонарушении. URL: http://www.prokuratura-krasnodar.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=6225:2013-12-16-12-56-16&catid=1:latest-news&Itemid=253 (дата обращения: 20.12.2013).

В тех случаях, когда принятые меры реагирования не влекут за собой устранения выявленных нарушений, прокуратурой ставится вопрос об административной ответственности должностных лиц административных комиссий. Так, по возбужденному прокуратурой делу об административном правонарушении по ст. 17.7 КоАП постановлением мирового судьи одного из судебных участков г. Якутска председатель административной комиссии подвергнут административному штрафу. Поводом для возбуждения дела об административном правонарушении послужило неустранение данным должностным лицом ранее выявленных прокуратурой нарушений¹⁵.

Всё сказанное выше, на наш взгляд, свидетельствует о целесообразности установления процедуры эффективного взаимодействия между органами прокуратуры и административными комиссиями (что позволит уменьшить количество административных деликтов – превентивная функция), в рамках которой необходимо на законодательном уровне сократить полномочия органов прокуратуры по возбуждению дел об административных правонарушениях путем исключения из компетенции прокурора права возбуждения дел об административных правонарушениях, рассматриваемых административными комиссиями. Подобные изменения позволят снизить нагрузку как на органы прокуратуры, так и на административные комиссии, а также повысить качество прокурорского надзора за деятельностью последних, что положительно скажется на уровне законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

¹⁵ Председатель административной комиссии ОА г. Якутска наказан за умышленное неисполнение требований прокурора. URL: [http:// www. proksakha.ru/topic.php?id=5489](http://www.proksakha.ru/topic.php?id=5489) (дата обращения: 20.12.2013).

Воронежский государственный университет

Гриценко Д. В., соискатель кафедры административного и муниципального права

*E-mail: vvgritsenko@mail.ru
Тел.: 8-920-434-41-89*

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

*E-mail: vvgritsenko@mail.ru
Тел.: 8-905-652-17-72*

Voronezh State University

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

*E-mail: vvgritsenko@mail.ru
Tel.: 8-920-434-41-89*

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

*E-mail: vvgritsenko@mail.ru
Tel.: 8-905-652-17-72*