

УДК 342.9

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЗДАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

М. В. Колобов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 23 ноября 2015 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию законодательства по вопросам создания и функционирования административных комиссий, создаваемых органами местного самоуправления. Определяется правовое положение административных комиссий, раскрываются пути совершенствования нормативной базы, касающейся данного института.

Ключевые слова: административные комиссии муниципальных образований, коллегиальные органы административной юрисдикции, местное самоуправление, государственные полномочия.

Abstract: the article is devoted the legislation on the establishment and functioning of the administrative commissions created by local governments. Defined the legal status of administrative commissions, determined the ways of improving the legal system concerning this institution.

Key words: administrative commissions of municipalities, collegiate bodies of administrative jurisdiction, local self-government, state powers.

Вопросы создания административных комиссий отнесены федеральным законодателем к компетенции субъектов Российской Федерации. До настоящего времени в отдельных региональных нормативных правовых актах встречаются спорные положения относительно указанных органов, а в научной литературе имеются неверные подходы к их пониманию. Необходимость исследования вопросов формирования и организации деятельности административных комиссий в муниципальных образованиях обусловлена целями уяснения и распространения позитивных сторон имеющегося опыта правового регулирования, а также устранения негативных явлений.

Органы местного самоуправления, как гласит ч. 2 ст. 132 Конституции РФ¹, могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация делегированных полномочий подконтрольна государству. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² развил

217

¹ Конституция Российской Федерации : принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. законов о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с изм. и доп. // Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

нормы Конституции РФ, закрепив базовые положения об отдельных государственных полномочиях органов местного самоуправления, а также о предмете и формах контроля за их исполнением.

Одной из ключевых в институте осуществления государственных полномочий является сфера реализации административного законодательства. Проблема регулятивного воздействия на участников общественных отношений в указанной области актуализируется в связи с тенденцией роста числа совершаемых административных правонарушений. Российское право устанавливает множество механизмов подобного воздействия, в том числе через создание и функционирование административных комиссий в муниципальных образованиях.

В советские времена административные комиссии действовали как коллегиальный орган при исполкоме районного (городского) Совета депутатов трудящихся, в функции которого входили разбор дел об административных проступках и решение вопроса о наложении административных взысканий на нарушителя или принятии других мер воздействия.

В настоящее время административные комиссии занимают важное место в структуре государственного и муниципального управления, являясь проводником административных правовых норм на конкретной территории. Рассматривая в пределах своей компетенции дела об административных правонарушениях, комиссии, во-первых, содействуют установлению правопорядка в границах муниципального образования; во-вторых, помогают существенно «разгрузить» мировых судей; в-третьих, позволяют оценивать эффективность российского законодательства в самых различных областях³.

Как справедливо указывает И. А. Кеня, государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления, можно условно разделить на две категории: 1) прямо или косвенно связанные с обеспечением благополучного проживания населения муниципальных образований; 2) чуждые функциональной природе местного самоуправления⁴. Полномочия по созданию административных комиссий с уверенностью можно отнести к первой категории ввиду их социально-правовой пользы.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в ч. 2 ст. 22 относит административные комиссии к субъектам административной юрисдикции, создаваемым в соответствии с региональными законами⁵. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации на создание

³ См., например: Владимиров И. А. Эффективность законодательства в сфере аграрного предпринимательства // Аграрное и земельное право. 2014. № 7. С. 88–94.

⁴ См.: Кеня И. А. Институт местного самоуправления с позиции оптимального соотношения федерального и регионального правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 15.

⁵ 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.

административных комиссий и иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 1.3.1). В этом случае должностные лица органа местного самоуправления в пределах установленного для них перечня вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена региональным законом.

Кроме того, законодатель предоставил органам местного самоуправления право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации, при осуществлении полномочий по контролю (надзору), delegированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля. Такие случаи должны быть предусмотрены законом субъекта Российской Федерации. Из этого следует вывод о существенном расширении полномочий субъектов Федерации в сфере применения норм КоАП РФ.

Правовыми основаниями создания и деятельности административных комиссий являются: Конституция РФ, КоАП РФ, законы субъекта Российской Федерации (об административных правонарушениях на территории субъекта Федерации, о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию административных комиссий, а также о правовом статусе комиссий) и муниципальные правовые акты. Надлежащий порядок принятия и исполнения указанных региональных и муниципальных правовых актов позволяет оценить законность создания административных комиссий.

Стоит заметить, что в ст. 196 ранее действовавшего Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. устанавливался общий порядок образования коллегиальных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (к таким органам относятся и административные комиссии)⁶. В действующем КоАП РФ подобная норма отсутствует.

У регионального законодателя сложились два основных подхода к установлению органа, правомочного создавать административные комиссии. Они могут образовываться правовым актом исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Например, согласно ст. 6 Закона Кировской области от 6 апреля 2009 г. «Об административных комиссиях в Кировской области» административная комиссия муниципального образования создается постановлением администрации муниципального образования; она также является правомочным органом по утверждению и изменению численного и персонального состава администра-

⁶ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : постановление Верховного Совета РСФСР от 20 июня 1984 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

стративных комиссий⁷. Иная практика существует в некоторых регионах. Согласно Закону Красноярского края от 23 апреля 2009 г. «Об административных комиссиях в Красноярском крае» административные комиссии создаются представительным органом муниципального образования по представлению главы муниципального образования на срок полномочий представительного органа муниципального образования⁸. По Закону Алтайского края от 10 марта 2009 г. «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях» административные комиссии образуются решениями представительных органов муниципальных образований по представлению местных администраций⁹. В любом случае органы государственной власти и их должностные лица не вправе вторгаться в законодательно установленную компетенцию местных органов по созданию комиссий.

С созданием административных комиссий при администрациях муниципальных образований связана проблема их юридической природы, вызванная отсутствием на федеральном уровне определенного статуса комиссий. С одной стороны, они являются негосударственными элементами административно-юрисдикционной системы, а с другой – рассматривая дела об административных правонарушениях, осуществляют юрисдикционную деятельность, под которой в теории права понимают особый вид государственной деятельности, исполняемый уполномоченными государственными органами и должностными лицами. Таким образом, природа административных комиссий двойственна.

Подобный дуализм рождает следующий вопрос. Поскольку в соответствии с Конституцией РФ административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, вправе ли органы местного самоуправления принимать нормативные акты, касающиеся вопросов создания органов административной юрисдикции, определяющие их полномочия и состав?

Ответ усматривается в системе государственных и муниципальных правовых актов: законодательством субъектов Российской Федерации закладываются нормативные основы организации деятельности, конкретные же комиссии создаются органами местного самоуправления, которые действуют в рамках института осуществления отдельных государствен-

⁷ Об административных комиссиях в Кировской области : закон Кировской области от 6 апреля 2009 г. № 358-ЗО с изм. и доп. // Вятский край. 2009. № 70/71 (4438/4439).

⁸ Об административных комиссиях в Красноярском крае : закон Красноярского края от 23 апреля 2009 г. № 8-3168 с изм. и доп. // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2009. № 25 (321).

⁹ 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. // Сборник законодательства Алтайского края. 2009. № 155 (ч. 1). С. 28.

ных полномочий, предусмотренного Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом ошибочно, на наш взгляд, относить административные комиссии, образовываемые в муниципальных образованиях, к органам государственной власти субъектов Российской Федерации¹⁰. Во-первых, они создаются муниципальными правовыми актами, а органы местного самоуправления, как известно, не могут образовывать государственные органы, даже исполняя переданные им отдельные государственные полномочия. Во-вторых, члены административной комиссии не наделены статусом государственных служащих. И, наконец, ни в одном законе прямо не указано (и не может указываться!), что создаваемые в муниципальных образованиях административные комиссии являются государственными органами.

Примечательна ситуация, сложившаяся в Новосибирской области. В ч. 1 ст. 4 Закона Новосибирской области от 17 марта 2003 г. «Об административных комиссиях в Новосибирской области» говорится: «Административные комиссии (за исключением административной комиссии Новосибирской области) формируются губернатором Новосибирской области на основе предложений органов государственной власти Новосибирской области, органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований Новосибирской области...»¹¹.

В той же статье указано, что в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Новосибирской области по созданию административных комиссий, последние формируются ими самостоятельно в соответствии с вышеуказанным требованием.

Законом Новосибирской области от 27 апреля 2010 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области отдельными государственными полномочиями Новосибирской области по решению вопросов в сфере административных правонарушений» органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по созданию административных комиссий в муниципальных образованиях¹². Однако ч. 1 ст. 4 Закона «Об административных комиссиях в Новосибирской области» ограничивает право органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление

¹⁰ См.: Нестерова А. А. Понятие административных комиссий и содержание их правового статуса // Молодой ученый. 2015. № 9. С. 871.

¹¹ Об административных комиссиях в Новосибирской области : закон Новосибирской области от 17 марта 2003 г. № 102-ОЗ с изм. и доп. // Советская Сибирь. 2003. № 60.

¹² О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области отдельными государственными полномочиями Новосибирской области по решению вопросов в сфере административных правонарушений : закон Новосибирской области от 27 апреля 2010 г. № 485-ОЗ с изм. и доп. // Советская Сибирь. 2010. № 78/79.

переданных им государственных полномочий, т.е. формирование административных комиссий. По мнению О. А. Лакаева, законодатель конкретизировал их статус как государственных органов субъекта Российской Федерации¹³. Путь огосударствления, как нам представляется, лишь вносит путаницу в правовое положение данных органов.

Административные комиссии, исходя из законодательства субъектов Российской Федерации, состоят из председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря и иных членов. Ответственный секретарь осуществляет свою деятельность на постоянной основе, остальные же члены – на общественных началах. Отметим, что в КоАП РСФСР состав административной комиссии был императивно определен ст. 196.

Орган местного самоуправления не вправе увеличивать численность заместителей председателя, а также иных должностных лиц, участвующих в заседаниях административной комиссии, если их количество установлено в законе субъекта Российской Федерации.

В административную комиссию могут включаться депутаты представительного органа муниципального образования, должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований, органов внутренних дел, представители общественных объединений.

На начальном этапе функционирования данного института остро стояла проблема наличия должного уровня юридической подготовки председателей и ответственных секретарей, что вызывало многочисленные вопросы по порядку рассмотрения административных материалов, подготовке и принятию решений. Благодаря предусмотренным в значительной части правовых актов положениям об обязательности высшего юридического образования для председателей и ответственных секретарей ситуация на текущий момент выправляется, однако еще не близка к оптимальной.

Большинство регионов законодательно установили рамки численности состава административных комиссий в муниципальных образованиях. Например, в Псковской области – это строго 6 человек¹⁴, а в Новгородской – от 5 до 15¹⁵. В ряде субъектов Российской Федерации предусмотрен иной порядок. По закону Саратовской области от 4 мая 2009 г. «Об адми-

№ 3
2016.

222

¹³ См.: Лакаев О. А. Региональное нормативно-правовое регулирование организации и компетенции административных комиссий // Актуальные проблемы нормотворчества : сборник статей (по материалам Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной 10-летию Института законотворчества ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» (Саратов, 6 октября 2009 г.). Саратов, 2010. С. 173–176.

¹⁴ О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере административных правонарушений и об административных комиссиях в Псковской области : закон Псковской области от 3 июня 2010 г. № 977-ОЗ с изм. и доп. // Псковская правда. 2010. № 129/130.

¹⁵ О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новгородской области отдельными государственными полномочиями Новгородской области в сфере административных правоотношений : закон Новгородской области от 31 марта 2014 г. № 524-ОЗ // Новгородские ведомости. 2014. № 12.

нистративных комиссиях и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий, определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» количественный и персональный состав административной комиссии утверждается правовым актом местной администрации¹⁶. Согласно постановлению правительства Свердловской области от 24 августа 2011 г. «Об административных комиссиях» численный и персональный состав административной комиссии утверждается правовым актом администрации муниципального образования Свердловской области, главы муниципального образования Свердловской области¹⁷.

Законодательство субъектов Российской Федерации по-разному подходит и к вопросу правомочности заседаний административных комиссий. Заседание считается правомочным, если в нем принимает участие: не менее двух третей от установленного состава (например, в Псковской области), более половины от числа ее членов (например, в Саратовской области), не менее половины состава административной комиссии¹⁸. Подобные организационно-правовые различия отражают специфическое для каждого региона понимание количества участников заседания, необходимого для обеспечения своевременного и эффективного рассмотрения административных дел.

Юрисдикционные функции административной комиссии могут распространяться на территории нескольких муниципальных образований. Вместе с тем, поскольку возможность учреждения структурных подразделений административных комиссий законодателем исключается, на территории муниципального образования могут функционировать несколько комиссий. В связи с этим не совсем точно понимать под административной комиссией муниципального образования коллегиальный орган административной юрисдикции, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных на территории определенного муниципального образования¹⁹.

¹⁶ Об административных комиссиях и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий, определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях : закон Саратовской области от 4 мая 2009 г. № 41-ЗСО с изм. и доп. // Саратовская областная газета. 2009. № 76 (2324).

¹⁷ Об административных комиссиях : постановление правительства Свердловской области от 24 августа 2011 г. № 1128-ПП с изм. и доп. // Областная газета. 2011. № 321/323.

¹⁸ См., например: Об утверждении Регламента работы административных комиссий при управах районов городского округа город Воронеж : постановление администрации городского округа город Воронеж от 9 августа 2012 г. № 685 с изм. и доп. // Берег. 2012. № 87.

¹⁹ См., например: Пономарев К. А. Административные комиссии в муниципальных образованиях : проблемы правового регулирования и организации деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2011. С. 27.

При этом в муниципальных районах и городских округах создание административных комиссий, с нашей точки зрения, должно быть обязательным, что обусловлено необходимостью функционирования внесудебных механизмов разрешения дел об административных правонарушениях «регионального значения». Положения о наделении соответствующих органов местного самоуправления государственными полномочиями следует установить в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Нельзя не коснуться функций органов государственной власти при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по созданию административных комиссий.

Во-первых, они осуществляют финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления по созданию административных комиссий и рассмотрению дел об административных правонарушениях. Бюджетам муниципальных образований предоставляются субвенции из бюджетов субъектов Российской Федерации. Недостаточное финансирование может негативно сказаться на качестве работы членов комиссии, поэтому регионам стоит уделять этому вопросу особое внимание.

Расходование субвенций производится на:

- содержание работников органов местного самоуправления, осуществляющих государственные полномочия;
- материальные затраты на осуществление государственных полномочий (расходы на коммунальные услуги, обеспечение мебелью, инвентарем, оргтехникой, средствами связи, увеличение стоимости материальных запасов, командировочные расходы, услуги и работы в области информационных технологий и др.).

Органы местного самоуправления несут ответственность за нецелевое использование субвенций, а также недостоверность представляемых сведений об их расходовании и нарушение сроков их представления в соответствии с законодательством.

Согласно законодательству субъектов Российской Федерации, основаниями прекращения осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий по созданию и организации деятельности административных комиссий могут стать как предоставление необходимых субвенций со стороны государственных органов, так и их нецелевое использование органами местного самоуправления.

Во-вторых, органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют контроль за деятельностью органов местного самоуправления по созданию административных комиссий и рассмотрению дел об административных правонарушениях, а также за использованием предоставленных для осуществления указанной деятельности материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы исполнительной власти, наделенные контрольными полномочиями, вправе: издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты по вопросам осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий и осуществлять контроль за

их исполнением; запрашивать у органов местного самоуправления и их должностных лиц необходимые материалы и информацию, связанные с осуществлением государственных полномочий; давать письменные предписания по устранению нарушений, допущенных органами местного самоуправления при осуществлении государственных полномочий.

Весьма удачным представляется установление в ч. 3 ст. 9 Закона Воронежской области от 29 декабря 2009 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий» критериев оценки качества и эффективности исполнения органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий²⁰. Таковыми являются:

– соблюдение требований действующего законодательства по обеспечению охраны прав и законных интересов граждан и организаций, предупреждению административных правонарушений;

– соответствие принимаемых решений требованиям областного законодательства.

Проблемы надлежащего осуществления органами местного самоуправления своих полномочий непосредственно связаны с исполнением принципов верховенства закона, разделения властей, соблюдения прав и свобод человека и гражданина²¹. С точки зрения обеспечения положительных результатов управленческой деятельности очень важно закреплять основные начала, на которых должна основываться ее оценка.

Итак, обобщая региональное законодательство, можно дать следующее определение административной комиссии в муниципальном образовании: это создаваемый органами местного самоуправления постоянно действующий коллегиальный орган, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенных к его компетенции законодательством субъекта Российской Федерации.

Административные комиссии муниципальных образований обладают двойственной юридической природой: они создаются органами местного самоуправления, которые не входят в государственную вертикаль власти, и осуществляют юрисдикционную функцию на основе передачи соответствующих полномочий органами государственной власти субъектов Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стоит дополнить нормой об

²⁰ О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий : закон Воронежской области от 29 декабря 2009 г. № 190-ОЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Воронеж. обл. 2009. № 12 (ч. 1). Ст. 597.

²¹ См.: Кулагин Д. А. Критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2012. № 27 (281). С. 22.

обязательном создании административных комиссий в муниципальных районах и городских округах.

При надлежащем уровне правового регулирования и финансовой поддержке субъектов Федерации административные комиссии будут являться одним из успешных механизмов защиты личности, поддержания правопорядка на конкретной территории, воспитания граждан в духе исполнения законов.

Воронежский государственный университет

Колобов М. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: kolobov.mihail@yandex.ru

Тел.: 8-908-132-11-56

Voronezh State University

Kolobov M. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: kolobov.mihail@yandex.ru

Tel.: 8-908-132-11-56