

УДК 34.07

## **АДМИНИСТРАТИВНЫЕ КОМИССИИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

© С.В. Хованова

*Аннотация.* Рассмотрены история создания административных комиссий, понятие административной комиссии на современном этапе, главные задачи и основные функции ее деятельности, организация работы исследуемого института, взаимодействие с федеральными и региональными органами. Также внимание уделено законодательным документам, регламентирующим деятельность административных комиссий.

*Ключевые слова:* административные комиссии; коллегиальный орган; административные правонарушения; административный штраф; муниципальное образование

Основаниями для деятельности действующих административных комиссий муниципальных образований являются законодательные положения о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Административные комиссии муниципальных образований выполняют государственную юрисдикционную функцию на основе делегирования соответствующих полномочий от органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Выбранная нами тема является актуальной, так как на современном этапе недостаточно исследован институт административных комиссий муниципального образования. В первую очередь это касается нормативно-правового регулирования данного органа. На сегодняшний день на федеральном уровне административные комиссии не упоминаются ни в Кодексе Российской Федерации об административных нарушениях (КоАП РФ), ни в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Таким образом, весь основной объем законодательного регулирования приходится на субъекты Российской Федерации.

Муниципальные образования в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделены полномочиями по осуществлению муниципального контроля. Однако полномочия у муниципалитетов в части муниципального контроля по результатам проверок невелики. Федеральное законодательство наделяет органы местного самоуправления лишь полномочиями по выдаче предписания об устранении

нарушения, и передаче соответствующих материалов проверок федеральным и региональным органам для привлечения виновных лиц к административной ответственности. Таким образом, органы местного самоуправления лишены собственных полномочий по привлечению к административной ответственности за допущенные нарушения.

Муниципальный контроль не закрепляет нормы административной ответственности как за нарушение муниципальных правовых актов, так и за противодействие осуществлению самого муниципального контроля.

Данная проблема связана с особенностями разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. «Установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления находится в компетенции субъектов Российской Федерации» [1]. При этом, согласно КоАП РФ, на уровне субъектов Российской Федерации недопустимо устанавливать административную ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, установленных федеральными нормативными правовыми актами.

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № 294-ФЗ не позволяет органам местного самоуправления самостоятельно составлять протоколы об административных правонарушениях и привлекать нарушителей к административной ответственности [2]. Это слабая сторона закона, так как эффективность муниципального контроля снижается из-за отсутствия полномочий.

Основной целью исследования является выявление эффективности работы административных комиссий.

Возникновение административных комиссий прослеживается уже в период становления и укрепления советской власти, после того, как на всей территории страны стали образовываться государственные органы Советского государства.

В 1926 г. ВЦИК и СНК РСФСР было издано «Положение об издании исполнительными комитетами и городскими Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке», ставшее первой предпосылкой для создания будущего Кодекса об административных правонарушениях РСФСР [3].

В современном понимании исследуемые нами органы государственной власти нашли свое прямое закрепление только лишь в 1931 г., когда постановлением ВЦИК, СНК РСФСР 30 марта было утверждено «Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных по-

становлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке».

До 1991 г. административные комиссии, являясь коллегиальными органами, занимали ведущее место среди органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, затрагивающих различные сферы хозяйственной, социально-культурной и административно-политической деятельности. Административная реформа, проводимая в нашей стране в период 1991–2001 гг., по-своему отразилась на исследуемом нами институте. «Сами комиссии собирались нерегулярно и довольно редко, а основная ее задача свелась к общей оценке работы. Отсутствие должного внимания к административной реформе подтверждалось тем, что принимаемые в этот период нормативные правовые акты практически не регламентировали деятельность административных комиссий. В связи с этим появилась необходимость в принятии нормативного акта, возрождающего деятельность административных комиссий» [3, с. 864-869]. Таким документом стал Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, который был принят в 2001 г. В пункте 4 части 2 статьи 22.1 данный нормативно-правовой акт закрепил нормы о том, что «дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами, административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации» [1].

КоАП РФ не закрепляет понятия 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 содержанию их правового статуса.

**Административная комиссия** – это постоянно действующий коллегиальный орган, который создается при сельских, поселковых, районных, городских исполнительных комитетах и местных администрациях, и общий порядок образования и деятельности которого регулируется положением и решениями местных исполнительных и распорядительных органов.

Административные комиссии создаются только для рассмотрения дел об административных правонарушениях. Основной организационно-правовой формой их работы является коллегиальность, которая выражается в проведении заседаний и коллективном решении вопросов.

«В состав комиссии входит председатель, его заместитель, два–четыре иных члена административной комиссии и секретарь. Членами комиссии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, пользующиеся уважением у граждан и выразившие в письменной форме свое согласие на включение в состав комиссии» [4]. Следует отметить, что членами комиссии не могут быть назначены судья, прокурор, а также лицо, признанное решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным или ограниченно дееспособным и имеющее неснятую или непогашенную судимость.

Заседание Комиссии оформляется протоколом, который подписывается председательствующим в заседании и секретарем заседания комиссии.

Заседание Комиссии проводится по мере необходимости, но не реже 1 раза в месяц.

Количественный и персональный состав утверждается постановлением администрации района или городского округа.

Положением об административной комиссии городского округа (муниципального района) Тамбовской области, утвержденным постановлением администрации Тамбовской области от 27 августа 2008 г. № 1073 «Об организации деятельности административных комиссий городских округов и муниципальных районов на территории области», определены основные задачи, права, порядок формирования комиссии [4].

***В своей работе административные комиссии в муниципальных образованиях ставят перед собой главные задачи:***

1) принятие мер по защите и восстановлению прав и законных интересов граждан;

2) обеспечение своевременного, всестороннего, полного и объективного рассмотрения каждого дела об административном правонарушении и разрешение его в точном соответствии с действующим законодательством;

3) выявление причин и условий, которые способствуют совершению административных правонарушений [5].

***Основными функциями*** административной комиссии являются:

во-первых, рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях в строгом соответствии с действующим законодательством;

во-вторых, содействие укреплению законности, правопорядка, дисциплины, также предупреждению административных правонарушений на территории муниципального образования [5].

Производство по делу об административном правонарушении начинается с возбуждения дела об административном правонарушении. А для возбуждения дела необходим повод. Поводом является любая ин-

формация, полученная в любой форме, а также выявление правонарушения должностным лицом. В качестве информации могут быть использованы фотоматериалы.

Анонимная информация не является поводом для возбуждения дела об административном правонарушении.

В муниципальных образованиях Тамбовской области утверждены перечни должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

Анализ деятельности административных комиссий по исполнению государственных полномочий показывает, что в Тамбовской области роль и авторитет административных комиссий с каждым годом возрастает. Увеличивается количество рассмотренных протоколов об административных правонарушениях. В первом полугодии 2017 г. за нарушение статей Закона Тамбовской области «Об административных правонарушениях» рассмотрено 4280 дел об административных правонарушениях, что на 9 % больше, чем за аналогичный период 2016 г. (письмо Управления региональной безопасности Тамбовской области от 27 июля 2017 г. № 51.01-16/25; [6]). Общая сумма назначенного административного штрафа – 1 миллион 320 тысяч 550 рублей, сумма взысканных денежных средств – 908 тысяч 760 рублей, процент взыскаемости административных штрафов увеличился на 2 %.

Таким образом, можно с уверенностью говорить о том, что муниципалитетами проводится большая работа по взыскиваемости неуплаченных штрафов, а также по привлечению к участию в рейдовых мероприятиях судебных приставов, сотрудников полиции.

Деятельность административных комиссий освещается в средствах массовой информации. На официальных сайтах муниципальных образований созданы разделы «Административная комиссия», где размещается информация, связанная с организацией работы административных комиссий.

Активно участвуют в административной практике сотрудники прокуратуры.

Положительным моментом работы административных комиссий является межведомственное взаимодействие органов местного самоуправления с правоохранительными и надзорными органами, проведение профилактических мероприятий с целью устранения причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. Так, в первом полугодии 2017 г. должностными лицами органов местного самоуправления вынесено 873 предписания об устранении правонарушений.

Более 50 % от общего количества составленных протоколов приходится на нарушение статьи 8 Закона области об административных правонарушениях «Нарушения правил благоустройства городов, других населенных пунктов», 16 % – на статью 13 «Нарушение тишины и покоя граждан», 15 % – на статью 11 «Нарушение правил содержания домашних животных и птиц в городах и других населенных пунктах области», 8 % – на статью 29.6 «Продажа товаров и оказание услуг в неустановленных местах». Это говорит о том, что муниципальными районами области уделяется большое внимание благоустройству территорий и комфортному проживанию граждан.

Чем активнее будет проводиться работа по пресечению административных правонарушений, тем стабильнее будут исполняться гражданами нормы, установленные законодательством.

Слабые стороны работы административных комиссий – у членов административных комиссий нет полномочий составлять протоколы об административном правонарушении.

На первый взгляд, работа административных комиссий сводится к тому, что она выполняет функцию по увеличению собственных доходов бюджета за счет штрафов. Но все-таки основным направлением административных комиссий в развитии муниципального района является проведение профилактической и воспитательной работы, выявление причин и условий, способствующих их совершению, внесение предложений по совершенствованию деятельности, связанной с порядком осуществления государственных полномочий, укрепление законности и правопорядка в сфере благоустройства [7].

Таким образом, административные комиссии играют важную роль в развитии муниципальных образований. Эффективность работы административной комиссии заключается в том, что, с одной стороны, исследуемый нами институт способствует поступлению собственных доходов в бюджет муниципальных образований, исполняя таким образом одну из важнейших функций органа местного самоуправления, а с другой стороны, обеспечивает комфортное проживание граждан, а также воспитание у граждан ответственного отношения к установленным нормам и правилам.

Однако необходимо на федеральном уровне обеспечить разработку и введение правовых норм, направленных на совершенствование системы муниципального контроля, где должны четко прослеживаться полномочия органов местного самоуправления по привлечению к административной ответственности нарушителей по результатам проверок в рамках муниципального контроля, в том числе по составлению протоколов об административных правонарушениях и рассмотрению их в административных комиссиях.

В связи с тем, что в субъектах Российской Федерации правовой статус административных комиссий муниципальных образований закрепляется неодинаково, а еще большее различие прослеживается в муниципальных правовых актах, то считаем необходимым обобщить методологический подход к решению данной проблемы. На наш взгляд, следует закрепить в КоАП РФ понятие административных комиссий, чтобы исключить различную интерпретацию исследуемого понятия в законах субъектов Российской Федерации, а также необходимо сформулировать виды и статус административных комиссий в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8].

### Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 дек.
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 дек.
3. *Нестерова А.А.* История становления института административных комиссий // Молодой ученый. 2015. № 9. С. 864-869.
4. Об организации деятельности административных комиссий городских округов и муниципальных районов на территории области: постановление администрации Тамбовской области от 27.08.2008 г. № 1073 // Тамбовская жизнь. 2008. 2 сент.
5. *Лукьянова А.П.* Некоторые вопросы деятельности административных комиссий // Право.by. 2014. № 3. С. 42-47.
6. Об административных правонарушениях в Тамбовской области: закон Тамбовской области от 29.10.2003 г. № 155-З // Постановление Тамбовской областной думы от 29.10.2003 г. № 608. Доступ из СПС КонсультантПлюс.
7. *Макарцев А.А., Нестеренко И.А.* Организационно-правовой режим административных комиссий: теоретический и практический аспекты // Право и политика. 2009. № 3 (111). С. 519-524.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 окт.

Поступила в редакцию 25.11.2017 г.

Отрецензирована 25.12.2017 г.

Принята в печать 26.01.2018 г.

**Информация об авторе:**

**Хованова Софья Васильевна** – студентка института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: khovanova\_sofa@mail.ru

**ADMINISTRATIVE COMMISSIONS IN MUNICIPALITIES: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND ORGANIZATION OF ACTIVITIES**

**Khovanova S.V.**, Student of Law and National Security Institute. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation. E-mail: khovanova\_sofa@mail.ru

*Abstract.* The history of the creation of administrative commissions, the concept of an administrative commission at the present stage, the main tasks and the main functions of its activities, the organization of work of the institute under study, interaction with federal and regional bodies are considered. Attention is also paid to legislative documents regulating the activities of administrative commissions.

*Keywords:* administrative commissions; collegial body; administrative offenses; administrative fine; municipal formation

**References**

1. Russian Federation. Federal Law no. 195-FZ of December 30, 2001, Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh [Russian Federation Code of Administrative Offenses]. *Rossiyskaya gazeta – Russian Newspaper*, 2001, December 31. (In Russian).
2. Russian Federation. Federal Law no. 294-FZ of December 26, 2008, O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya [On the protection of the rights of legal persons and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control]. *Rossiyskaya gazeta – Russian Newspaper*, 2008, December 30. (In Russian).
3. Nesterova A.A. Istoriya stanovleniya instituta administrativnykh komissiy [History of the establishment of the institution of administrative commissions]. *Molodoy uchenyy – Young Scientist*, 2015, no. 9, pp. 864-869. (In Russian).
4. Russian Federation. Decree of the administration of Tambov region no. 1073 of August 27, 2008, Ob organizatsii deyatelnosti administrativnykh komissiy gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh rayonov na territorii oblasti [About the organization of activity of administrative commissions of city districts and municipal areas in the territory of the region]. *Tambovskaya zhizn' – Tambov Life*, 2008, September 2. (In Russian).
5. Lukyanova A.P. Nekotorye voprosy deyatelnosti administrativnykh komissiy [Some issues of the activities of the administrative commissions]. *Pravo.by*, 2014, no. 3, pp. 42-47. (In Russian).
6. Russian Federation. Law of Tambov Region no. 155-Z of October 29, 2003, Ob administrativnykh pravonarusheniyakh v Tambovskoy oblasti [On administrative offenses in the Tambov Region]. *Postanovlenie Tambovskoy oblastnoy Dumy ot*

- 29.10.2003 г. № 608 [Resolution of the Tambov Regional Duma no. 608 of 29.10.2003]. (In Russian). Available at: <http://consultant.ru>.
7. Makartsev A.A., Nesterenko I.A. Organizatsionno-pravovoy rezhim administrativnykh komissiy: teoreticheskiy i prakticheskiy aspekty [Organizational and legal regime of administrative commissions: theoretical and practical aspects]. *Pravo i politika – Law and Politics*, 2009, no. 3 (111), pp. 519-524. (In Russian).
  8. Russian Federation. Federal Law no. 131-FZ of October 6, 2003, Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation]. *Rossiyskaya gazeta – Russian Newspaper*, 2003, October 8. (In Russian).

Received 25 November 2017

Reviewed 25 December 2017

Accepted for press 26 January 2018