

Научная статья
УДК 341.22(470.55)
DOI: 10.14529/law230213

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

Т. Б. Смашникова, tat-sma@mail.ru

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

А. И. Степанов, 331208@mail.ru

Челябинский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. Исследованы особенности правовой основы деятельности административных комиссий некоторых муниципальных образований Челябинской области. Выявлено, что законодательством Челябинской области не установлены единые правила по созданию и регламентации деятельности административных комиссий муниципальных образований, действующих в регионе. Данный правовой пробел приводит к различным подходам в принятии правоустанавливающих документов по формированию административных комиссий в разных муниципальных образованиях. Авторы приходят к выводу о том, что в отсутствие правовой регламентации на федеральном уровне по созданию административных комиссий, предусмотренных КоАП РФ, необходимо в законодательстве субъекта РФ уделять особое внимание принятию четких правил в части регламентации создания административных комиссий муниципальными образованиями. Целесообразно установить единые требования: принятие положений об административных комиссиях муниципальных образований должно быть компетенцией исключительно представительных органов муниципальных образований, формирование составов административных комиссий необходимо передать в компетенцию администраций муниципальных образований. Это установит единообразное классическое разделение законодательной и исполнительной функций органов местного самоуправления Челябинской области. Необходимо сформулировать конкретные требования к лицам, включаемым в состав административных комиссий муниципальных образований, указав, в том числе, условия запрета включения лица в комиссию. В статье сделан вывод о необходимости на законодательном уровне Челябинской области принять Модельное положение об административной комиссии муниципального образования Челябинской области с целью унификации организационно-правовой работы по созданию таких комиссий на местах.

Ключевые слова: административная комиссия муниципального образования, административная ответственность, административное правонарушение, положение об административной комиссии, состав комиссии.

Для цитирования: Смашникова Т. Б., Степанов А. И. Правовые основы деятельности административных комиссий муниципальных образований Челябинской области // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2023. Т. 23, № 2. С. 86–94. DOI: 10.14529/law230213.

Original article
DOI: 10.14529/law230213

LEGAL BASIS FOR THE ACTIVITIES OF ADMINISTRATIVE COMMISSIONS OF MUNICIPALITIES OF THE CHELYABINSK REGION

T. B. Smashnikova, tat-sma@mail.ru

South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

A. I. Stepanov, 331208@mail.ru

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. The features of the legal basis of the activity of administrative commissions of some municipalities of the Chelyabinsk region are investigated.

It is revealed that the legislation of the Chelyabinsk region does not establish uniform rules for the creation and regulation of the activities of administrative commissions of municipalities operating in the region. This legal gap leads to different approaches in the adoption of title documents for the formation of administrative commissions in different municipalities. The authors conclude that in the absence of legal regulation at the federal level on the creation of administrative commissions provided for by the Administrative Code of the Russian Federation, it is necessary in the legislation of the subject of the Russian Federation to pay special attention to the adoption of clear rules regarding the regulation of the creation of administrative commissions by municipalities. It is advisable to establish uniform requirements: the adoption of regulations on administrative commissions of municipalities should be the competence of exclusively representative bodies of municipalities, the formation of the composition of administrative commissions should be transferred to the competence of municipal administrations. This will establish a uniform classical division of legislative and executive functions of local self-government bodies of the Chelyabinsk region. It is necessary to formulate specific requirements for persons included in the administrative commissions of municipalities, specifying, among other things, the conditions for prohibiting the inclusion of a person in the commission. The article concludes that it is necessary at the legislative level of the Chelyabinsk region to adopt a Model provision on the administrative commission of the municipality of the Chelyabinsk region in order to unify the organizational and legal work on the creation of such commissions at sites.

Keywords: administrative commission of a municipality, administrative responsibility, administrative offense, regulation on the administrative commission, composition of the commission.

For citation: Smashnikova T. B., Stepanov A. I. Legal basis for the activities of administrative commissions of municipalities of the Chelyabinsk region. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2023, vol. 23, no. 2, pp. 86–94. (in Russ.) DOI: 10.14529/law230213.

В основу административного правового регулирования в России положен принцип федерализма. Применение названного принципа провозглашено ст. 76 Конституции Российской Федерации, которая установила, что республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Это установление относится и к сфере административной ответственности. Статья 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) закрепляет, что законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 1.3 и 1.31 КоАП РФ разделяют предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 1.31 КоАП РФ к ведению субъектов РФ отнесены определение подведомственности дел об административ-

ных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, а также создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренных законами субъектов РФ.

Современный этап развития местного самоуправления связан с реализацией важнейшей задачи – формированием на местном уровне реального, полноценного института публичной власти. Полномочия местного самоуправления постепенно и уверенно расширяются, что находит отражение в вопросах местного значения, в том числе в части выполнения функций, переданных на местный уровень органами государственной власти субъекта Российской Федерации. К числу таких функций относится возможность применения административной ответственности на уровне органов местного самоуправления.

Одной из форм реализации административных полномочий органов местного самоуправления в части наделения их компетенциями по применению мер административной ответственности за совершенные административные правонарушения является создание и организация деятельности административных

комиссий муниципальных образований. Как показывает практика, объем подведомственных таким административным комиссиям дел об административных правонарушениях постоянно возрастает. Однако институт административных комиссий муниципальных образований действует недостаточно эффективно. И тому есть определенные причины.

В науке административного права недостаточно исследован институт административных комиссий муниципальных образований, который имеет немало проблем, требующих своего осмысления. Это касается прежде всего анализа нормативно-правового регулирования создания и деятельности административных комиссий (в том числе их правового статуса и состава), отличающихся разнообразием как в различных субъектах Российской Федерации, так и в различных муниципальных образованиях одного субъекта Российской Федерации.

Российская Федерация не является родоначальником таких юрисдикционных органов, как административные комиссии муниципальных образований.

Обратимся к истории. 30 марта 1962 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «Об утверждении Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях», ст. 3 которого указывала, что административные комиссии рассматривают дела об административных нарушениях, ответственность за которые прямо предусмотрена актами высших органов государственной власти и государственного управления Союза ССР, высших органов государственной власти и государственного управления РСФСР, высших органов государственной власти и государственного управления автономных республик, решениями местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов.

В КоАП РСФСР 1984 года в перечне органов (должностных лиц), которые были наделены полномочиями для рассмотрения дел об административных правонарушениях, в первую очередь были указаны административные комиссии при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских Советов народных депутатов (п. 1 ст. 194). Статьей 199 КоАП

РСФСР была установлена подведомственность дел указанным административным комиссиям.

В ч. 1 ст. 1.3.1 и ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ в перечне органов, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, названы административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Никакой подведомственности дел этим комиссиям не установлено.

Ни КоАП РФ, ни Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» даже не упоминают о таком органе административной юрисдикции, как административная комиссия муниципального образования, в отличие, например, от комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Соответственно нет и установленного законом определения, что же такое административная комиссия муниципального образования. То есть право определения полномочий и состава административной комиссии муниципального образования отдано на откуп властям субъектов РФ.

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 Федерации [3, с. 8].

О. С. Захарова отмечает, что административные комиссии – это особые коллегиальные органы, созданные специально для рассмотрения дел об административных правонарушениях при органах местного самоуправления [1, с. 320].

Анализируя действующее законодательство субъектов РФ, отметим, что в разных субъектах РФ даются различные понятия административных комиссий.

Законом г. Москвы от 18 декабря 2002 г. № 66 «О коллегиальных органах по рассмотрению дел об административных правонарушениях в городе Москве» установлено, что административные комиссии – это постоянно действующие коллегиальные органы по рассмотрению дел об административных право-

нарушениях, предусмотренных законами г. Москвы и отнесенных к их полномочиям. Административные комиссии самостоятельны в принятии своих решений. Административная комиссия при Правительстве Москвы координирует, направляет и контролирует деятельность административных комиссий территориальных органов исполнительной власти г. Москвы, а также осуществляет методологическое обеспечение их деятельности.

Законом Санкт-Петербурга от 22 апреля 2004 г. № 211-35 «Об административных комиссиях Санкт-Петербурга» установлено, что административные комиссии Санкт-Петербурга – это коллегиальные органы, на которые настоящим Законом возложены государственные полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законом Санкт-Петербурга об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге.

В Законе Оренбургской области от 6 сентября 2004 г. № 1453/231-III-ОЗ «Об административных комиссиях в Оренбургской области» указано: «Административная комиссия является постоянно действующим коллегиальным органом по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законом Оренбургской области».

Законом Челябинской области от 1 июня 2010 г. № 583-ЗО «Об административных комиссиях и о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию административных комиссий и определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» (далее – Закон Чел. обл. № 583-30) установлено, что административные комиссии являются коллегиальными органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции.

12 мая 2015 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы был внесен проект федерального закона № 789820-6 «Об общих принципах организации и деятельности административных комиссий в Российской Федерации», которым предлагалось установить единые унифицированные основы создания и порядка деятельности административных комиссий в субъектах Российской Федерации, в частности, за-

крепить, что административная комиссия является коллегиальным постоянно действующим государственным органом, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенных к ее компетенции законами субъекта РФ. Данный законопроект был отклонен в первом чтении [2, с. 223].

Итак, основной объем правового регулирования в части применения ответственности за правонарушения, установленные законами субъектов РФ, приходится на сами субъекты Российской Федерации. В КоАП РФ отсутствует понятие административной комиссии. Этот пробел приводит к разночтениям в нормативных актах субъектов РФ.

Системное толкование действующего законодательства свидетельствует о том, что создание и функционирование административных комиссий муниципальных образований неразрывно связано с осуществлением функций субъекта Российской Федерации по установлению административной ответственности. Муниципальные образования действуют в соответствии с институтом наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (в том числе и по применению мер административной ответственности, то есть функций государственного наказания).

Органы управления субъектов РФ являются государственными органами, органы же местного самоуправления государственными органами не являются. Функция правоохраны, к которой относятся рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях, – это функция государства и государственных органов. Таким образом, законами субъектов РФ могут создаваться только комиссии субъектов РФ. А при условии передачи правоохранительной функции с уровня государства (субъекта РФ) на муниципальный уровень законом субъекта РФ должны устанавливаться бесспорные правила создания административных комиссий муниципальных образований. В настоящее время это проблемный вопрос и правовой пробел действующего законодательства.

Природа статуса административной комиссии обусловлена ее основной функцией – рассмотрением дел об административных правонарушениях. Но, производство по делам об административных правонарушениях (как разновидность административного производ-

ства) является государственным полномочием. И органы местного самоуправления вправе создавать административные комиссии исключительно в случае вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о наделении их государственными полномочиями по созданию административных комиссий.

В разных субъектах РФ правовой статус административных комиссий муниципальных образований закрепляется неодинаково. Еще большее разнообразие наблюдается в муниципальных правовых актах. Очевидно, что требуется обобщение методологических подходов в решении данной проблемы. Административные комиссии муниципальных образований должны иметь одинаковые формы создания и методы формирования, а также одинаковые правовые основы регламентации деятельности.

Административные комиссии муниципальных образований образуются в основном при местных администрациях, что позволяет рассматривать комиссии в качестве негосударственных субъектов административной юрисдикции, поскольку органы местного самоуправления выведены из системы государственных органов, то есть такие комиссии являются муниципальным органом. Если исходить из того, что данные комиссии являются муниципальными органами, то порядок их образования, а также иные организационные вопросы должны быть закреплены в уставах муниципальных образований.

Любая административная комиссия муниципального образования Челябинской области является постоянно действующим коллегиальным органом, создаваемым для рассмотрения дел об административных правонарушениях, отнесенных к его компетенции в соответствии с Законом Челябинской области от 27 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области».

Любая административная комиссия муниципального образования действует на основе положения об этой комиссии, и это положение должно являться правовым основанием возможностей деятельности этой комиссии. В идеале в этом положении однозначно и конкретно должны быть указаны все основные моменты от создания до прекращения деятельности комиссии, от момента возбуждения производства по делу об административном правонарушении и вынесения решения ко-

миссией до возможных вариантов обжалования этого решения и исполнения наложенного взыскания, заканчивая порядком хранения материалов административного дела в архиве.

Законодательство Челябинской области, как и законодательство Российской Федерации, грешит расплывчатостью и неконкретностью правовых норм, которые носят отсылочный характер, причем отсылают к правовым нормам, которые также не всегда конкретны и однозначны.

Положения об административных комиссиях муниципальных образований Челябинской области в своей массе носят рамочный характер и отсылают к другим нормативным актам хотя по сути положения должны представлять собой законченный и конкретный правовой документ прямого действия, нормы которого, устанавливающие компетенцию и порядок работы комиссии, должны быть четкими и исчерпывающими, чтобы ни у кого (ни у членов комиссии, ни у заинтересованных лиц или третьих лиц) не возникало вопросов по деятельности и сомнений в правомочиях комиссии и ее отдельных членов.

Проанализировав конкретные положения об административных комиссиях некоторых муниципальных образований, действующих в Челябинской области, мы приходим к следующим выводам.

Правоустанавливающие документы, определяющие порядок деятельности административных комиссий не содержат четких и однозначных формулировок. При изучении решения Челябинской городской думы от 17 февраля 2015 г. № 6/14 «Об утверждении Положения об административной комиссии, осуществляющей деятельность на территории города Челябинска» непонятно, что это за орган, кто входит в состав административной комиссии, каков порядок формирования комиссии. Не прописаны возможности изменения состава комиссии, как и условия прекращения ее деятельности.

Если обратить внимание на правовые документы других административных комиссий муниципальных образований Челябинской области, выявляются те же правовые пробелы и возникают новые вопросы правоприменения.

Деятельность любой административной комиссии муниципального образования должна основываться на принципах административной ответственности, к которым отно-

сятся принцип законности, принцип независимости органа административной юрисдикции, принцип гласности, принцип равенства физических и юридических лиц перед законом, принцип презумпции невиновности и т.д.

Любая административная комиссия муниципального образования состоит из членов – конкретных физических лиц. Изученные правовые акты, устанавливающие правила формирования административных комиссий муниципальных образований (г. Челябинска, Еткульского муниципального района, г. Троицка, Миасского городского округа, Озерского городского округа), не содержат в себе конкретных требований по отбору членов комиссии, в том числе запретов. В Законе Челябинской области № 583-ЗО также нет таких правовых норм, указано только, что «членами административных комиссий могут быть лица, достигшие 18-летнего возраста» и «члены административных комиссий, как правило, работают на общественных началах». Это все законные критерии отбора членов административных комиссий.

В Положении об административной комиссии, осуществляющей деятельность на территории города Челябинска, утвержденном решением Челябинской городской думы от 17 февраля 2015 г. № 6/14, указано, что в состав административной комиссии г. Челябинска могут включаться представители структурных подразделений администрации г. Челябинска, отраслевых (функциональных) органов администрации города Челябинска. Возникает закономерный вопрос: «почему только представители администрации города?».

В Положении об административной комиссии в Озерском городском округе Челябинской области, утвержденном постановлением администрации Озерского городского округа от 14 июля 2010 г. № 2576, отсутствуют правовые нормы, устанавливающие порядок комплектования комиссии. Действующие члены административной комиссии (исходя из информации с официального сайта администрации Озерского городского округа) – все представители администрации Озерского городского округа.

В Положении об административной комиссии Миасского городского округа, утвержденном постановлением администрации Миасского городского округа от 9 августа 2016 г. № 4418, в п. 10 указано, что в состав

административной комиссии включаются работники администрации города, а также могут быть включены по согласованию с ними депутаты и работники Собрания депутатов Миасского городского округа, представители правоохранительных органов, государственных учреждений, общественных и иных некоммерческих организаций, расположенных на территории Миасского городского округа.

В действующих нормативных правовых актах отсутствуют требования к членам административных комиссий в части образования и профессионализма (например, наличие обязательного юридического образования, стаж работы в определенной должности или в определенной структуре), не указаны и морально-этические требования. А это очень важно с точки зрения компетентности и авторитета отдельного члена комиссии и деятельности комиссии при принятии решений о применении административных санкций за совершенные административные правонарушения.

В законодательстве Челябинской области, как и в нормативных актах муниципальных образований, отсутствуют установленные правовые механизмы формирования административных комиссий муниципальных образований (непонятно, кто вправе вносить предложения по кандидатурам членов комиссии, по каким критериям отбираются члены, каким образом происходит смена членов комиссии).

В Челябинской области наблюдаются различные подходы в принятии нормативных актов о названных комиссиях. Так, положение об административной комиссии, осуществляющей деятельность на территории г. Челябинска, утверждено решением Челябинской городской думы, положение об административной комиссии г. Троицка утверждено решением Собрания депутатов г. Троицка, однако положение об административной комиссии Озерского городского округа утверждено постановлением администрации Озерского городского округа, как и положение об административной комиссии Миасского городского округа, которое принято постановлением администрации Миасского городского округа.

Разнообразие способов формирования комиссий не противоречит действующему в настоящее время в Челябинской области законодательству, которое неконкретно и расплывчато. Согласно ст. 2 Закона Челябинской области № 583-ЗО административные комиссии создаются органами местного самоуправ-

ления муниципальных округов, городских округов и муниципальных районов. Возникают вопросы: какими конкретно органами местного самоуправления должны утверждаться положения об административных комиссиях, какими конкретно органами должны непосредственно создаваться эти комиссии (утверждаться состав комиссии)?

Сама по себе административная комиссия муниципального образования – это орган с исполнительным функционалом, орган, который применяет нормы права и меры ответственности за нарушения действующего законодательства на определенной территории субъекта Российской Федерации.

По логике разделения законодательной и исполнительной функций в работе публичных органов власти в части принятия норм, регулирующих административную ответственность, представляется логичным, что «правила игры», а именно положения об административных комиссиях муниципальных образований, должны приниматься представительными (законодательными) органами муниципального образования, а формировать комиссии (утверждать их состав) должны администрации муниципальных образований (исполнительные органы).

Стоит отметить, что такой принцип прослеживается в разделе 2 Положения об административной комиссии г. Троицка Челябинской области, где конкретно прописано, что положение об административной комиссии утверждается решением Собрания депутатов г. Троицка, а численный состав административной комиссии определяется постановлением администрации г. Троицка.

Аналогично в ч. 9 раздела 2 Положения об административной комиссии, осуществляющей деятельность на территории г. Челябинска, прописано, что персональный состав административной комиссии утверждается муниципальным правовым актом администрации г. Челябинска.

Мы видим в названных случаях классическое разделение законодательной и исполнительной функций органов местного самоуправления, чего нельзя сказать в части организации деятельности административных комиссий других муниципальных образований Челябинской области.

Обратимся к проблемам формирования персональных составов административных комиссий муниципальных образований. Ни в

одном из изученных положений об административных комиссиях муниципальных образований Челябинской области не определен конкретный механизм формирования такой комиссии, что также является пробелом в законодательстве Челябинской области об административной ответственности.

Если говорить о выборе конкретных членов административной комиссии, то к ним необходимо установить обязательные требования, которые должны включать не только занимаемую должность, но и условия отсутствия административной наказанности. Член административной комиссии, участвующий в принятии решений о наказании других лиц, сам не должен быть привлеченным к административной ответственности хотя бы в течение одного года, предшествующего включению его в комиссию. В положении об административной комиссии муниципального образования должно быть указание на лиц, которые не могут быть членами административной комиссии (например, осужденные, неоднократно привлекавшиеся к административной, дисциплинарной ответственности).

В состав административной комиссии муниципального образования, по нашему мнению, должны включаться две группы лиц:

1) государственные, муниципальные служащие, лица, замещающие государственные и муниципальные выборные должности, представители органов контроля и надзора, которые должны составлять не более половины членов административной комиссии;

2) представители средств массовой информации, общественных организация, партий, коммерческих и некоммерческих организаций вне зависимости от формы собственности, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования – представители гражданского общества.

Такое формирование состава комиссии муниципального образования установило бы демократический характер ее деятельности, сгладило бы перекосы в части того, что членами комиссии зачастую являются лица, которые сами составляют протоколы об административных правонарушениях. То есть те, кто выявляют и фиксируют правонарушение, они же за него и наказывают, что нарушает действие принципа объективности при применении мер административной ответственности.

Комиссия должна быть беспристрастной,

объективной при рассмотрении протоколов об административных правонарушениях. Протокол можно сравнить с упрощенным обвинением (по аналогии с уголовным судопроизводством). Орган, его составивший, – это сторона обвинения. Однако есть и другая сторона – лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Комиссия при осуществлении своей деятельности должна выслушать обе стороны, взвесить все обстоятельства и принять объективное законное решение. Беспристрастность и объективность невозможны, если сами члены комиссии будут выявлять нарушения, поскольку в этом случае они заведомо становятся на сторону обвинения. Таким образом, лица, которым дано право составлять протоколы об административных правонарушениях, не должны быть членами административных комиссий (или хотя бы не участвовать в голосовании по принятию решения по делу). Это требование должно найти свое место в правовых нормах положения об административной комиссии муниципального образования.

Говоря о процессуальных вопросах деятельности административных комиссий муниципальных образований, остановимся на правомочности принимаемых решений заседаниями комиссий.

В большинстве муниципальных образований согласно действующему административному законодательству правомочность заседания комиссии определяется наличием не менее половины ее численного состава (г. Миасс), более половины общего числа членов комиссии (г. Троицк, г. Челябинск). Однако, идеально было бы установить, что заседание комиссии считается правомочным при наличии не менее двух третей от общего числа членов комиссии. В настоящее время зачастую решения комиссии выносятся большинством присутствующих членов: председателем, его заместителем и секретарем, то есть исключительно работниками администрации муниципального образования, что приводит к утрате действия принципа беспристрастности и объективности.

Подводя итоги проблем административных комиссий Челябинской области, хотелось бы отметить, что, если федеральный законодатель не уделяет внимание таким юрисдикционным органам, как административные комиссии муниципальных образований, то целе-

сообразно на уровне Челябинской области разработать и принять Модельное (типовое) положение об административной комиссии муниципального образования Челябинской области. Модельное положение должно содержать основные и конкретные правовые нормы, необходимые и достаточные для создания и деятельности административных комиссий любого муниципального образования в Челябинской области. Модельное положение должно являться образцом и правовой основой положений, принимаемых на уровне муниципальных образований, и содержать в себе следующее:

1) понятие административной комиссии муниципального образования как муниципального органа с указанием ее компетенции;

2) указание на то, что принятие конкретного положения об административной комиссии муниципального образования является компетенцией представительного органа муниципального образования;

3) указание на то, что формирование состава комиссии, изменение состава комиссии являются компетенцией администрации муниципального образования;

4) основные организационные правила: от порядка создания и изменения состава до возможностей прекращения деятельности административной комиссии муниципального образования;

5) конкретные требования к порядку отбора членов комиссии, в том числе запреты на включение в члены комиссии. Должно быть особое указание на полномочия членов комиссии, являющихся лицами, которым дано право составлять протоколы об административных правонарушениях: они или не вправе быть членами административных комиссий или не вправе принимать участие в голосовании по административным санкциям за административные правонарушения, о которых этими лицами были составлены протоколы;

6) основные процедурные правила: от момента возбуждения производства по делу об административном правонарушении, вынесения решения комиссией, возможных вариантов обжалования этого решения, исполнения наложенных взысканий до порядка хранения материалов административного дела в архиве.

В Российской Федерации для деятельности государственных органов, а также для органов муниципальных образований использу-

ется позитивный характер правового регулирования, то есть муниципальным органам разрешено только то, что прописано законом. Для каждого органа, исполняющего государственные функции, необходим нормативный акт, указывающий все то, что этот орган вправе делать, в чем он конкретно компетентен. То, что не прописано в нормативном ак-

те, орган делать не вправе и не может. Поэтому от качества и полноты правоустанавливающих нормативных актов, которыми являются положения об административных комиссиях, зависят возможности законной и бесспорной правоприменительной деятельности административных комиссий муниципальных образований.

Список источников

1. Гриценко О. Д. Административные комиссии: понятие и функции // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 1(12). С. 317–324.
2. Лаптева М. Н. Административные комиссии в субъектах РФ: проблемы и перспективы законодательного регулирования // Право и государство: проблемы методологии, теории и истории: материалы V Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар, 2016. С. 223–226.
3. Пономарев К. А. Административные комиссии в муниципальных образованиях: проблемы правового регулирования и организации деятельности: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 27 с.

References

1. Gritsenko O. D. [Administrative commissions: concept and functions]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law], 2012, no. 1 (12), pp. 317–324. (in Russ.)
2. Lapteva M. N. [Administrative commissions in the constituent entities of the Russian Federation: problems and prospects of legislative regulation]. *Pravo i gosudarstvo: problem metodologii, teorii i istorii: materialy V Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Law and the State: Problems of methodology, Theory and History: materials of the V All-Russian Scientific and Practical Conference]. Krasnodar, 2016, pp. 223–226 (in Russ.)
3. Ponomarev K. A. *Administrativnyye komissii v munitsipal'nykh obrazovaniyakh: problem pravovogo regulirovaniya i organizatsii deyatel'nosti: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk.* [Administrative commissions in municipalities: problems of legal regulation and organization of activities: Author's abstract Diss. Kand. (Law)]. Rostov-on-Don, 2011, 27 p.

Информация об авторах

Смашникова Татьяна Борисовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Степанов Андрей Игоревич, аспирант кафедры конституционного права и муниципального права, Челябинский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Tatyana B. Smashnikova, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Andrey I. Stepanov, postgraduate student of Department of Constitutional Law and Municipal Law, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia.

*Поступила в редакцию 27 марта 2023 г.
Received 27 March, 2023.*