

Вносят депутаты Законодательного  
Собрания области:

Р.Ю. Заварин  
Л.Ю. Кожевина

Проект

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

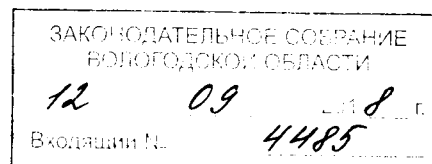
**О результатах мониторинга правоприменения закона области  
от 30 июня 2002 года № 804-ОЗ "Об административных комиссиях  
в муниципальных образованиях Вологодской области"**

Законодательное Собрание области **постановляет:**

Утвердить прилагаемые результаты мониторинга правоприменения закона области от 30 июня 2002 года № 804-ОЗ "Об административных комиссиях в муниципальных образованиях Вологодской области".

Председатель Законодательного  
Собрания области

А.Н. Луценко



Утверждены  
постановлением  
Законодательного Собрания  
области  
от \_\_\_\_\_ №

**Результаты мониторинга  
правоприменения закона области от 30 июня 2002 года № 804-ОЗ  
"Об административных комиссиях в муниципальных образованиях  
Вологодской области"**

**I. Общие положения**

Объект мониторинга – закон области от 30 июня 2002 года № 804-ОЗ "Об административных комиссиях в муниципальных образованиях Вологодской области" (далее также – закон области № 804-ОЗ, закон области об административных комиссиях).

Исполнители мониторинга:

ответственный за проведение мониторинга – постоянный комитет Законодательного Собрания области по государственно-правовой деятельности, законности и правам человека (далее – постоянный комитет);

правовое управление Законодательного Собрания области (далее – правовое управление).

Период проведения мониторинга – первое полугодие 2018 года.

Краткая характеристика предмета правового регулирования:

пунктом "к" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

частью 2 статьи 22.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами, в том числе административными комиссиями, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации;

закон области № 804-ОЗ принят для реализации норм федерального законодательства в сфере административных правонарушений и устанавливает порядок организации и деятельности административных комиссий в муниципальных образованиях Вологодской области.

Основания проведения мониторинга – план мероприятий Законодательного Собрания области на первое полугодие 2018 года, утвержденный постановлением Законодательного Собрания области от 27 декабря 2017 года № 643.

Цели мониторинга:

проверка соответствия закона области № 804-ОЗ федеральному законодательству;

оценка соответствия нормативных положений закона области № 804-ОЗ планируемому результату правового регулирования;

анализ практики применения закона области № 804-ОЗ с целью дальнейшего совершенствования законодательства.

Мониторинг проводился в соответствии с Положением о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Вологодской области, утвержденным постановлением Законодательного Собрания области от 25 декабря 2013 года № 988, с учетом Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694.

## **II. Сведения о мероприятиях, проведенных постоянным комитетом в процессе мониторинга**

Постоянным комитетом осуществлены следующие мероприятия.

1. Совместно с правовым управлением Законодательного Собрания области проведен анализ законодательства Вологодской области и законодательства других субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок создания и деятельности административных комиссий в муниципальных образованиях.

2. Совместно с правовым управлением Законодательного Собрания области проведен анализ судебной практики по оспариванию региональных нормативных правовых актов по теме мониторинга.

3. При проведении мониторинга постоянным комитетом направлены письма и запросы:

в прокуратуру Вологодской области – о предоставлении имеющейся информации о реализации закона области № 804-ОЗ, а также о предложениях по совершенствованию нормативного правового регулирования общественных отношений в данной сфере;

Губернатору Вологодской области – о реализации на территории области закона области № 804-ОЗ, а также о предложениях по совершенствованию нормативного правового регулирования общественных отношений в данной сфере;

в Ассоциацию "Совет муниципальных образований Вологодской области" – о реализации на территории области закона области № 804-ОЗ, а также о предложениях по совершенствованию нормативного правового регулирования общественных отношений в данной сфере;

в административные комиссии муниципальных образований области – о предложениях по совершенствованию нормативного правового

регулирования общественных отношений в данной сфере и предоставлении информации, включающей ответы на следующие вопросы:

- насколько полно закон области об административных комиссиях регулирует правоотношения в сфере деятельности административных комиссий;

- достаточны ли перечень и объем полномочий, определенные законом области об административных комиссиях, для осуществления деятельности административных комиссий;

- необходимо ли вносить изменения в закон области об административных комиссиях;

в Управление МВД России по Вологодской области – о статистической информации о количестве материалов, переданных подразделениями УМВД России по Вологодской области в административные комиссии в муниципальных образованиях области, о предложениях по совершенствованию нормативного правового регулирования общественных отношений в данной сфере, а также предоставлении информации, включающей ответы на следующие вопросы:

- каким образом осуществляется взаимодействие с административными комиссиями в муниципальных образованиях области;

- имеются ли какие-либо проблемы взаимодействия, требующие нормативного правового регулирования;

- необходимо ли вносить изменения в закон области об административных комиссиях;

в управление Министерства юстиции Российской Федерации по Вологодской области – о проведении повторной правовой экспертизы закона области об административных комиссиях.

### **III. Обобщение информации, полученной в результате мониторинга**

1. В соответствии с пунктом "к" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное, административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76 Конституции РФ).

В соответствии с пунктом 5 части первой статьи 1.3<sup>1</sup>, пунктом 4 части второй статьи 22.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации. 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.

2. В различных субъектах РФ вопрос нормативного регулирования деятельности административных комиссий решается по-разному.

Большинство субъектов РФ принимают отдельные законы области, регулирующие деятельность административных комиссий (Московская область, город Санкт-Петербург, Республика Тыва и др.). При этом некоторые субъекты РФ (Астраханская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и др.) объединяют вопросы деятельности административных комиссий и наделяют органы местного самоуправления полномочиями по созданию административных комиссий, в некоторых субъектах РФ (Архангельская область, Тверская область и др.) вопросы деятельности административных комиссий урегулированы в законах об административных правонарушениях субъектов РФ.

Правовой статус административных комиссий, а также их состав, задачи и полномочия в законах субъектов РФ излагаются с учетом положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Необходимо отметить, что законом области от 11 января 2018 года № 4281-ОЗ "О внесении изменений в закон области "Об административных комиссиях в муниципальных образованиях Вологодской области", принятым по инициативе прокурора области, в закон области № 804-ОЗ внесены соответствующие поправки, направленные на приведение его в соответствие с нормами федерального законодательства.

При этом вопросы определения численности членов административных комиссий, а также основания досрочного прекращения полномочий членов административной комиссии в законах субъектов РФ урегулированы в условиях свободы регионального правотворчества, что затрудняет проведение анализа и выявление закономерностей правового регулирования указанных вопросов.

Отдельно следует выделить такое основание досрочного прекращения полномочий члена административной комиссии, как выражение ему недоверия представительным органом муниципального образования вследствие ненадлежащего исполнения им своих обязанностей.

Аналогичное основание досрочного прекращения полномочий, помимо Вологодской области, имеется в республике Карелия и Удмуртской республике.

Вместе с тем члены административной комиссии не являются выборными должностными лицами, действующим законодательством не предусмотрена их подотчетность представительному органу местного самоуправления. Более того, частью 1 статьи 4.1 закона области № 804-ОЗ

установлено, что председатель, заместитель председателя, иные члены административной комиссии, за исключением заместителя председателя комиссии в городском округе, ответственного секретаря, работают в комиссии на общественных началах.

Также законом области об административных комиссиях установлено, что исполнение обязанностей заместителя председателя административной комиссии в городском округе, ответственного секретаря административной комиссии осуществляется муниципальными служащими в соответствии с муниципальными правовыми актами. При этом такого основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим, как выражение недоверия, Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" не содержит. Сложившаяся судебная практика (Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 года № 19-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области "О муниципальной службе Ивановской области" в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области") также указывает на недопустимость установления в качестве основания увольнения муниципального служащего выражение недоверия представительным органом местного самоуправления.

Исходя из вышеизложенного, закон области об административных комиссиях требует приведения в соответствие в части исключения такого основания досрочного прекращения полномочий члена административной комиссии.

### 3. Судебная практика.

В отношении судебной практики следует отметить, что судебных решений об оспаривании установленного субъектами РФ правового регулирования по данному вопросу не имеется.

4. Информация о практике применения закона области от 30 июня 2002 года № 804-ОЗ "Об административных комиссиях в муниципальных образованиях Вологодской области".

По информации прокуратуры области от 12.04.2018 № 07-26-2018/1600 сведений о проблемных аспектах при реализации закона области № 804-ОЗ, а также предложений по совершенствованию указанного закона не имеется.

По информации от 05.04.2018 № ИХ.01-4334/18, представленной заместителем Губернатора области В.В. Рябишиным, органы местного самоуправления в полной мере реализуют свои права при осуществлении переданного им государственного полномочия по созданию административных комиссий. В пределах своих полномочий органы местного самоуправления издают муниципальные правовые акты и осуществляют контроль за их исполнением, исполняют предписания органов исполнительной государственной власти области по устранению нарушений действующего законодательства и муниципальных нормативных правовых актов, представляют отчет об осуществлении переданного им государственного полномочия.

На территории Вологодской области создано и работает 28 административных комиссий. Количество членов в комиссиях составляет 156 человек.

За 2017 год административными комиссиями проведено 651 заседание, на которых рассмотрены 10 609 материалов.

Согласно информации Ассоциации "Совет муниципальных образований Вологодской области" от 11.04.2018 № 674 предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования в указанной сфере от органов местного самоуправления не поступали.

Согласно информации, поступившей из административных комиссий городских округов и муниципальных районов области:

*административные комиссии города Вологды, города Череповца, Бабаевского, Бабушкинского, Вытегорского, Кадуйского, Кирилловского, Кичменгско-Городецкого, Междуреченского, Никольского, Сямженского, Тарногского, Харовского, Череповецкого и Шекснинского* муниципальных районов выразили мнения, что:

- закон области № 804-ОЗ полностью регулирует правоотношения в сфере деятельности административных комиссий;

- перечень и объем полномочий, определенные законом области № 804-ОЗ, достаточны для осуществления деятельности административных комиссий;

- закон области № 804-ОЗ в доработке не нуждается;

*административные комиссии Белозерского, Великоустюгского и Вологодского* муниципальных районов представили предложения по внесению изменений в закон области № 804-ОЗ;

*административные комиссии Бабаевского, Вологодского, Кирилловского и Кичменгско-Городецкого* муниципальных районов представили предложения, относящиеся к вопросам совершенствования административного законодательства.

По информации Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Вологодской области от 15.03.2018 № 3/18/7801085884 в настоящее время в 20 территориальных отделах МВД России по Вологодской области руководители и сотрудники полиции входят в составы муниципальных административных комиссий и принимают участие в рассмотрении дел об административных правонарушениях (УМВД России по г. Вологде, МО МВД России "Белозерский", "Верховажский", "Грязовецкий", "Сокольский", "Харовский", ОМВД России по Великоустюгскому, Вологодскому, Вытегорскому, Кадуйскому, Кирилловскому, Кичменгско-Городецкому, Нюксенскому, Тарногскому, Чагодощенскому и Череповецкому районам). В целом, замечания и недостатки, возникающие при рассмотрении заявлений и сообщений об административных правонарушениях, устраняются в рабочем порядке.

По информации управления Минюста России по Вологодской области от 27.03.2018 № 35/02-1501 противоречий федеральному законодательству

и коррупциогенных факторов в законе области № 804-ОЗ не выявлено, предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования не имеется.

#### **IV. Информация о выявленных проблемах правового регулирования создания и деятельности административных комиссий на территории области**

1. Административная комиссия Белозерского муниципального района отмечает необходимость внесения изменений в статью 7 закона области № 804-ОЗ в части установления норм правомочности заседания комиссии в конкретном количественном составе.

Постоянный комитет считает нецелесообразным вносить соответствующее изменение в закон области № 804-ОЗ.

Статьей 7 закона области № 804-ОЗ регламентировано, что заседание административной комиссии считается правомочным, если в нем примет участие не менее двух третей установленного ее состава.

Учитывая, что количество членов административной комиссии в каждом городском округе (муниципальном районе) неодинаково, действующая редакция указанной нормы обеспечивает легитимность деятельности не только всех административных комиссий на территории области, но и принятых ими решений.

2. Административная комиссия Великоустюгского муниципального района отмечает проблему, возникающую при реализации административной комиссией своих полномочий.

Согласно статье 6 закона области № 804-ОЗ административные комиссии имеют право истребовать у органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, индивидуальных предпринимателей, физических лиц документы, необходимые для разрешения дел об административных правонарушениях, находящихся на рассмотрении в административной комиссии. В 2017 году в связи с рассмотрением дела об административном правонарушении административной комиссией Великоустюгского муниципального района был направлен запрос в ФГУП "Почта России" о предоставлении сведений о получении правонарушителем почтового извещения и посылки по указанному извещению. Административной комиссии в предоставлении данной информации было отказано со ссылкой на статью 15 "Тайна связи" Федерального закона от 17.07.1999 № 176-ФЗ "О почтовой связи".

Административная комиссия Великоустюгского муниципального района предлагает доработать закон области № 804-ОЗ в части установления порядка истребования документов, необходимых для разрешения дел об административных правонарушениях, находящихся на рассмотрении в административной комиссии.



Постоянный комитет, проанализировав указанную информацию, считает нецелесообразным вносить соответствующее изменение в закон области № 804-ОЗ, поскольку регулирование обязанности представлять необходимую информацию для работы административных комиссий осуществляется не в рамках данного закона.

3. Административная комиссия Вологодского муниципального района предлагает внести изменение в закон области № 804-ОЗ, включив норму, императивно устанавливающую запрет возложения на ответственных секретарей административных комиссий в муниципальных образованиях области дополнительных, непрофильных функций.

Постоянный комитет считает нецелесообразным вносить соответствующее изменение в закон области № 804-ОЗ.

В соответствии с абзацем третьим части 1 статьи 4.1 закона области № 804-ОЗ исполнение обязанности ответственного секретаря административной комиссии осуществляется муниципальными служащими в соответствии с муниципальными правовыми актами.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" муниципальный служащий – это гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Должностные обязанности муниципального служащего определяются его должностной инструкцией, которую формирует и утверждает представитель нанимателя.

Кроме того, в отдельных муниципальных районах (Вашкинский муниципальный район) ответственный секретарь административной комиссии также исполняет обязанности ответственного секретаря комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Следовательно, ограничения в перечне обязанностей ответственного секретаря административной комиссии не могут быть закреплены в законе области № 804-ОЗ.

## **V. Предложения по результатам проведения мониторинга**

По результатам проведения мониторинга правоприменения закона области от 30 июня 2002 года № 804-ОЗ "Об административных комиссиях в муниципальных образованиях Вологодской области" постоянный комитет по государственно-правовой деятельности, законности и правам человека, проанализировав поступившую информацию, считает целесообразным:

1. Рассмотреть возможность подготовки проекта закона области, предусматривающего внесение изменений в статью 6.2 закона области

об административных комиссиях в части исключения части 2 (досрочное прекращение полномочий председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря, члена административной комиссии в случае выражения недоверия).

2. Обсудить на рабочей группе по рассмотрению вопросов в сфере административных правоотношений поступившие из органов местного самоуправления предложения по совершенствованию административного законодательства:

- о дополнении закона области от 08.12.2010 № 2429-ОЗ "Об административных правонарушениях в Вологодской области" положениями, устанавливающими административную ответственность за:

жестокое обращение с животными;

приставание к гражданам в общественных местах;

создание препятствий для вывоза мусора и уборки территории;

размещение объявлений, иных информационных материалов вне установленных мест;

размещение механических транспортных средств на территориях, занятых зелеными насаждениями, на территориях детских и спортивных площадок;

нарушение запретов или ограничений на пребывание граждан в лесах;

нарушение порядка ведения регионального кадастра отходов Вологодской области;

нарушение пчеловодами требований и ограничений, установленных законом области от 15.11.2013 № 3210-ОЗ "О пчеловодстве в Вологодской области";

- о возможности урегулирования сокращения срока хранения в почтовом отделении извещения о времени и месте рассмотрения административного дела административной комиссией с одного месяца до семи календарных дней (по примеру срока хранения судебного извещения).