

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

И.о. заведующего кафедрой  
д-р юрид. наук, профессор  
О.Ю. Винниченко

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
магистерская диссертация

**ПРАВОВОЙ СТАТУС АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа: «Правовая организация деятельности органов  
публичной власти»

Выполнила работу  
студентка 3 курса  
заочной формы обучения

Черепкова Анастасия  
Александровна

Научный руководитель  
канд. юрид. наук,  
старший преподаватель

Горовенко Сергей Викторович

Рецензент  
Глава администрации  
города Тобольска

Афанасьев Максим Викторович

Тюмень  
2021

## Содержание

Содержание.....	1
Введение.....	3
ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	5
1.1. Правовой статус административных комиссий.....	5
1.2. Создание и формирование составов административных комиссий .....	12
1.3. Полномочия членов административных комиссий.....	16
ГЛАВА 2. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЯХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	24
2.1. Административно-процессуальные особенности рассмотрения административными комиссиями дел об административных правонарушениях	24
2.2. Проблемы правоприменительной практики при рассмотрении дел административными комиссиями .....	34
Заключение .....	45
Список использованных источников и литературы.....	63

## **Введение**

**Актуальность темы исследования.** В России уже не один год идет реформа местного самоуправления, являющаяся составной частью административной реформы. Принятые законодательные акты, на основе которых проводится муниципально-правовая реформа и административно-правовая реформа, в известной степени изменили организацию публичной власти в нашей стране. В 2003 г. был принят Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он определяет местное самоуправление как самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. Важно, что при этом Федеральный закон понимает местное самоуправление как форму народовластия. Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил четкую структуру органов местного самоуправления, указав какие из них должны создаваться в обязательном порядке, а какие по усмотрению населения муниципального образования.

**Объект и предмет исследования.** Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере деятельности административных комиссий органов местного самоуправления. Предметом диссертационного исследования являются правовые акты, регулирующие порядок создания и функционирования административных комиссий органов местного самоуправления, материалы практики их деятельности, соответствующие научные труды.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является исследование теоретических и практических вопросов организации

деятельности административных комиссий, выработка на этой основе предложений и рекомендаций по совершенствованию деятельности указанных комиссий и действующего законодательства.

Для достижения вышеуказанной цели предполагается решить следующие основные задачи исследования:

- изучить общие принципы организации административных комиссий органов местного самоуправления;

- проанализировать правовой статус административных комиссий; исследовать вопросы создания и формирования составов административных комиссий;

- проанализировать производство по делам об административных правонарушениях в административных комиссиях;

- изучить проблемы правоприменительной практики при рассмотрении дел об административных правонарушениях в административных комиссиях;

**Апробация результатов исследования.** Магистерская диссертация выполнена и обсуждена на кафедре административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета. В ходе проведенного исследования, автором была опубликована научная статья: «Актуальные вопросы определения подведомственности дел об административных правонарушениях» в сборнике статей Международной научно-практической конференции от 20 июля 2021 года.

**Структура магистерской работы.** Структура исследования определена кругом исследуемых проблем, обусловлена ее предметом, целью и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

# ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## 1.1. Правовой статус административных комиссий

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Это вода. Посмотрите полномочия МСУ и судебную практику по данному вопросу и изложите своими словами

Административные комиссии в Тюменской области (далее - административные комиссии) являются постоянно действующими коллегиальными органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенные к их компетенции законами Тюменской области.

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.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

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. В большинстве субъектов Российской Федерации понятие административных комиссий по-разному закрепляется в специальных законах об административных комиссиях [4].

Определения административных комиссий, закрепленные в законах субъектов РФ, условно можно разделить на несколько групп. К первой группе относятся определения, в которых находит отражение коллегиальный характер данных органов и определяется сфера их деятельности [7]. Во вторую группу входят определения, в которых уточняется характер подведомственности дел, рассматриваемых административными комиссиями, и уровень их правового регулирования [8].

Например, закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 322 «Об административных комиссиях в Тюменской области» [9] в ст. 1 следующим образом трактует понятие административных комиссий, понимая под ними постоянно действующие коллегиальные органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенные к их компетенции законами Тюменской области.

Нередки случаи, когда определения административных комиссий даются в законах субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и организации деятельности административных комиссий [11], а также в региональных законах об административных правонарушениях [12].

Что касается исследования теоретических аспектов представленного в работе института, то достаточно большое внимание его понятийному аппарату уделялось в период функционирования советской государственности.

В связи с этим следует констатировать, значительное количество ученых советского периода выделяли следующие определения административных комиссий. Ф. С. Разаренов, Л. М. Розин указывали на два основных направления деятельности административных комиссий: «административные комиссии призваны рассматривать дела о нарушениях и налагать взыскания на граждан.» [23].

В то же время наложение взыскания представляет собой заключительную

часть стадии рассмотрения дела. А. П. Ключниченко, А. П. Шергин понимали под административными комиссиями «специальные юрисдикционные органы коллегиального рассмотрения дел об административных проступках, образуемые при исполнительных комитетах местных Советов депутатов трудящихся» [15].

И. Н. Гоголев, А. П. Ключниченко характеризовали административные комиссии как «специальные государственно-общественные юрисдикционные органы коллегиального рассмотрения дел об административных проступках, организуемые и состоящие при исполнительных комитетах местных Советов депутатов трудящихся» [14].

В. Д. Сорокин указывал, что «административные комиссии выступают в качестве основных органов, на которые возложено применение административных взысканий за нарушение правил, установленных нормативными актами Союза ССР и союзных республик» [24].

При этом несмотря на то, что с момента опубликования указанных суждений прошло более 40, а то и более лет, они и в настоящее время не теряют своей актуальности. Этому подтверждение мы находим в многочисленных исследованиях, посвященных институту административных комиссий, в которых авторы вновь и вновь предпринимают попытки интерпретировать каждый по-своему понятие административной комиссии.

Так, А. А. Макарецв, И. А. Нестеренко условно разделяют определения административных комиссий, закрепленных в законах субъектов Российской Федерации, на несколько групп: определения, в которых находит отражение коллегиальный характер данных органов и определяется сфера их деятельности; определения, в которых определяется также характер подведомственности дел, рассматриваемых административными комиссиями, и уровень их правового регулирования [21].

О. А. Лакаев определяет понятие «коллегиальных органов административной юрисдикции как предусмотренных нормами административно-деликтного права органов, в которых дела об административных правонарушениях рассматриваются и разрешаются коллегиально, на заседаниях членов этих органов посредством

голосования с принятием соответствующих процессуальных актов большинством голосов» [17].

Представляется спорным включение в определение двух тождественных понятий: «рассмотрение» и «разрешение», что порождает необходимость уточнения содержания деятельности административных комиссий. 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 [22].

На наш, взгляд, не совсем корректным представляется закрепление К. А. Пономарев полномочий административных комиссий на территории определенного муниципального образования. Действующим законодательством не исключается возможность существования административных комиссий, чьи юрисдикционные функции распространяются на территории нескольких муниципальных образований, либо, напротив, функционирования на территории одного муниципального образования нескольких административных комиссий.

Завершая исследование подходов к понятию административных комиссий, необходимо констатировать, что практически, сущность и содержание данного понятия на протяжении длительного периода времени деятельности указанных органов административной юрисдикции, практически не изменилась.

В связи с чем, на наш взгляд, считаем необходимым понимать под административными комиссиями постоянно действующие специальные органы административной юрисдикции, уполномоченные в пределах своей компетенции рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенные к их компетенции, определяемой законодательством субъекта Российской Федерации.

Соглашаясь с позицией исследователей теоретических аспектов института административных комиссий, на наш взгляд, сформулированное выше нами понятие административных комиссий, необходимо закрепить в КоАП РФ, чтобы исключить

различное трактование рассматриваемого понятия в законах субъектах Российской Федерации и соответственно возложение на них функций, не свойственных органам административной юрисдикции.

В связи с этим по аналогии со ст. 5 УПК РФ [2], где закреплены основные понятия, используемые в настоящем Кодексе, необходимо дополнить главу 1 КоАП РФ ст. 1.9. Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе, которая бы не только раскрывала сформулированное нами понятие административных комиссий, но и ряд других, толкование которых вызывает неоднозначное понимание как в теории административного права и административной деятельности, так и в правоприменительной практике органов административной юрисдикции.

Переходя к исследованию особенностей правового статуса административных комиссий, следует в первую очередь отметить, что до последнего времени в отечественном праве вопрос о статусе административных комиссий оставался неясным, что порождало немало сложностей в ходе применения регионального законодательства об административных правонарушениях [25].

В КоАП РФ административные комиссии упоминаются лишь в ст.ст. 1.3.1 и 22.1, согласно которых они являются одним из коллегиальных органов административной юрисдикции. При этом они не включены в перечень органов, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом, и могут разрешать только дела о правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. Законодательное регулирование деятельности административных комиссий в полном объеме отнесено к компетенции органов законодательной власти субъектов Федерации.

Данное положение не противоречит ст. 72 Конституции РФ, которая закрепляет административное и административно-процессуальное законодательство в совместном ведении Федерации и ее субъектов. В развитие данного конституционного положения в п. 2 ст. 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [1] вопросы установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ,

нормативных правовых актов органов местного самоуправления относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта.

Некоторые исследователи констатируют, что федеральное законодательство ограничивается определением лишь места административных комиссий в системе органов административной юрисдикции [16].

Уточнение их полномочий и организационной структуры происходит на региональном уровне. К сожалению, в настоящее время ни федеральное законодательство, ни законы субъектов РФ четко не определяют природу административных комиссий. Как отмечает Д. Н. Лукоянов, «...предоставление субъектам РФ возможности самостоятельно определять правовой статус административных комиссий влечет отсутствие единого подхода в данном вопросе...» [19].

Анализ правовой природы административных комиссий показывает, что в ее основе лежит правоохранительная функция государства, реализуемая путем осуществления государственных полномочий [20]. Следовательно, полномочия, связанные с созданием административных комиссий, являются по своей сути государственными полномочиями, а сами комиссии – это государственные органы субъектов РФ.

В связи с этим тезис о двойственной природе административных комиссий и возможности передачи государственных полномочий по формированию и регулированию деятельности административных комиссий на уровень муниципалитетов, высказываемый рядом авторов, не является верным.

Таким образом, правовая природа действующих административных комиссий муниципальных образований основывается на законодательных положениях о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а административная юрисдикция является прерогативой федеральных и региональных органов государственной власти (ст. 12, 72 Конституции России, соответствующие положения КоАП РФ и других законов), и поэтому административные комиссии муниципальных образований выполняют государственную юрисдикционную функцию на основе делегирования

соответствующих полномочий от органов государственной власти субъектов РФ – в этом и заключается суть ее правовой природы, определяющей правовой статус данных юрисдикционных органов.

## **1.2. Создание и формирование составов административных комиссий**

Административная комиссия создается в городах, районах и крупных населенных пунктах по решению Правительства Тюменской области в составе председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря (ответственных секретарей) и иных членов комиссии. Председатель, заместитель председателя, ответственный секретарь (ответственные секретари) и иные члены административной комиссии осуществляют свои полномочия на общественных началах. Ответственные секретари административных комиссий могут исполнять свои полномочия на постоянной профессиональной основе. Количество ответственных секретарей административной комиссии, исполняющих свои полномочия на постоянной профессиональной основе, не может превышать трех человек. Численный состав административной комиссии не может быть менее пяти и более девяти человек. Количество административных комиссий, создаваемых в административно-территориальном образовании, определяется в зависимости от количества населенных пунктов, входящих в их состав, и (или) численности его населения.

Состав административной комиссии утверждается Правительством Тюменской области сроком на три года. Одно и то же лицо может быть назначено членом административной комиссии неограниченное число раз. Административная комиссия правомочна начать свою работу, если в ее состав назначено не менее двух третей от установленного числа членов комиссии.

Членом административной комиссии может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший возраста 21 года, имеющий высшее или среднее профессиональное образование, давший письменное согласие на работу в соответствующей административной комиссии.

Лицо не может быть назначено членом административной комиссии, если:

а) признано решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным;

б) состоит на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;

в) имеет неснятую или непогашенную судимость.

Прежде чем говорить об административных комиссиях муниципальных образований как субъектах реализации административной ответственности и их правовом статусе, необходимо уточнить понятие административной комиссии и некоторые вопросы, связанные с системой правоотношений, в рамках которых они функционируют.

В этой связи следует заметить, что административное законодательство является внешней формой выражения и объективирования отрасли административного права. А в предмет регулирования норм административного права входят отношения, связанные с привлечением к административной ответственности за совершение административных правонарушений. Поэтому представляется обоснованной та позиция, в соответствии с которой законодательство об административных правонарушениях рассматривается как часть административного законодательства [1, с. 14].

А поскольку административные комиссии реализуют административную ответственность, то их деятельность осуществляется прежде всего на основе норм административного права.

Это важно по двум причинам. Во-первых, административные комиссии муниципальных образований формируются органами местного самоуправления, что регулируется уже нормами не только административного, но и муниципального права, и прежде всего ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [2], а сами органы местного самоуправления – нормами муниципального права.

Во-вторых, статус административных комиссий при местных органах власти с принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [3] в 2001 г. был заметно изменен.

В КоАП РФ нашли отражение коренные экономические и социальные изменения в жизни России, приоритет прав и свобод человека и гражданина. Специальные главы посвящены защите экологической, информационной, экономической безопасности от административных правонарушений и защите конституционных прав граждан.

С учетом требований Конституции РФ, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [4, с. 12-16] детально разработана процессуальная часть с целью гарантировать права как потерпевших, так и лиц, привлекаемых к ответственности.

Согласно КоАП РФ любое постановление по делу об административном правонарушении, кем бы оно ни было принято, может быть обжаловано, опротестовано в судебные инстанции. Изменения коснулись и административных комиссий. В этом смысле в литературе неизменно подчеркивается прежде всего проведенное разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях [5, с. 46-51; 12-17; 33-37; 11-17].

К ведению Российской Федерации относится установление: общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе норм об ответственности за нарушение требований федеральных законов; порядка производства по делам об административных правонарушениях и установления мер обеспечения (задержания, осмотра, выемки и т.д.); порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Вне пределов ведения Российской Федерации правовое регулирование в сфере ответственности за административные правонарушения осуществляется законами субъектов РФ. Следует также иметь в виду, что в отличие от других кодексов в

КоАП РФ сосредоточены: общие принципы, основные положения законодательства об административных правонарушениях и составы конкретных административных правонарушений, за которые установлена ответственность на федеральном уровне; процессуальные правила рассмотрения дел об административных правонарушениях, подведомственность таких дел и порядок исполнения постановлений о назначении административного наказания.

И в этом случае административные комиссии выступают в одном ряду с другими субъектами реализации административной ответственности. Необходимо отметить, что в ст. 22.1 КоАП РФ предложен современный подход относительно органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Учитывая тот факт, что в ст. 118 Конституции РФ новой формы судопроизводства административного, законодатель на первое место среди органов административной юрисдикции поставил судей (мировых судей), и это, конечно же, неслучайно. Такой подход свидетельствует о повышении роли судей в рассмотрении дел об административных правонарушениях.

В тоже время, законодатель в КоАП РФ не включил административные комиссии в перечень органов, которые рассматривают дела об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ. Для сравнения отметим, что согласно ст. 194 КоАП РСФСР административные комиссии занимали ведущее место среди органов административной юрисдикции.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Исходя из данного конституционного положения, можно утверждать, что местные администрации не являются государственными органами. Соответственно изменилась и природа административных комиссий при местных администрациях, они также не могут быть отнесены к государственным органам.

Применительно к административным комиссиям при такой ситуации в литературе предлагается использовать современную терминологию «муниципальные органы административной юрисдикции» [6, с. 710], с чем, очевидно, можно согласиться. С учетом изложенного можно определить понятие

административной комиссии муниципального образования. Итак, на наш взгляд, под административной комиссией муниципального образования необходимо понимать 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.

### **1.3. Полномочия членов административных комиссий**

Председатель и заместитель председателя административной комиссии избираются большинством голосов от установленного числа членов комиссии.

Председатель административной комиссии:

- а) осуществляет руководство деятельностью административной комиссии;
- б) председательствует на заседаниях административной комиссии и организует ее работу;
- в) участвует в рассмотрении дела об административном правонарушении и в голосовании при вынесении постановления или определения по делу об административном правонарушении;
- г) вносит от имени административной комиссии предложения главе муниципального образования, должностным лицам органов местного самоуправления и органов государственной власти Тюменской области по вопросам профилактики административных правонарушений;
- д) вносит предложения по рассматриваемому делу об административном правонарушении;
- е) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации и законодательством Тюменской области об административных правонарушениях.

Заместитель председателя административной комиссии.

- а) исполняет полномочия председателя административной комиссии в период

его отсутствия;

б) участвует в рассмотрении дела об административном правонарушении и в голосовании при вынесении постановления или определения по делу об административном правонарушении;

в) вносит предложения по рассматриваемому делу об административном правонарушении;

г) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации и законодательством Тюменской области об административных правонарушениях.

Ответственный секретарь административной комиссии избирается большинством голосов от установленного числа членов комиссии.

Ответственный секретарь административной комиссии:

а) выполняет поручения председателя административной комиссии;

б) участвует в рассмотрении дела об административном правонарушении и в голосовании при вынесении постановления или определения по делу об административном правонарушении;

в) принимает меры по организационному обеспечению деятельности административной комиссии;

г) организует предварительную подготовку дела об административном правонарушении к рассмотрению на заседании административной комиссии;

д) осуществляет техническое обслуживание работы административной комиссии;

е) ведет делопроизводство;

ж) вносит предложения по рассматриваемому делу об административном правонарушении;

з) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации и законодательством Тюменской области об административных правонарушениях.

Иные члены административной комиссии:

- а) участвуют в рассмотрении дела об административном правонарушении;
- б) участвуют в голосовании при вынесении постановления или определения по делу об административном правонарушении;
- в) вносят предложения по рассматриваемому делу об административном правонарушении;
- г) осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации и законодательством Тюменской области об административных правонарушениях.

Прекращение полномочий членов административной комиссии.

1. Срок полномочий члена административной комиссии начинается со дня его назначения и прекращается с момента начала работы административной комиссии нового состава в соответствии с пунктом 6 статьи 2 настоящего Закона.

2. Полномочия члена административной комиссии прекращаются досрочно в случаях:

- а) подачи членом административной комиссии письменного заявления о прекращении своих полномочий;
- б) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении члена административной комиссии;
- в) признания члена административной комиссии решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим;
- г) систематического невыполнения обязанностей члена административной комиссии, выражающегося в систематическом (более трех раз подряд) уклонении без уважительных причин от работы в заседаниях комиссии;
- д) постановки члена административной комиссии на учет в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;
- е) смерти члена административной комиссии;

з) достижения членом административной комиссии предельного возраста пребывания в составе комиссии.

3. Предельный возраст пребывания члена административной комиссии в составе комиссии - 70 лет.

В КоАП РФ административные комиссии названы в качестве органов административной юрисдикции, рассматривающих дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. Иными словами, в соответствии с КоАП РФ статус административных комиссий, их компетенция определяются только законами субъектов Российской Федерации. Такая позиция законодателя представляется недостаточно последовательной [7, с. 76], причем не без оснований. Так, ряд субъектов Федерации (Республика Хакасия, Кемеровская, Кировская, Ростовская области и др.) через свои законодательные (представительные) органы в свое время выступили в Государственной Думе с инициативой наделения субъектов Российской Федерации полномочием по образованию административных комиссий в целях привлечения к административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Однако правоприменительная практика в этой части довольно противоречивая.

Некая преемственность прослеживается и в том, что региональное законодательство позволяет отнести рассматриваемые комиссии к субъектам административной юрисдикции общей и межотраслевой компетенции. Они являются коллегиальными органами и создаются для рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, т.е. осуществляют исключительно юрисдикционные функции [8, с. 146-147]. Как видно, административные комиссии, предусмотренные действующим КоАП РФ, сохранили ряд признаков предыдущего их правового статуса.

Если говорить о различиях, то, прежде всего, следует назвать то обстоятельство, что компетенция административных комиссий в КоАП РФ значительно сужена. Далее, они образуются не при исполнительных комитетах

местных Советов, как раньше, а при исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления местных администрациях, которые не входят в систему органов государственной власти, в то время как местные Советы представляли собой низовое звено государственной власти. В литературе отмечается, что правовой статус административных комиссий можно считать определившимся после вступления в силу ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором в ч. 8 ст. 37 предусматривается возможность создания отраслевых (функциональных) и территориальных органов местной администрации. Такова, в частности, позиция И.Р. Винаркевича и И.А. Полянского [8, с. 147].

При этом, однако, эти авторы подчеркивают, что в науке так и не сложилось определенное мнение о том, как следует определять административные комиссии и другие органы административной юрисдикции муниципального уровня. В ряде случаев они обозначаются как «муниципальные органы административной юрисдикции», в других прямо называются «органами местного самоуправления» [8, с. 147]. И действительно, имеет место неоднозначность юридической природы административных комиссий.

С точки зрения муниципально-правовых отношений административные комиссии выступают в качестве негосударственных элементов административно-юрисдикционной системы. Из этого правила есть исключения, например, в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Симферополе административные комиссии образуются при исполнительных органах государственной власти. Вместе с тем, административные комиссии осуществляют юрисдикционную деятельность особый вид государственной деятельности, выполняемый от имени государства уполномоченными государственными органами и должностными лицами.

Если принять во внимание, что административная комиссия принадлежит к разряду муниципальных органов, то порядок их формирования, а также иные вопросы организации и деятельности должны решаться согласно ч. 3 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

согласно которой «порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций».

А здесь, как видно, роль субъекта Российской Федерации ограничивается только установлением наименований вполне конкретных органов местного самоуправления, то есть данное полномочие субъекта РФ не является существенным, а более существенными являются полномочия представительных органов местного самоуправления, которые утверждают устав муниципального образования, в котором, как определяет федеральный законодатель, и должны регулироваться вопросы формирования органов местного самоуправления.

Но тут возникает следующая нестыковка, которую отметил В.Н. Хорьков, полагающий, что хотя административные комиссии и являются негосударственными органами, регулирование их деятельности муниципальными актами незаконно, поскольку исполнительные органы местного самоуправления, которые сами не являются государственными, не вправе своими актами определять порядок реализации государственных полномочий другими органами местного самоуправления, в частности административными комиссиями [7, с. 82].

Далее, нужно отметить, что необходимым признаком органа местного самоуправления является наличие собственных полномочий по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Вместе с тем, обращает на себя внимание то обстоятельство, что согласно ст.14, 15 и 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» рассмотрение дел об административных правонарушениях к вопросам местного значения не относится. В то же время привлечение к

административной ответственности, безусловно, одна из основных функций административных комиссий [9, с. 23].

При этом, как отмечалось, Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство не допускают участия органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, за исключением установленных в законе случаев (ч. 4 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Такие случаи определены в ч. 5 и 11 ст. 37 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и не предусматривают иных форм участия органов государственной власти в образовании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления. Несмотря на это, в некоторых субъектах Российской Федерации органы государственной власти принимают непосредственное участие в формировании административных комиссий, функционирующих на территориях муниципальных образований соответствующих субъектов Российской Федерации, в частности, это следует из ст. 14.2 и ст. 14.3 Закона Приморского края «Об административных правонарушениях в Приморском крае» [10], что представляется противоречащим действующему законодательству.

Как видно, правовой статус административных комиссий, установленный в законах субъектов Российской Федерации, не в полной мере согласуется со статусом органа местного самоуправления, закрепленным в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В литературе в этой связи задается вполне резонный вопрос следующего характера. Формирование структур муниципальной власти относится, как отмечалось, к ведению органов местного самоуправления, к их собственным полномочиям либо полномочиям населения муниципального образования. Внесенный в Государственную Думу и принятый законопроект об изменении ст.

26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает возможность передачи полномочий субъектов Федерации по образованию административных комиссий органам местного самоуправления.

В частности, п. 24. ч. 1 ст. 26.3 указанного закона поправкой от 2008 г. [11] приобрел следующий вид: «создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности таких комиссий, а также создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации». Возникает вопрос: для чего это нужно, если комиссии являются не государственными, а муниципальными органами власти? [12] Однозначного ответа на этот вопрос законодатель не дает.

Таким образом, правовая природа действующих административных комиссий муниципальных образований основывается на законодательных положениях о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а административная юрисдикция является прерогативой федеральных и региональных органов государственной власти (ст. 12, 72 Конституции России, соответствующие положения КоАП РФ и других законов), и поэтому административные комиссии муниципальных образований выполняют государственную юрисдикционную функцию на основе делегирования соответствующих полномочий от органов государственной власти субъектов РФ – в этом и заключается суть ее правовой природы, определяющей правовой статус данных юрисдикционных органов. Этот вывод находит подтверждение и в указанном нами ранее Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [3].

## **ГЛАВА 2. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЯХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **2.1. Административно-процессуальные особенности рассмотрения административными комиссиями дел об административных правонарушениях**

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существенно расширил полномочия органов местного самоуправления. КоАП РФ определяет административные комиссии как коллегиальные органы, деятельность и правовой статус которых детально регламентируется на региональном уровне.

Административные комиссии муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, исполняют делегированные от органов государственной власти субъектам Российской Федерации государственные юрисдикционные функции [22].

В настоящее время в действующей редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в перечне органов, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренные КоАП РФ не включены административные комиссии. Законодательное регулирование деятельности административных комиссий КоАП РФ в полном объеме отнес к компетенции органов законодательной власти субъектов Федерации.

Это обстоятельство является причиной того, что административные комиссии, рассматривая дела об административных правонарушениях, иногда не обращают внимания на нормы КоАП РФ и допускают большое количество процессуальных нарушений и ошибок, что в свою очередь влияет на правильности и обоснованности их действий и решений.

Таким образом, на территории каждого муниципального образования происходит создание административной комиссии посредством принятия специального нормативного акта, определяющего правовой статус этой комиссии.

Следует отметить, что на территории Тюменской области действует Закон Тюменской области от 27.12.2007 № 65 «Кодекс Тюменской области об

административной ответственности» [6], в котором определены некоторые составы правонарушения и их совершение влечет за собой применение к виновному лицу мер ответственности.

Определенные правонарушения из приведенного Закона уполномочены рассматривать и разрешать административные комиссии органов местного самоуправления. Этими правонарушениями являются составы, отраженные в ст. 1.1, 1.10, 1.14, 1.15, 1.19, 1.22, 1.23, 2.2, 2.5, 2.9, 2.11, 3.6, 3.21, 3.23, 3.27.1, 3.29, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.19, 4.20, 4.21.

В свою очередь правовой статус административных комиссий данного субъекта отражен в Законе Тюменской области от 28.12.2004 № 322 «Об административных комиссиях в Тюменской области» [7] (далее – Закон № 322).

Так, на основании ст. 2 Закона № 322 административная комиссия должна состоять не менее чем из 5 человек. При этом максимальное число участников комиссии также ограничено, и не должно превышать 9 лиц. При этом в Административной комиссии избирается Председатель. В состав комиссий, как правило, входят представители органов МСУ, полиции, организаций, учреждений, общественных объединений, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального района (городского округа).

Что касается рассмотрения дел об административных правонарушениях, то их рассмотрение производится на заседаниях. При этом правомочность такого заседания будет исключительно в том случае, когда число членов комиссии будет не менее половины от общего числа, входящих в ее состав на основании п. 2 ст. 8 Закона № 322.

Основной целью административных комиссий является разрешение вопроса о привлечении к административной ответственности граждан, должностных и юридических лиц, в отношении которых составлен протокол о совершении административного правонарушения.

Комиссия рассматривает дела об административных правонарушениях в пределах своей компетенции на основе полного и объективного выяснения

обстоятельств каждого дела, выявления причин и условий, способствовавших совершению правонарушения.

Так, должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований вправе при выявлении признаков состава административного правонарушения, предусмотренного КоАП РФ соответствующего региона, зафиксировать данный факт актом выявления нарушения законодательства, виновное лицо известить в письменном виде о времени и месте составления протокола об административном правонарушении, и весь собранный материал направить в административную комиссию администрации муниципального района.

Что касается места рассмотрения дела, то есть какой именно комиссией на территории Тюменской области административное правонарушение будет рассматриваться, то здесь необходимо опираться на место совершения правонарушения. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ дело рассматривается по месту совершения административного правонарушения, которым является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер — место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

Вместе с тем, в соответствии с п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5, подсудность дел об административных правонарушениях, возбужденных в отношении юридических лиц по результатам проверки их филиалов, определяется местом нахождения филиалов, в деятельности которых соответствующие нарушения были выявлены и должны быть устранены.

При этом необходимо учитывать, что, согласно п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5, КоАП РФ не предусматривает возможность передачи дела для рассмотрения по месту нахождения юридического лица в случае поступления такого ходатайства от его законного представителя (защитника).

При поступлении дела об административном правонарушении в административную комиссию решается вопрос о дате и времени рассмотрения этого

дела и происходит уведомление правонарушителя.

В процессе осуществления своей деятельности административные комиссии опираются на главы 24-26, 29 КоАП РФ, поскольку именно федеральным законодательством определен порядок разрешения дел, в том числе и при рассмотрении их такими комиссиями.

Стоит при этом отметить, что процесс рассмотрения дела административной комиссией имеет такую стадию, как подготовка к рассмотрению дела.

В рамках подготовки дела к рассмотрению ответственный секретарь административной комиссии проверяет правильность оформления протокола об административном правонарушении. В том случае, когда протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом либо когда протокол или другие материалы оформлены неправильно, материалы представлены неполно, ответственный секретарь административной комиссии должен сообщить об этом председателю административной комиссии.

На основании п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ административная комиссия выносит определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган или должностному лицу, которыми составлен протокол. Определение административной комиссии должно быть мотивированным, содержать указание на выявленные недостатки протокола об административном правонарушении и других материалов, требующие устранения.

На этой стадии ответственный секретарь административной комиссии может подготовить проекты процессуальных документов, например, определений административной комиссии о назначении времени и места рассмотрения дел, о вызове лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, потерпевшего, законных представителей физического либо юридического лица, свидетелей, понятых и других лиц, указанных в ст. 25.1—25.10 КоАП РФ, об отложении рассмотрения дела.

Таким образом, приведенные виды промежуточных решений относятся к компетенции ответственного секретаря в части их подготовки. Принимает же данное решение председатель комиссии.

Необходимо учитывать, что в рамках подготовки дела к рассмотрению ответственный секретарь административной комиссии в состоянии выяснить наличие обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения дела, и поставить в известность об этом председателя административной комиссии.

Итогом подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению по существу является вынесение определения административной комиссии о назначении времени и места рассмотрения дела об административном правонарушении (п. 1 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ).

Рассмотрение дела об административном правонарушении включает в себя следующие этапы:

1. Объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;

2. Установление факта явки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела.

Согласно п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5 в целях своевременного разрешения дел об административных правонарушениях необходимо иметь в виду, что КоАП РФ предусмотрена возможность рассмотрения дела в отсутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Исходя из положений ч. 2 и 3 ст. 25.1 КоАП РФ административная комиссия вправе рассмотреть дело об административном правонарушении в отсутствие указанного лица при соблюдении следующих условий:

— у административной комиссии имеются данные о надлежащем извещении лица о времени и месте рассмотрения дела;

— по данному делу присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, не является обязательным и не было признано административной комиссией обязательным (ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ);

— этим лицом не заявлено ходатайство об отложении рассмотрения дела либо

такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

При этом судебная практика исходит из того, что, если рассмотрение дела об административном правонарушении в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, с нарушением вышеуказанных условий, лишает данное лицо возможности воспользоваться предоставленными ему ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ процессуальными правами и влечет за собой существенное нарушение норм действующего процессуального права. При таких обстоятельствах постановление органа административной юрисдикции признается судами незаконным и отменяется [12].

3. Проверка полномочий представителя, представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;

4. Проверка извещения лиц, участвующие в производстве по делу, в установленном законом порядке, а также выяснение причин неявки данных лиц, вынесение решение о рассмотрении дела в отсутствие участников, либо отложение рассмотрения дела;

5. Разъяснение прав и обязанностей, лицам, участвующим в рассмотрении дела;

6. Рассмотрение отводов и ходатайств. Здесь стоит отметить, что лица участвующие в деле вправе заявить отвод участникам процесса. Отвод осуществляется при наличии оснований, обозначенных в ст. 25.12 КоАП РФ. Так, к примеру, отвод будет произведен, когда специалист, эксперт или переводчик являются родственниками лица, в отношении которого ведется производство.

Стоит еще отметить и то, что члену административной комиссии также может быть заявлен отвод и обстоятельствами, исключающими рассмотрение дела данным составом административной комиссии, могут быть перечисленные в ст. 29.2 КоАП РФ родственные отношения члена административной комиссии с лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, с потерпевшим и другими лицами, участвующими в деле об административном правонарушении, заинтересованность члена административной комиссии в разрешении дела, т. е. когда имеются основания для отвода члена

административной комиссии. Такие сведения ответственному секретарю административной комиссии могут дать члены административной комиссии и предложить составить проект определения административной комиссии об отводе члена административной комиссии.

Административная комиссия вправе отказать в удовлетворении ходатайства указанного лица с учетом конкретных обстоятельств дела, если это необходимо для обеспечения баланса прав всех участников производства по делу об административном правонарушении или защиты публичных интересов;

7. Вынесение определения об отложении рассмотрения дела, которому могут послужить поступление заявления о самоотводе, отводе члена комиссии, отвода специалиста, эксперта или переводчика, если данные отводы препятствуют рассмотрению дела по существу, а также при необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела;

8. Вынесение определения о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела;

9. Вынесение определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности.

При продолжении рассмотрения дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. Заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение. В случае необходимости осуществляются другие процессуальные действия в соответствии с КоАП РФ (ч. 3 ст. 29.7 КоАП РФ).

На протяжении всего рассмотрения дела административной комиссией ведется протокол, в соответствии со ст. 29.8 КоАП РФ, который подписывается председательствующим в заседании административной комиссии и секретарем

заседания административной комиссии. Для этих целей в административной комиссии назначается ответственный секретарь, который ко всему прочему, на основании ст. 6 Закона № 322 принимает, в том числе и меры по организационному обеспечению деятельности административной комиссии.

Протокол заседания административной комиссии должен включать в себя следующие сведения:

- дата и место заседания;
- председатель административной комиссии и ее члены, а также секретарь комиссии;
- вопросы, которые стоят на повестке заседания административной комиссии;
- нормы, предусматривающие состав административного правонарушения;
- обстоятельства, которые установлены в процессе рассмотрения дела;
- решение, принятое по итогам заседания комиссии;
- подпись председателя и секретаря комиссии.

Одним из важнейших моментов в ходе рассмотрения административной комиссией дела выступает исследование доказательств для возможности принятия верного и обоснованного решения.

В соответствии со ст. 26.1 КоАП РФ по делу об административном правонарушении выяснению подлежат:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее административное правонарушение;
- 3) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- 4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- 5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- 6) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- 7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Таким образом, поскольку административные комиссии, как органы административной юрисдикции, обязаны рассматривать все обстоятельства конкретного дела и доказывать вину лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, то именно на них, в первую очередь, возлагается функция по сбору, исследованию и оценке полученных доказательств, а также по получению (истребованию) дополнительных доказательств.

Для получения доказательств по делу об административном правонарушении административные комиссии вправе использовать административные процедуры, предусмотренные ст. 26.9 и 26.10 КоАП РФ: запросы, поручения, истребование сведений — на основании определения об истребовании сведений, необходимых для рассмотрения дела об административном правонарушении.

Кроме того, если при рассмотрении дела будет установлено, что протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, административная комиссия может переквалифицировать действия (бездействие) лица на другую статью, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовый объект посягательства.

При этом административным комиссиям рекомендуется изложить причины и основания переквалификации в протоколе рассмотрения дела об административном правонарушении, а в постановлении о назначении административного наказания указать ту статью (часть статьи) закона субъекта, устанавливающую состав административного правонарушения, на который была по решению административной комиссии произведена переквалификация.

Также на практике могут возникнуть случаи, при которых правонарушитель не может принять участие в рассмотрении дела об административном правонарушении и может встать вопрос о возможности использования видеоконференцсвязи. Стоит заметить, что общий порядок реализации такой возможности прописан в ст. 29.14 КоАП РФ. Однако в указанной норме речь идет лишь о судебных органах, то есть использование систем видеоконференцсвязи производится при рассмотрении данной категории дел судебными органами и то,

при наличии такой технической возможности на основании ч. 7 ст. 29.14. Таким образом, рассмотрение дела об административном правонарушении административными комиссиями ОМСУ посредством видеоконференцсвязи на законодательном уровне невозможно.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении могут быть вынесены постановление или определение. Решение по делу об административном правонарушении принимается большинством голосов от числа членов административной комиссии, участвующих в его рассмотрении. В случае равенства голосов при принятии решения по рассматриваемому делу мнение председательствующего является решающим.

Постановление выносится административной комиссией администрации муниципального образования в следующих случаях:

- назначение административного наказания;
- прекращение производства по делу;
- объявления устного замечания в соответствии со статьей 2.9 КоАП РФ.
- прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления;

Постановление по делу об административном правонарушении подписывается председательствующим в заседании административной комиссии.

Постановление, вынесенное административной комиссией в Тюменском муниципальном районе, может быть обжаловано в Тюменский районный суд Тюменской области в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления.

Постановление вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования, если оно не было обжаловано или опротестовано и обязательно для исполнения.

Определение выносится административной комиссией администрации муниципального образования в случаях:

- передачи дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным

назначать административные наказания иного вида или размера в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- передачи дела на рассмотрение по подведомственности, в случаях, если рассмотрение дела не относится к компетенции комиссии.

Ответственному секретарю следует учитывать, что определение по делу об административном правонарушении выносится коллегиальным составом административной комиссии. В соответствии с ч. 2 ст. 29.12 КоАП РФ определение, вынесенное коллегиальным органом, принимается простым большинством голосов членов коллегиального органа, присутствующих на заседании.

Согласно ч. 3 ст. 29.12 КоАП РФ определение по делу об административном правонарушении подписывается председательствующим в заседании административной комиссии.

Таким образом, органы МСУ, будучи наделенными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также отдельных делегированных вопросов, отнесенных к ведению государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, отнесены к субъектам реализации регионального законодательства об административных правонарушениях. В сферу их административно-деликтной компетенции входит ряд задач.

Кроме того, деятельность административной комиссии муниципального образования, в том числе рассмотрение дел об административных правонарушениях, должна быть направлена, во-первых, на объективные рассмотрения дел, во-вторых, на соблюдение порядка, в том числе процессуального, рассмотрения дел, в-третьих, на обеспечение исполнения вынесенного постановления, что в свою очередь обеспечит качественные показатели работы комиссии.

## **2.2. Проблемы правоприменительной практики при рассмотрении дел административными комиссиями**

На сегодняшний день результат деятельности современной формы конструкции органов местного самоуправления полностью зависит от формирования на региональном уровне реального, эффективного института

публичной власти. Полномочия местного самоуправления были существенно расширены после того, как в 2003 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Анализируя деятельность административных комиссий, следует понимать, что основой данного органа является осуществление правоохранительной функции государства. Существование данной функции предопределено государственными полномочиями. Следовательно, обоснованным является вывод, что административным комиссиям органов местного самоуправления делегируются полномочия, связанные с осуществлением соответствующего административного контроля от субъектов Российской Федерации, а последние получают их от государства. Такая структура весьма сложна, однако она оправдана с точки зрения эффективности и правомерности рассмотрения дел, касающихся административных правонарушений, на региональном уровне.

Приведем статистические данные относительно эффективности деятельности административных комиссий города Тюмени за 2019 и 2020 год (Приложение 1).

Как было отмечено в первом параграфе настоящей главы, административные комиссии, функционирующие на территории Тюменской области, уполномочены рассматривать дела, отражены в ст. 1.1, 1.10, 1.14, 1.15, 1.19, 1.22, 1.23, 2.2, 2.5, 2.9, 2.11, 3.6, 3.21, 3.23, 3.27.1, 3.29, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.1.1. Рассмотрим более подробно эти нормы.

Так, ст. 1.1, 1.10, 1.14, 1.15, 1.19, 1.22, 1.23 входят в главу 1 Кодекса Тюменской области и посягают на общественный порядок и общественную безопасность.

Ст. 2.2, 2.5, 2.9, 2.11 – посягательство в данном случае это права граждан и здоровый образ жизни.

Ст. 3.6, 3.21, 3.23, 3.27.1, 3.29 – объектом выступает установленный порядок управления.

Ст. 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.1.1, – объект в данном случае благоустройство территории.

По указанным правонарушениям субъектом могут выступать физические

лица, должностные лица, а также организации. В зависимости от того, кто именно выступает субъектом, будет уже определяться размер наказания, поскольку санкции этих статей включают в себя различные размеры штрафов.

Единое, четкое закрепление правового статуса исследуемого коллегиального органа отсутствует, в связи, с чем на территории разных субъектов России он закреплен по-разному, что в свою очередь влечет за собой принятие разнообразных нормативно-правовых актов, которыми рассматриваемый орган регулируется. Именно поэтому административными комиссиями, в ходе рассмотрения дел об административных правонарушениях, зачастую не соблюдаются положения КоАП РФ, допускается большое количество процессуальных нарушений и ошибок. Все это оказывает негативное воздействие на правильность и обоснованность их действий и решений.

Ошибка заключается в принятии административной комиссией недостаточно мотивированного постановления о назначении административного наказания (не были выяснены все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения конкретного дела; не дана оценка всех доказательств в их совокупности в соответствии с Правилами ст. 26.1 КоАП РФ, т. е. недоказанность фактов, связанных с событием административного правонарушения и виновностью лица, в отношении которого вынесено постановление; и др.).

Как следствие, суды принимают решение об отсутствии в деянии лица, привлекаемого к административной ответственности, признаков состава административного правонарушения с отменой постановления административной комиссии.

Таким образом, зачастую административные комиссии в процессе своей деятельности могут допускать некоторые ошибки, которые впоследствии приводят к отмене решений, принятых административными комиссиями.

На настоящий момент можно наблюдать, что принимаемые административными комиссиями постановления достаточно часто становятся объектом обжалования в суде. Связано это обстоятельство, как правило, с тем, что в процессе заседания административной комиссии доказательства должным образом

не исследуются, хотя, как было указано в предыдущем параграфе, это один из необходимых и важных моментов в процессе рассмотрения дела об административном правонарушении.

Так, Общество с ограниченной ответственностью Управляющая компания «Меридиан Сервис» обратилось в арбитражный суд с заявлением к Административной комиссии Центрального административного округа города Тюмени об оспаривании постановления о назначении административного наказания.

Как следует из материалов дела, ведущим инженером отдела имущественных комплексов МКУ «Служба заказчика по благоустройству Центрального административного округа города г. Тюмени» проведен осмотр места совершения административного правонарушения, о чем составлен акт, с приложением фотоматериала и схемы.

В результате проведенного осмотра был выявлен факт отсутствия работ по очистке от снега и ледяного наката придомовой территории (проезжая часть и тротуар). В связи с выявленным фактом совершения заявителем административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 4.17 Кодекса Тюменской области об административной ответственности, составлен протокол об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения материалов административного дела, Административная комиссия вынесла постановление о назначении административного наказания.

Не согласившись с вынесенным Постановлением, Общество обратилось в арбитражный суд с рассматриваемым заявлением, ссылаясь на то, что территория, неочищенная от снега и наледи не принадлежит истцу согласно кадастровой карте. Кроме того, заявитель также пояснил, что в земельный участок входит общественная дорога - проезжая часть (не тупиковая), которая не может являться общей долевой собственностью собственников помещений конкретного многоквартирного дома и входить в состав общего имущества многоквартирного дома. Обязанность по организации содержания уборки и ремонта вышеуказанного проезда возложена на Администрацию городского округа Тюмени. Таким образом,

заявитель полагает, что Общество не несет обязанность по содержанию автомобильных дорог и не является лицом, ответственным за безопасность дорожного движения.

Рассмотрев все доказательства по делу Арбитражным судом было вынесено решение об отмене постановления административной комиссии, поскольку ей неверно был определен правонарушитель и не исследованы обстоятельства, имеющие решающее значение для дела [8].

Приведенный пример из судебной практики не является единственным и административные комиссии зачастую допускают подобного рода нарушения. Разберем еще один пример судебной практики, подтверждающий данный вывод.

ООО «УК Жилищный стандарт» обратилось в арбитражный суд с заявлением к Административной комиссии Центрального АО г.Тюмени о признании незаконным и отмене постановления о привлечении к административной ответственности.

Заслушав объяснения представителя заявителя, исследовав материалы дела и оценив представленные доказательства, арбитражный суд установил следующие обстоятельства.

Заявитель ООО «УК Жилищный стандарт» осуществляет деятельность по управлению многоквартирными домами. В ходе осмотра многоквартирного дома должностное лицо МКУ «Служба заказчика по благоустройству ЦАО города Тюмени» увидело загрязнения, разрушение отделочных материалов, отслаивание краски цветника и парапета со стороны фасада здания.

Результаты осмотра зафиксированы актом с приложенными фотографиями и схемой места совершения административного правонарушения.

В связи с изложенными обстоятельствами этим же должностным лицом в отношении Общества составлен протокол об административном правонарушении ч. 1 ст.4.16 Кодекса Тюменской области об административной ответственности.

Рассмотрев названный протокол и иные материалы дела, Административная комиссия вынесла оспариваемое постановление.

Арбитражный суд считает вынесенное постановление незаконным и

необоснованным, поскольку оно вынесено по неполно исследованным обстоятельствам: из материалов дела усматривается, что границы земельного участка под многоквартирным домом не определены, межевание не проводилось. Собственники помещений многоквартирного дома не принимали решений о включении в состав общего имущества цветников и парапета. Таким образом, уборка земельного участка не относится к обязанностям истца, что административной комиссией не было установлено.

Также стоит отметить, что зачастую административные комиссии опираются уже на поступивший к ним протокол об административном правонарушении, хотя в обязанности ответственного секретаря входит исследование этого протокола. Кроме того, данный протокол должен также оцениваться и в процессе самого заседания комиссии. Но зачастую это правило не соблюдается.

Так, АО «УСТЭК» обратилось в Арбитражный суд Тюменской области с заявлением к Административной комиссии Центрального административного округа г. Тюмени об оспаривании постановлений о назначении административного наказания.

Исследовав материалы дела, суд установил следующие обстоятельства. В период с 03.07.2019 по 08.09.2019 Обществом проводились земляные работы. Производство работ осуществлялось на основании уведомления о производстве земляных работ.

28.09.2019, 29.09.2019, 30.09.2019 и 03.10.2019 должностным лицом Управы Восточного административного округа г. Тюмени были произведены осмотры места производства земляных работ. В ходе осмотров установлено, что в месте осуществления земляных работ частично отсутствует ограждение.

На основании акта осмотра в отношении Общества было составлено 4 протокола об административном правонарушении по признакам ч. 2 ст. 4.19 Кодекса Тюменской области об административной ответственности.

Общество полагает, что имеет место событие одного административного правонарушения, а не четырех правонарушений, вмененных Комиссией.

Как установлено материалами дела, постановлениями административной

комиссии Общество привлечено административной ответственности за нарушение требований к ограждению места проведения земляных работ, допущенного 28.09.2019, 29.09.2019, 30.09.2019, 03.10.2019 на одном и том же месте производства земляных работ по адресу: г. Тюмень, ул. 50 лет Октября д. 4.

Таким образом, в соответствии со всеми указанными выше постановлениями событие правонарушения было допущено в период с 28.09.2019 по 03.10.2019 на одном и том же объекте, в рамках одного и того же разрешения на производство земляных работ. Событие правонарушения во всех случаях выразилась в одном и том же деянии, а именно в нарушении требований к ограждению места проведения земляных работ.

С учетом изложенного суд считает, что в данном случае имело место совершение одного правонарушения. Вопреки доводам Комиссии, изменение местоположения ограждений при производстве указанных выше осмотров, не свидетельствует о совершении нескольких самостоятельных правонарушений.

Вследствие этого суд признал действия административной комиссии незаконными и удовлетворил исковые требования [11].

Как видно из приведенного примера, административная комиссия также допустила ошибку в квалификации содеянного, не уточнив все обстоятельства дела, а лишь основываясь на том факте, что было составлено 4 протокола об административном правонарушении.

В качестве другой распространенной ошибки процессуального оформления постановлений административных комиссий можно отметить следующие: отсутствие в деле доказательств того, что лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, было надлежащим образом уведомлено о предстоящем заседании административной комиссии.

Вместе с тем стоит выделить еще один момент: в соответствии с ч. 1 ст. 29.11 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. В исключительных случаях по решению административной комиссии составление мотивированного постановления может быть отложено на срок не более чем три дня со дня окончания

разбирательства дела. При этом КоАП РФ не устанавливает, какие именно случаи могут признаваться исключительными. Таким образом, административные комиссии решают данный вопрос по своему усмотрению [23].

При этом имеет место быть также и нарушение норм материального права, когда административная комиссия, при необходимости вынести в отношении правонарушителя такое наказание, как предупреждение, назначает штраф, хотя о возможности назначения предупреждения говорится в ст. 2.9 КоАП РФ.

Так, ТСЖ «Холодильная 138» (далее - ТСЖ, заявитель) обратилось в Арбитражный суд Тюменской области с заявлением к Административной комиссии Центрального административного округа г.Тюмени (далее - Комиссия, ответчик) об оспаривании постановления о назначении административного наказания.

Судом установлено, что 09.06.2017 выявлен факт загрязнения, засорения бытовым мусором территории контейнерной площадки, расположенной вблизи дома №138 по ул. Холодильная, г.Тюмень, составлен акт осмотра.

Из представленных в материалы дела фотоматериалов следует, что на площадке для складирования мусора находятся два контейнера, один из которых обозначен цифрой «138». Факт использования данного контейнера для складирования бытового мусора жителями дома № 138 г. Тюмени, заявителем подтверждается, в связи с чем довод ТСЖ о том, что факт засорения выявлен не на территории, относящейся к многоквартирному дому № 138, несостоятелен.

При указанных обстоятельствах, суд считает доказанным нарушение Обществом положений п. «в» ч. 1 ст. 13 Правил благоустройства г. Тюмени, что образует событие административного правонарушения, ответственность за свершение которого предусмотрена ст. 4.2 Кодекса Тюменской области об административной ответственности.

Таким образом, арбитражным судом установлено событие и состав вменяемого административного правонарушения.

Санкция ст. 4.2 Кодекса Тюменской области об административной ответственности влечет предупреждение или наложение административного штрафа.

Вместе с тем суд считает, что оспариваемое постановление подлежит признанию незаконным и отмене исходя из малозначительности.

С учетом изложенного, судом был изменен вид наказания со штрафа на предупреждение [10].

Все указанные проблемы, по нашему мнению, исходят из того, что на законодательном уровне не определен правовой статус административных комиссий.

Так, 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.

Отметим, что в КоАП РСФСР состав административной комиссии был императивно определен ст. 196.

При этом стоит отдать должное, что данная проблема пыталась быть разрешена. Так, 12 мая 2015 года депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А.А. Агеевым, А.Л. Бурковым, А.В. Терентьевым и И.Б. Богуславским внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проект федерального закона № 789820-6 «Об общих принципах организации и деятельности административных комиссий в Российской Федерации» [8].

Законопроектом предлагается установить единые унифицированные основы создания и порядка деятельности административных комиссий в субъектах Российской Федерации. В частности, закрепить, что административная комиссия является коллегиальным постоянно действующим государственным органом, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях,

отнесенных к ее компетенции законами субъекта РФ.

Кроме того, проектом устанавливаются порядок формирования комиссий, требования к их членам, основания досрочного прекращения полномочий членов административных комиссий, полномочия административной комиссии, ее председателя, заместителя председателя, секретаря, а также закрепляется возможность наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями по организационному обеспечению деятельности административных комиссий.

Указанный законопроект не поддержан Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, который рекомендовал отклонить данный законопроект при рассмотрении в первом чтении. Аргументация, по мнению Комитета, проста: в настоящее время правовая основа для создания административных комиссий субъекта Российской Федерации и определения порядка их деятельности в полной мере установлена законодательством Российской Федерации и не требует дополнительного правового регулирования.

В настоящее время законодательство субъектов РФ по данному вопросу очень разнородно, начиная от территориального уровня формирования административных комиссий (на уровне субъекта РФ, на уровне городских округов и муниципальных районов, на уровне городских и сельских поселений либо сочетание разных вариантов) и заканчивая их компетенцией (административные комиссии общей компетенции, административные комиссии, осуществляющие контрольные и кураторские функции в отношении нижестоящих, специализированные административные комиссии).

Проблематика рассматриваемого вопроса состоит в том, что в силу отсутствия единого нормативно-правового регулирования создаются определенные преграды на пути деятельности административных комиссий. В результате органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации вынуждены самостоятельно искать пути решения данной проблемы.

Считаем, что имеющаяся в настоящее время правовая основа для создания

административных комиссий в субъектах Российской Федерации и определения порядка их деятельности требует существенной доработки именно на уровне Российской Федерации в части принятия базового (рамочного) федерального закона либо более детального подхода в разрабатываемой в настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации новой редакции Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Таким образом, правовое положение административных комиссий, а также особенности их деятельности урегулированы лишь отчасти. В связи со сказанным видится обоснованным внесение соответствующих изменений и дополнений в действующее российское законодательство.

И, прежде всего, необходимо дополнить главу 1 КоАП РФ статьей 1.9 «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе». В данной статье предлагаем предусмотреть следующее определение понятия «административные комиссии».

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.

Помимо этого здесь должны быть предусмотрены и иные неоднозначные понятия, которые по-разному понимаются в рамках теории административного права и правоприменительной практики в органах административной юрисдикции.

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

## Заключение

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.

Законопроектом предлагается установить единые унифицированные основы создания и порядка деятельности административных комиссий в субъектах Российской Федерации. В частности, закрепить, что административная комиссия является коллегиальным постоянно действующим государственным органом, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенных к ее компетенции законами субъекта РФ.

Кроме того, проектом устанавливаются порядок формирования комиссий, требования к их членам, основания досрочного прекращения полномочий членов административных комиссий, полномочия административной комиссии, ее председателя, заместителя председателя, секретаря, а также закрепляется возможность наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями по организационному обеспечению деятельности административных комиссий.

Указанный законопроект не поддержан Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, который рекомендовал отклонить данный законопроект при рассмотрении в первом чтении. Аргументация, по мнению Комитета, проста: в настоящее время правовая основа для создания административных комиссий субъекта Российской Федерации и определения порядка их деятельности в полной мере установлена законодательством Российской

Федерации и не требует дополнительного правового регулирования.

В настоящее время законодательство субъектов РФ по данному вопросу очень разнородно, начиная от территориального уровня формирования административных комиссий (на уровне субъекта РФ, на уровне городских округов и муниципальных районов, на уровне городских и сельских поселений либо сочетание разных вариантов) и заканчивая их компетенцией (административные комиссии общей компетенции, административные комиссии, осуществляющие контрольные и кураторские функции в отношении нижестоящих, специализированные административные комиссии).

Проблематика рассматриваемого вопроса состоит в том, что в силу отсутствия единого нормативно-правового регулирования создаются определенные преграды на пути деятельности административных комиссий. В результате органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации вынуждены самостоятельно искать пути решения данной проблемы.

В целом из представленных данных (Приложение 1) следует, что количество вынесенных постановлений в 2020 году снизилось на 1605 (-21%) по отношению к показателям 2019 года, также количество назначенных штрафов снизилось на 19 575 035 (-45%) по отношению к показателям 2019 года. Снижение показателей в 2020 году связано с объективными обстоятельствами.

В 2020 году в связи с распространением новой коронавирусной инфекции был принят ряд нормативно-правовых актов, ограничивающих возможность взаимодействия с лицами в сфере административного производства, в частности: постановление Правительства Тюменской области от 17.03.2020 № 120-П, распоряжение Администрации города Тюмени от 16.10.2020 №828 «О приостановлении личных приемов граждан и представителей организаций».

Указанные выше ограничения исключали возможность явки лиц для составления протоколов об административных правонарушениях, а также рассмотрение указанных протоколов с участием лиц, в отношении которых ведется дело об административном правонарушении.

В 2019 году административными комиссиями города Тюмени вынесено 7 660

постановлений, из них 51 (0,7%) постановление отменено судом.

В 2020 году административными комиссиями города Тюмени вынесено 6 055 постановлений, из них 39 (0,6%) постановлений отменено судом.

Таким образом, эффективность деятельности административных комиссий города Тюмени в целом по данному параметру за 2019 и 2020 год оценивается как высокая.

Следует отметить, что указанные выше показатели в целом свидетельствуют о высоком качестве подготовки административных материалов и законности рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Поэтому считаем, что имеющаяся в настоящее время правовая основа для создания административных комиссий в субъектах Российской Федерации и определения порядка их деятельности требует существенной доработки именно на уровне Российской Федерации в части принятия базового (рамочного) федерального закона либо более детального подхода в разрабатываемой в настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации новой редакции Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Таким образом, правовое положение административных комиссий, а также особенности их деятельности урегулированы лишь отчасти. В связи со сказанным видится обоснованным внесение соответствующих изменений и дополнений в действующее российское законодательство.

И, прежде всего, необходимо дополнить главу 1 КоАП РФ статьей 1.9 «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе». В данной статье предлагаем предусмотреть следующее определение понятия «административные комиссии».

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

## Приложение 1.

**Информация о  
показателях  
эффективности  
деятельности  
административных  
комиссий  
города Тюмени  
за период  
2019-2020 гг.\***

---



*\* информация представлена без учета статистики по административным правонарушениям, предусмотренным частями 2 и 4 статьи 4.13 Кодекса Тюменской области об административной ответственности (неуплата за размещение транспортного средства на парковке (парковочном месте))*

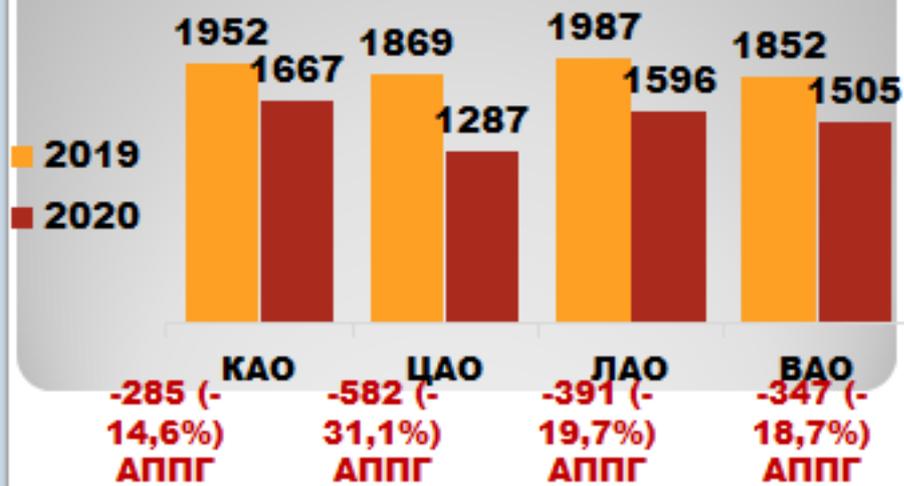
## ОБЩИЕ ДАННЫЕ (основные показатели)



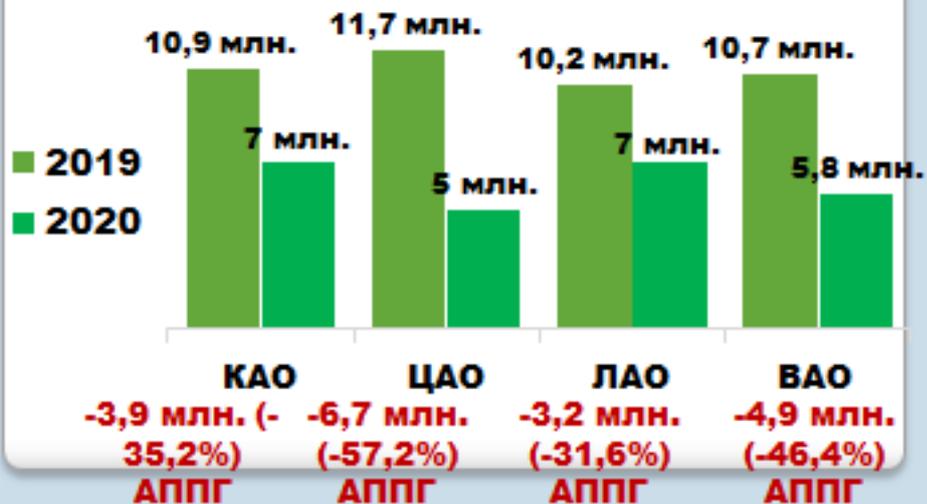
Снижение показателей в 2020 году связано с объективными обстоятельствами. В 2020 году в связи с распространением новой коронавирусной инфекции был принят ряд нормативно-правовых актов, ограничивающих деятельность в сфере административного производства.

## ОБЩИЕ ДАННЫЕ В РАЗРЕЗЕ ОКРУГОВ (основные показатели)

### КОЛИЧЕСТВО ВЫНЕСЕННЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ (ШТ.)



### СУММА НАЗНАЧЕННЫХ ШТРАФОВ (РУБ.)



# **ЗАКОННОСТЬ ВЫНЕСЕННЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ**

---

## **КРИТЕРИЙ ОЦЕНКИ**

**Количество отмененных  
судом постановлений  
административных  
комиссий от общего  
количества вынесенных  
постановлений**

## **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ**

**более 15% - низкая**

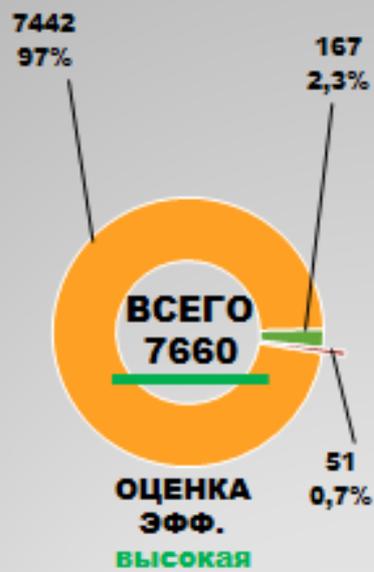
**от 10% до 15% - удовлет.**

**менее 10% - хорошая**

**менее либо = 5% - высокая**

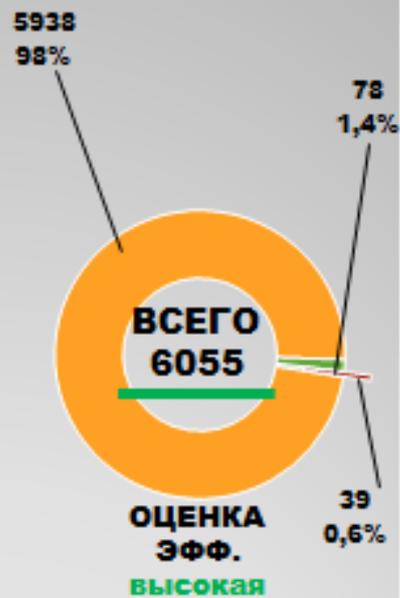
## ЗАКОННОСТЬ ВЫНЕСЕННЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ (СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ (ШТ))

### 2019

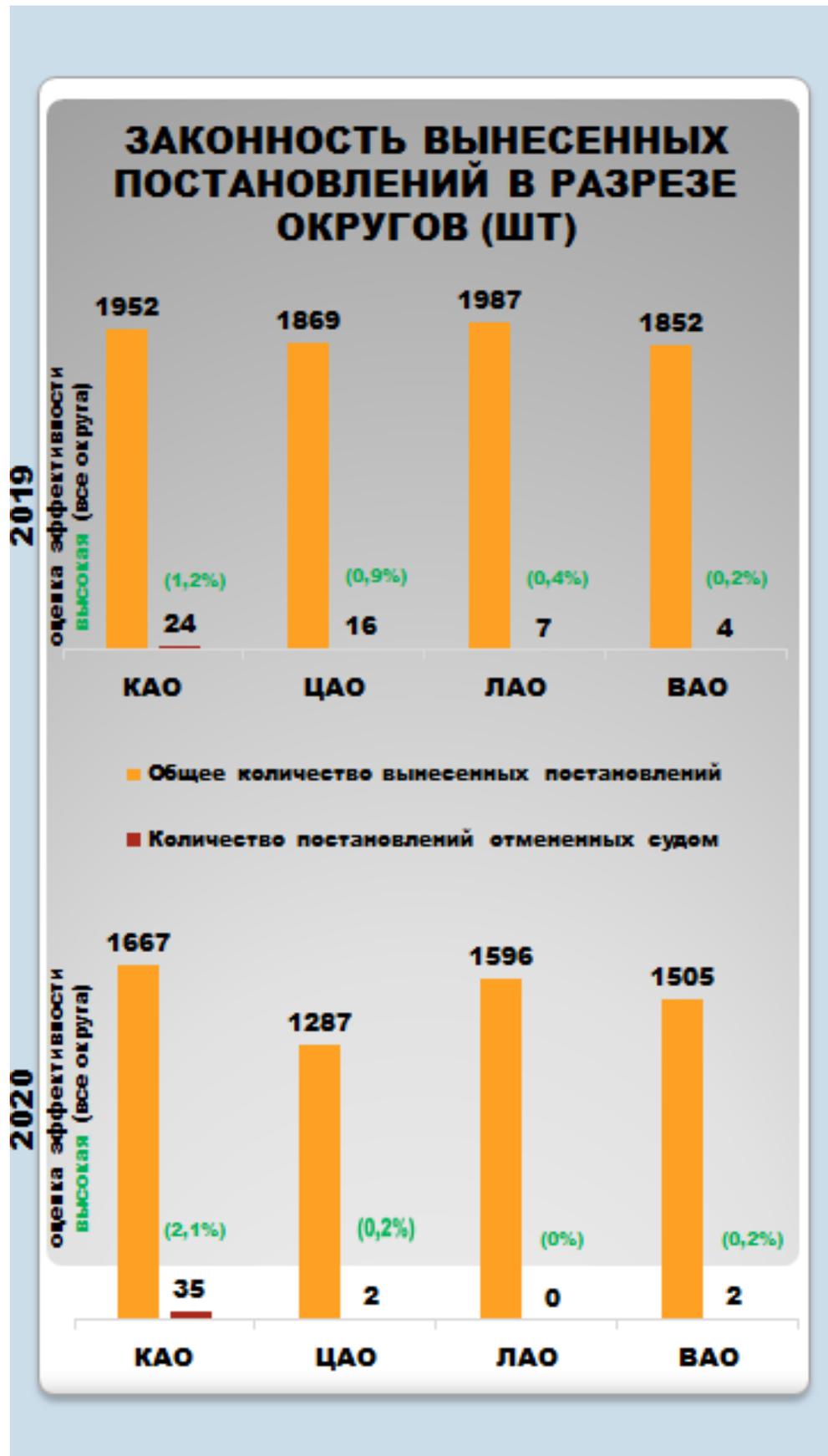


- Не обжаловано
- Обжаловано в суд, но оставлено в силе
- Обжаловано в суд и отменено судом

### 2020



- Не обжаловано
- Обжаловано в суд, но оставлено в силе
- Обжаловано в суд и отменено судом



## ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ

### КРИТЕРИЙ ОЦЕНКИ

Количество  
исполненных  
добровольно  
постановлений  
(руб.) от общей  
суммы  
назначенных  
штрафов

### ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ

менее 30% - низкая

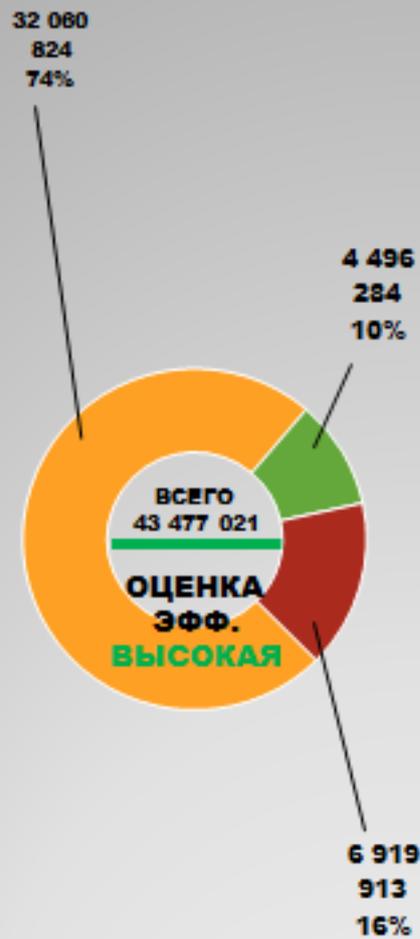
более либо = 30% -  
удовлет.

более либо = 50% -  
хорошая

более либо = 70% -  
высокая

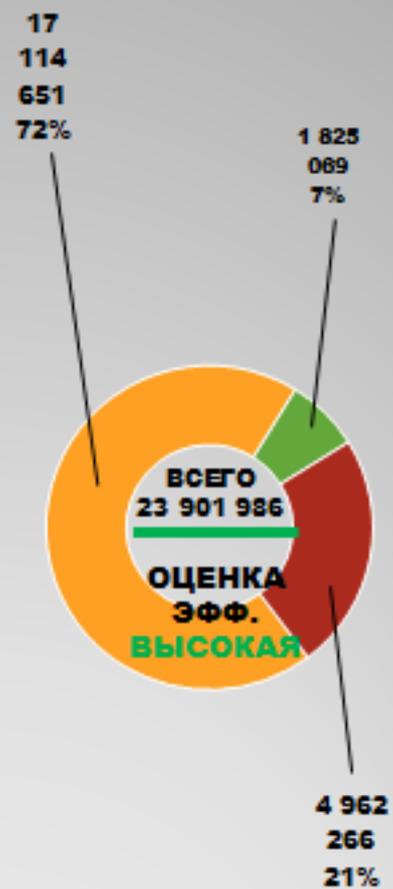
## ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ (СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ (РУБ))

### 2019



- Исполнено добровольно
- Исполнено принудительно (ФССП)

### 2020

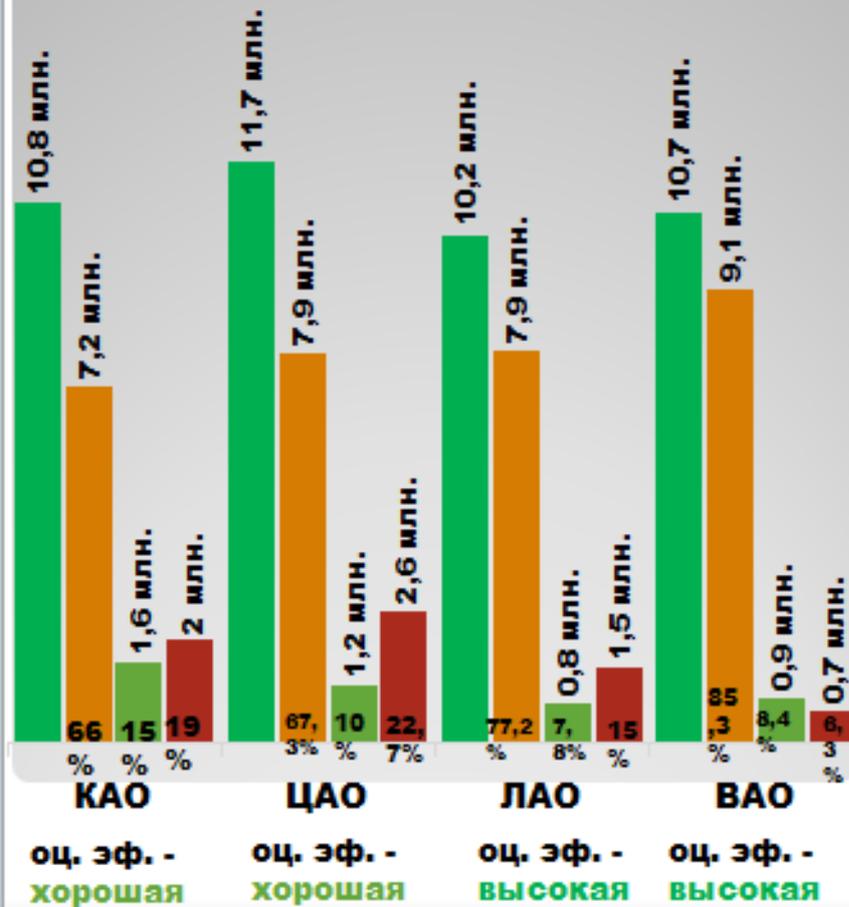


- Исполнено добровольно
- Исполнено принудительно (ФССП)

## ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ В РАЗРЕЗЕ ОКРУГОВ (РУБ)

### 2019

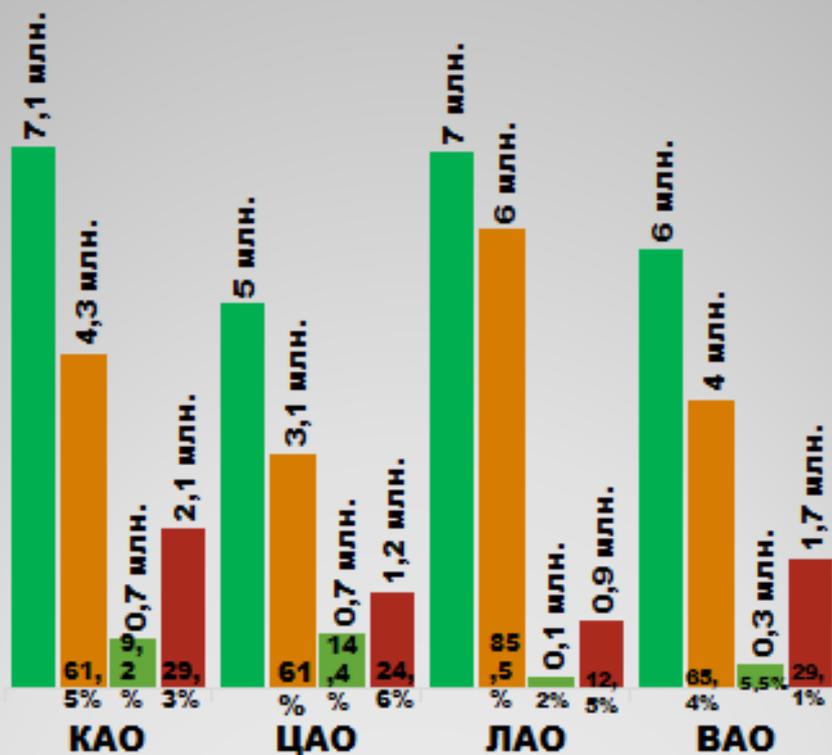
- Всего назначено
- Исполнено добровольно
- Исполнено принудительно (ФССП)
- На исполнении (ФССП)



## ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ В РАЗРЕЗЕ ОКРУГОВ (РУБ)

### 2020

- Всего назначено
- Исполнено добровольно
- Исполнено принудительно (ФССП)
- На исполнении (ФССП), срок для оплаты не истек



оц. эф. -  
хорошая

оц. эф. -  
хорошая

оц. эф. -  
высокая

оц. эф. -  
хорошая

**ПРИВЛЕЧЕНИЕ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ЛИЦ, НЕ ОПЛАТИВШИХ ШТРАФЫ  
(ст. 20.25 КоАП РФ)**

---

**КРИТЕРИЙ  
ОЦЕНКИ**

**Количество лиц,  
привлеченных к  
ответственности по  
ч. 1 ст. 20.25 КоАП  
РФ относительно  
количества  
составленных  
протоколов по ч. 1  
ст. 20.25 КоАП РФ**

**ОЦЕНКА  
ЭФФЕКТИВНОСТИ**

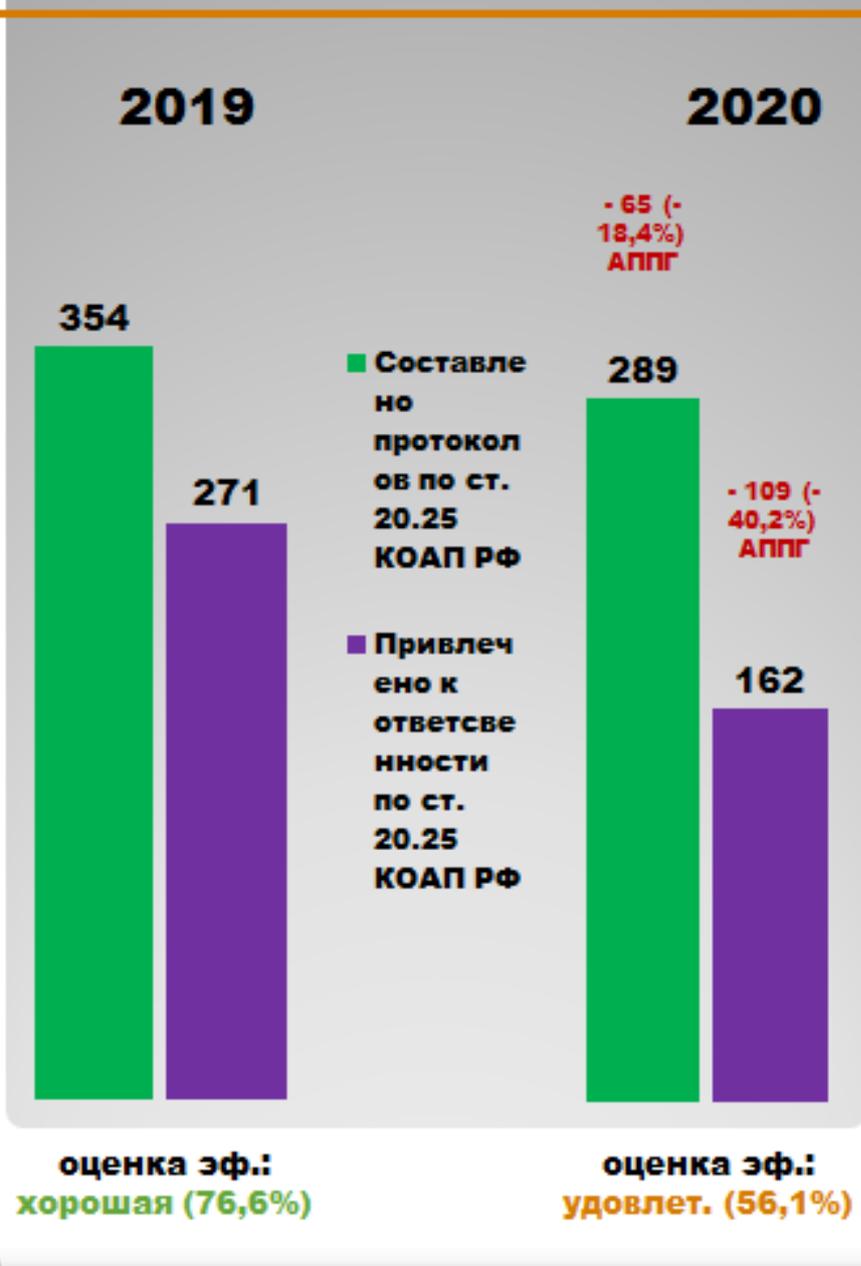
**менее 50% -  
низкая**

**от 50% до 69% -  
удовлет.**

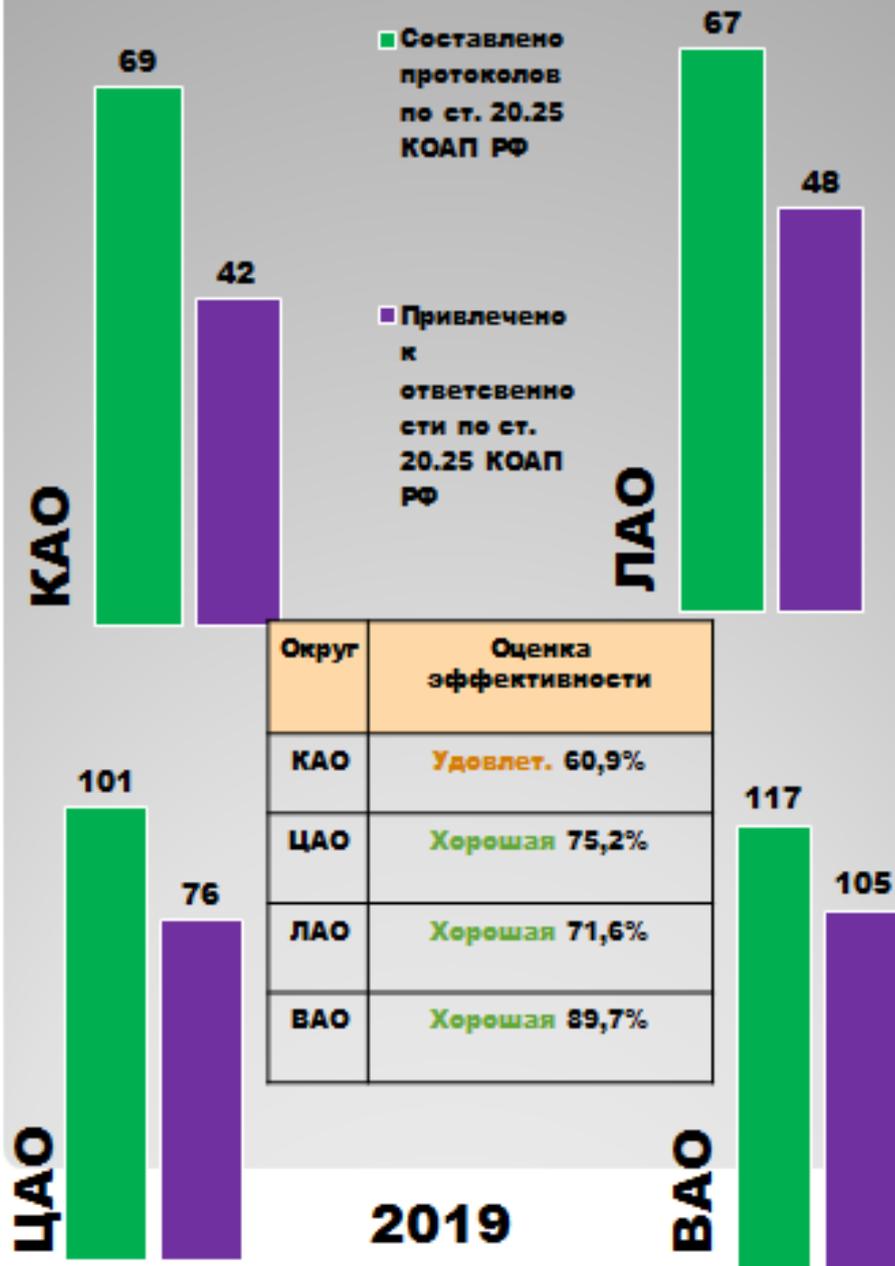
**от 70% до 89% -  
хорошая**

**от 90% - высокая**

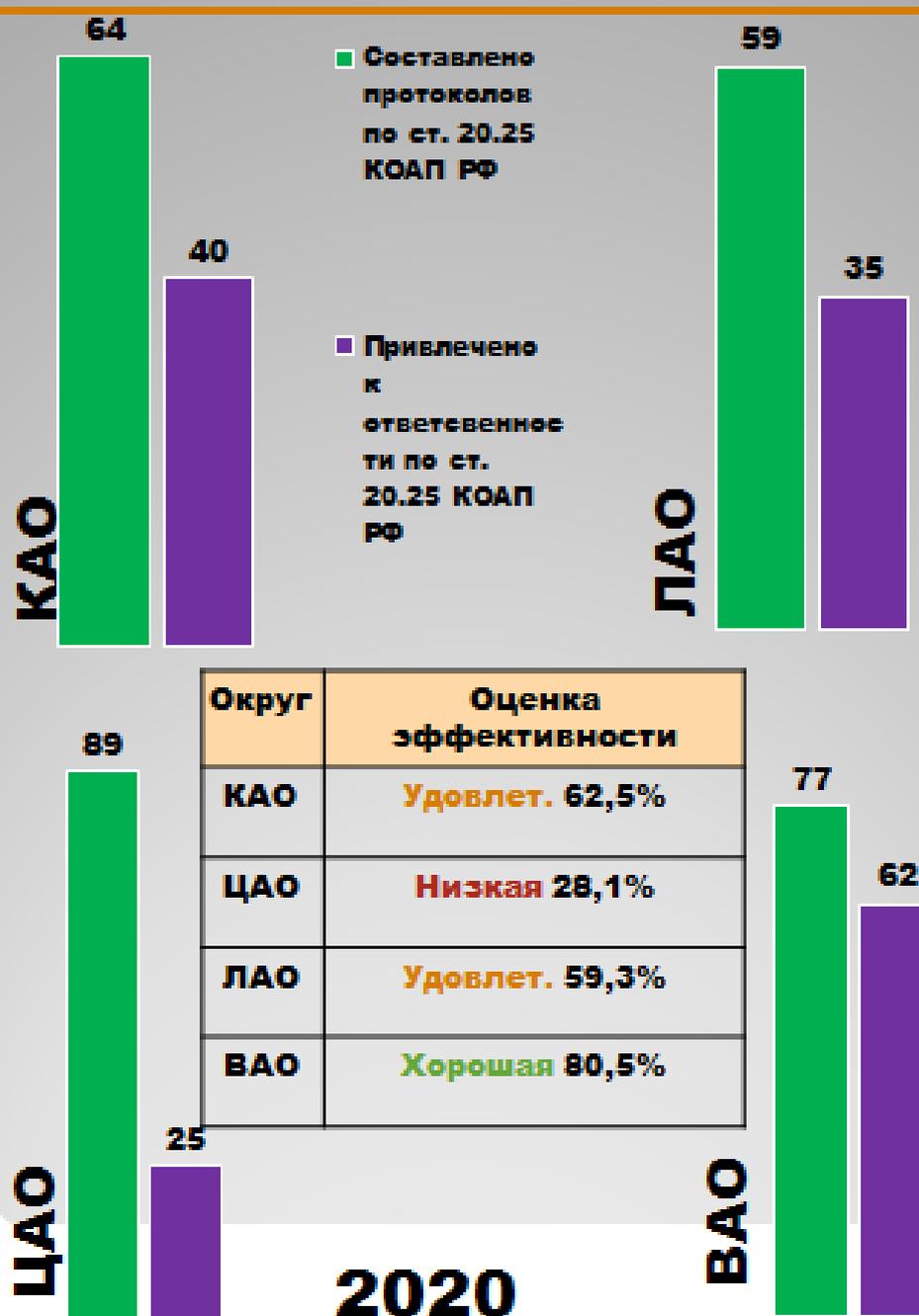
**ПРИВЛЕЧЕНИЕ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ЛИЦ, НЕ ОПЛАТИВШИХ ШТРАФЫ (ст. 20.25  
КоАП РФ)  
СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ**



**ПРИВЛЕЧЕНИЕ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ЛИЦ, НЕ ОПЛАТИВШИХ ШТРАФЫ  
(ст. 20.25 КоАП РФ)  
В РАЗРЕЗЕ ОКРУГОВ**



**ПРИВЛЕЧЕНИЕ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ЛИЦ, НЕ ОПЛАТИВШИХ ШТРАФЫ (ст.  
20.25 КоАП РФ)  
В РАЗРЕЗЕ ОКРУГОВ**



**Основные показатели  
о результатах работы административных  
комиссий города Тюмени  
за 1 квартал 2021 года (без оценки  
эффективности)**

Округ	Количество постановлений	Обжаловано	Отменено	Сумма назначенных штрафов	Сумма взысканных штрафов		В процессе взыскания	
	шт.	шт.	шт.	руб.	руб.	%	руб.	%
КАО	291	2	0	2 185 000	503 000	23,1 %	1 682 000	76,9 %
ЦАО	280	4	0	1 359 000	268 000	19,7 %	1 091 000	81,3 %
ЛАО	296	0	0	1 949 000	883 000	45,4 %	1 066 000	54,6 %
ВАО	438	0	0	2 272 900	626 100	27,5 %	1 646 800	72,5 %
<b>ИТОГ:</b>	<b>1305</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>7 765 900</b>	<b>2 280 100</b>	<b>29,3 %</b>	<b>5 485 800</b>	<b>70,7 %</b>

## Список использованных источников и литературы

### Законодательные источники

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 01.07.2020 №1-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 03.07.2020, N 31, ст. 4412
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 09.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.12.2021)
3. Российская Федерация. Законы. Проект федерального закона № 789820-6 «Об общих принципах организации и деятельности административных комиссий в Российской Федерации». Электронный ресурс. Режим доступа [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=789820-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=789820-6) (дата обращения: 19.11.2021).
4. Российская Федерация. Законы. Закон Тюменской области от 28.12.2004 N 322 (ред. от 23.03.2020) «Об административных комиссиях в Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы, № 15, часть 1, 2004.
5. Российская Федерация. Кодекс Тюменской области об административной ответственности от 27.12.2007 N 55 (ред. от 21.09.2021) // Тюменская область сегодня, № 241, 28.12.2007.
6. Кодекс Тюменской области об административной ответственности от 27.12.2007 N 55 (ред. от 21.09.2021) // Тюменская область сегодня, № 241, 28.12.2007.
7. Закон Тюменской области от 28.12.2004 N 322 (ред. от 23.03.2020) «Об административных комиссиях в Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы, № 15, часть 1, 2004.
8. Проект федерального закона № 789820-6 «Об общих принципах организации и деятельности административных комиссий в Российской Федерации».

Электронный ресурс. Режим доступа:

[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=789820-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=789820-6) (дата обращения: 19.11.2021).

### **Судебная практика**

9. Решение Арбитражного суда Тюменской области от 25.06.2020 г. по делу № А70-1263/2020. Электронный ресурс. Режим доступа:  
<https://sudact.ru/arbitral/doc/XN0xFrGNK4bm/> (дата обращения: 27.11.2021).
10. Постановление Верховного Суда РФ от 28 мая 2015 г. по делу № 304-АД15-4873, А03-21770/2014 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Решение Арбитражного суда Тюменской области от 04.09.2017 г. по делу № А70-9774/2017. Электронный ресурс. Режим доступа:  
<https://sudact.ru/arbitral/doc/56v4XgNXksmm/> (дата обращения: 27.11.2021).
12. Решение Арбитражного суда Тюменской области от 03.12. 2019 г. по делу № А70-18669/2019 Электронный ресурс. Режим доступа:  
<https://sudact.ru/arbitral/doc/ak2cST0agDJx/> (дата обращения: 27.11.2021).
13. Постановление Верховного Суда РФ от 28 мая 2015 г. по делу № 304-АД15-4873, А03-21770/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

### **Литература**

14. Агапов А. Б. Административное право. Учебник для бакалавриата и магистратуры. В 2-х томах. Том 1. Общая часть. — М.: Юрайт, 2019. 472 с.
15. Агапов А. Б. Административное право. Учебник для бакалавриата и магистратуры. В 2-х томах. Том 2. Публичные процедуры. Особенная часть. — М.: Юрайт, 2019. 424 с.
16. Алексеев И. А., Станкевич Г. В., Цапко М. И., Свистунов А. А., Белявский Д. С., Хабибулина О. В. Административное право. Учебник. — М.: Проспект, 2020. 320 с.
17. Борисов А.Н., Лагвилава Р.П. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. N 21-ФЗ (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2018. 544 с.

18. Волков А. М. Административное право России. Учебник. — М.: Проспект, 2019. 328 с.
19. Гречина Л. А. Административное право РФ. Курс лекций. — М.: РГ-Пресс, 2018. 112 с.
20. Деменкова Н. Г., Стариков И. Ю., Игнатова М. С. Административное право в схемах и таблицах. Учебник. — М.: Проспект, 2019. 112 с.
21. Зубач А. В. Административное право. Учебник для СПО. — М.: Юрайт, 2019. 530 с.
22. Иванов Д. В. Административное право Российской Федерации. — М.: Издательский дом Университета "Синергия", 2020. 320 с.
23. Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право. Учебник для бакалавриата и специалитета. — М.: Юрайт, 2019. 432 с.
24. Подшивалов, В. Е. Правовой статус административных комиссий в субъекте Российской Федерации // Вестник института законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского. — 2017. — № 1. — С. 43-54.
25. Попова Е.С. Организационно-правовые аспекты деятельности административных комиссий органов местного самоуправления // Конкурентоспособность территорий. Материалы XIX Всероссийского экономического форума молодых ученых и студентов: в 8 частях. 2016. С. 133-136.