

**Центр мониторинга законодательства и правоприменения
при Курганской областной Думе**



**О результатах мониторинга правоприменения
Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120
«О наделении органов местного самоуправления
муниципальных образований отдельными
государственными полномочиями Курганской области
по созданию административных комиссий»**

г. Курган,
март 2021 г.

Содержание

Введение	3
I. Нормативное правовое обеспечение создания административных комиссий	4
II. Исполнение государственных полномочий по созданию административных комиссий	7
III. Основные результаты деятельности административных комиссий на территории Курганской области	20
IV. Финансовое обеспечение создания административных комиссий на территории Курганской области	24
V. Совершенствование правового регулирования наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий	29
Выводы и рекомендации	35

**О результатах мониторинга правоприменения
Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120
«О наделении органов местного самоуправления
муниципальных образований отдельными
государственными полномочиями Курганской области
по созданию административных комиссий»**

Введение

Аналитическая справка подготовлена в рамках исполнения постановления Курганской областной Думы от 22.12.2020 № 284 «О плане мероприятий Курганской областной Думы на 2021 год по реализации Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

Целью мониторинга является выявление результатов исполнения Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий» (далее – также Закон Курганской области от 30.12.2005 № 120).

Для достижения указанной цели решены следующие задачи:

- систематизирована информация о федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ, судебная практика по вопросам, связанным с организацией деятельности административных комиссий;
- изучена правоприменительная практика за 2018-2020 гг.;
- подготовлены предложения по совершенствованию правовой базы и правоприменительной практики.

При подготовке справки использованы информационные материалы Курганской областной Думы, Правительства Курганской области, прокуратуры Курганской области, исполнительных органов государственной власти Курганской области, Курганского областного суда, органов местного самоуправления.

В целях учета мнения граждан на официальном сайте Курганской областной Думы организован сбор обращений граждан по вопросам реализации Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120.

I. Нормативное правовое обеспечение создания административных комиссий

Административная комиссия - это коллегиальный орган, который действует на постоянной основе, готовит к рассмотрению дела об административных правонарушениях, совершенных на территории муниципального образования, рассматривает эти дела и выносит по ним решения.

Конституция Российской Федерации (статья 72) установила норму, согласно которой административное, административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – также *КоАП РФ*) закрепил полномочие субъектов РФ принимать собственные законы об административных правонарушениях (статья 1.1) в целях установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления (п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1), а также создавать административные комиссии (п.5 ч. 1 с. 1.3.1.). Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами административными комиссиями и иными органами (статья 22.1).

Установлено, что законами субъектов РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта РФ с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч.2 статья 1.3.1).

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (статья 26.3 п. 24.1) предусматривает полномочие субъектов РФ по созданию административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 19) установил порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, 2-я редакция, 2020 г.)¹ относит к предметам ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях создание административных комиссий, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Проект федерального закона (статья 42.5) расширяет полномочия административных комиссий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных не только законами субъектов РФ, но и по некоторым статьям КоАП РФ.

Административные комиссии предполагается создавать при высших исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, а также в городах, районах. В случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, могут создаваться территориальные административные комиссии или районные (городские), районные комиссии в городах, осуществляющие деятельность на территориях городских поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских территорий городов федерального значения этих субъектов РФ, а также могут создаваться также иные административные комиссии.

Проект КоАП РФ устанавливает требования к составу административных комиссий, определяет полномочия их членов, некоторые вопросы организации деятельности административных комиссий.²

Положения об административных комиссиях, а также численный и персональный состав административных комиссий, согласно проекту КоАП РФ, должны утверждаться высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, а в случаях, если законами субъектов РФ об

¹ Проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» размещен Минюстом России на официальном сайте для процедуры повторного публичного обсуждения; на 01.03.2021 г. не внесен в Государственную Думу РФ.

² В 2016 г. Государственная Дума РФ отклонила принятие проекта федерального закона №789820-6 «Об общих принципах организации и деятельности административных комиссий в Российской Федерации», аргументируя это тем, что определение порядка создания и деятельности административных комиссий отнесено федеральным законодателем к компетенции органов государственной власти субъекта РФ и не относится к предмету регулирования федерального закона. Регулирование вопросов деятельности административных комиссий на федеральном уровне будет противоречить принципу разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. (Заключение от 17 сентября 2015 г. № 119/7 на проект федерального закона № 789820-6 «Об общих принципах организации и деятельности административных комиссий в Российской Федерации»).

административных правонарушения органы местного самоуправления наделяются полномочиями по созданию административных комиссий, положения об административных комиссиях, а также численный и персональный состав административных комиссий должны утверждаться муниципальными нормативными правовыми актами.

В Курганской области в соответствии с федеральным законодательством приняты нормативные правовые акты в сфере административного законодательства.

Закон Курганской области от 30.12.2005 №120 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий» наделил органы местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных и городских округов Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной Законом Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области».

Закон Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» установил правовой статус административных комиссий, полномочия Правительства Курганской области по организации деятельности административных комиссий, правовые основы их деятельности, срок, на который формируются административные комиссии, а также подведомственность административным комиссиям дел об административных правонарушениях.

Закон Курганской области об областном бюджете ежегодно предусматривает выделение бюджетам муниципальных районов, муниципальных и городских округов субвенций на исполнение государственных полномочий по созданию административных комиссий.

В целях реализации законодательства об административных правонарушениях Правительством Курганской области приняты следующие подзаконные правовые акты:

- **постановление Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях»** (ред. от 08.02.2011), которым определен количественный состав, порядок формирования и

деятельности административных комиссий, создаваемых в муниципальных районах и городских округах Курганской области;

- постановление Администрации (Правительства) Курганской области от 08.02.2005 № 27 «Об утверждении Порядка предоставления бюджетам муниципальных образований субвенций на реализацию Закона Курганской области «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» и на исполнение государственных полномочий по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Постановлением Губернатора Курганской области от 31.07.2019 № 56 «Об утверждении Положения об Аппарате Губернатора Курганской области» обеспечение осуществления полномочий Правительства Курганской области в части обеспечения осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований отдельных государственных полномочий по созданию административных комиссий возложено на Управление специальных программ Аппарата Губернатора Курганской области.

В целях реализации законодательства об административных правонарушениях исполнительными органами государственной власти Курганской области и органами местного самоуправления принимаются правовые акты, предусматривающие реализацию законодательства об административных правонарушениях.

II. Исполнение государственных полномочий по созданию административных комиссий

1. Исполнение полномочий Курганской областной Думой

1) *Принятие законов Курганской области.*

В связи с предоставлением субъектам РФ полномочий по созданию административных комиссий Курганская областная Дума приняла Закон Курганской области от 30.12.2005 №120 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий».

В 2007-2020 годах принято 9 законов Курганской области, вносящих изменения в указанный Закон Курганской области от 30.12.2005 № 120, которые

помимо совершенствования юридической техники изложения правового акта, предусматривали следующее:

- уточнение прав органов государственной власти Курганской области, обеспечивающих осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области;

- исключение полномочий органов местного самоуправления по организации деятельности административных комиссий;

- наделение с 1 января 2021 г. государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий не только муниципальных районов и городских округов, но и муниципальных округов.

Законами Курганской области не прекращалось и не приостанавливалось осуществление переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий Курганской области, возможность чего предусмотрена статьей 10 Закона Курганской области от 30.12.2005 №120.

2) *Осуществление контроля за исполнением законов Курганской области.*

В рамках контрольных полномочий Курганская областная Дума заслушивает исполнение Закона Курганской области от 30.12.2005 №120. В 2012-2013 гг. принимались постановления Курганской областной Думы «Об информации Правительства Курганской области о ходе исполнения Закона Курганской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий». Правительству Курганской области, в частности, рекомендовалось:

- 1) активизировать работу по координации деятельности административных комиссий, созданных в муниципальных образованиях Курганской области в соответствии с Законом Курганской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий»;

- 2) рассмотреть вопрос о возможности увеличения финансирования деятельности, направленной на решение вопросов, связанных с организацией производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Курганской области «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 1.3.1

Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в части рассмотрения указанной категории дел³.

В 2012-2019 гг. вопросы создания и организации деятельности административных комиссий неоднократно рассматривалась на заседаниях Центра мониторинга законодательства и правоприменения при Курганской областной Думе⁴.

2. Исполнение полномочий Правительством Курганской области

Закон Курганской области от 30.12.2005 № 120 предусматривает полномочия Правительства Курганской области по обеспечению осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области.

В соответствии с постановлением Губернатора Курганской области от 31.07.2019 № 56 «Об утверждении Положения об Аппарате Губернатора Курганской области» обеспечение осуществления Правительством полномочий по обеспечению осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований Курганской области отдельных государственных полномочий по созданию административных комиссий возложено на Управление специальных программ Аппарата Губернатора Курганской области.

- 1) Принятие правового акта, устанавливающего количественный состав, порядок формирования административных комиссий, создаваемых в соответствующих муниципальных образованиях Курганской области, территории, на которые распространяются их полномочия.***

В целях исполнения норм Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120 и Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» принято постановление

³ Постановление Курганской областной Думы от 28.05.2013 № 275 «Об информации Правительства Курганской области о ходе исполнения Закона Курганской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий».

⁴ Информация размещена на официальном сайте Курганской областной Думы в разделе «Дума / Деятельность / Контроль / Мониторинг правоприменения».

Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях».

2) *оказание методической помощи органам местного самоуправления в организации их работы по осуществлению переданных отдельных государственных полномочий Курганской области.*

В 2019-2020 гг. Управление специальных программ Аппарата Губернатора Курганской области направляло органам местного самоуправления муниципальных образований информации и методические рекомендации по реализации Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области».

На официальном сайте Правительства Курганской области в разделе «Общество / Профилактика правонарушений в Курганской области / Методические рекомендации» размещаются актуальные редакции законов и справочные материалы для органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области, в частности:

- Информация о реализации Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» в муниципальных районах, городских и муниципальных округах Курганской области за 2020/2019 годы;

- Методические рекомендации и мониторинг исполнения Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий»;

- О результатах мониторинга правоприменения Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» за 9 месяцев 2020 г.;

- О результатах мониторинга правоприменения Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» в 2018 - 2019 гг.;

- Методические рекомендации для должностных лиц органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области по реализации Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области»⁵.

⁵ Сайт Правительства Курганской области (<https://kurganobl.ru/metodicheskie-rekomendacii-3>).

- 3) *получение в установленном порядке от органов местного самоуправления необходимой информации и документов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области, а также по использованию предоставленных на эти цели финансовых средств.*

Согласно статье 8 Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120 органы местного самоуправления должны «не позднее пятого числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять Правительству Курганской области квартальные и годовые отчеты об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области по форме, устанавливаемой Правительством Курганской области».

В соответствии с требованиями Управления специальных программ Аппарата Губернатора Курганской области органы местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных и городских округов Курганской области ежеквартально к 10 числу месяца должны предоставлять информацию в об осуществлении переданных отдельных государственных полномочий для подготовки сводного отчета⁶.

Мониторинг правоприменения выявил, что **при реализации данного полномочия нарушена норма Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120, установленная статьей 8 «Порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области»:**

- а) **не принят правовой акт Правительства Курганской области, устанавливающий форму квартальных и годовых отчетов об осуществлении переданных отдельных государственных полномочий Курганской области** (согласно представленной в Курганскую областную Думу информации указанный правовой акт отсутствует, а форма ежеквартального отчета разработана Управлением специальных программ Аппарата Губернатора Курганской области)⁷;
- б) **ежеквартальные и годовые отчеты предоставляются с нарушением установленных Законом Курганской области от 30.12.2005 № 120 сроков – ежеквартально к 10 числу месяца**⁸, тогда как **установлено требование предоставлять отчеты «не позднее пятого числа месяца, следующего за отчетным периодом».** Данное нарушение является следствием непринятия

⁶ Информация Правительства Курганской области (вх.№ 01-17/36 от 19.02.2021).

⁷ Информация Правительства Курганской области (вх.№ 01-17/36 от 19.02.2021).

⁸ Информация Правительства Курганской области (вх.№ 01-17/36 от 19.02.2021).

правового акта, предусмотренного Законом Курганской области от 30.12.2005 № 120.

4) *предоставление разъяснений органам местного самоуправления по вопросам осуществления переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области.*

По информации Правительства Курганской области, разъяснения предоставлялись в форме методических рекомендаций и при выездах межведомственной рабочей группы при постояннодействующем координационном совещании по обеспечению правопорядка в Курганской области⁹. Административные комиссии указывали, что предоставлялись разъяснения по применению отдельных статей Закона Курганской области «Об административных правонарушениях на территории Курганской области»¹⁰.

5) *содействие органам местного самоуправления в решении вопросов, связанных с осуществлением переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области, а также выполнение иных обязанностей в соответствии с действующим законодательством.*

По информации Правительства Курганской области, содействие оказывалось в форме методических рекомендаций и при выездах межведомственной рабочей группы при постояннодействующем координационном совещании по обеспечению правопорядка в Курганской области¹¹.

6) *контроль за соблюдением органами местного самоуправления действующего законодательства при осуществлении переданных отдельных государственных полномочий Курганской области.*

По информации Правительства Курганской области, контроль осуществляется межведомственной рабочей группой при постояннодействующем координационном совещании по обеспечению правопорядка в Курганской

⁹ Информация Правительства Курганской области (вх.№ 01-17/36 от 19.02.2021).

¹⁰ Информация Администрации Шумихинского муниципального округа от 14.02.2021 г.

¹¹ Информация Правительства Курганской области (вх.№ 01-17/36 от 19.02.2021).

Например, по информации Каргапольского района, административная комиссия получала разъяснения по вопросу реализации органами местного самоуправления полномочий по организации работ, направленных на уборку территорий, сбор и вывоз отходов, по привлечению к административной ответственности в соответствии со статьей 3 Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25, предусмотренное за нарушение требований, установленных постановлением Губернатора Курганской области от 16.03.2020г. № 12 «О введении режима повышенной готовности».

области¹². В 2019 и 2020 годах указанной рабочей группой проведено по 8 проверок административных комиссий, а также направлено для получения информации по 2 запроса.

Иные формы контроля не используются.

По информации Администрации Куртамышского района в 2019 г. проводилась проверка деятельности административной комиссии, которая выявила одно нарушение (выдано письменное предписание об устранении выявленных нарушений).

По информации Администрации Звериноголовского района в 2019 г. проводилась проверка деятельности административной комиссии, которая выявила два нарушения.

7) контроль за целевым использованием органами местного самоуправления финансовых средств, предоставленных им для осуществления переданных отдельных государственных полномочий Курганской области.

По информации Правительства Курганской области, контроль осуществляется в форме проверок квартальных и годовых отчетов органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области.

В ходе проверок не выявлены нарушения требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Курганской области¹³.

3. Исполнение полномочий Финансовым управлением Курганской области

Закон Курганской области от 30.12.2005 № 120 предусматривает полномочия Финансового управления Курганской области по обеспечению осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области.

Финансовые средства, необходимые органам местного самоуправления для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий

¹² Информация Правительства Курганской области (вх.№ 01-17/36 от 19.02.2021).

¹³ Информация Правительства Курганской области (вх.№ 01-17/36 от 19.02.2021).

Курганской области, ежегодно предусматриваются в законе Курганской области о бюджете Курганской области в форме субвенций.

Субвенции зачисляются на счета бюджетов муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов Курганской области в установленном законодательством порядке¹⁴.

Финансирование по указанным статьям областного бюджета осуществлялось в полном объеме – в соответствии с методикой расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов из бюджета Курганской области для осуществления переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий Курганской области (установлена статьей 7 Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120).

4. Исполнение полномочий иными органами государственной власти Курганской области

Закон Курганской области от 30.12.2005 № 120 предусматривает полномочия иных органов государственной власти Курганской области, наделенных полномочиями по обеспечению осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области.

Указанная норма не реализована.

5. Исполнение полномочий органами местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов Курганской области

Закон Курганской области от 30.12.2005 № 120 предусматривает полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов Курганской области при осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области по созданию административных комиссий.

¹⁴ Постановление Администрации (Правительства) Курганской области от 08.02.2005 № 27 «Об утверждении Порядка предоставления бюджетам муниципальных образований субвенций на реализацию Закона Курганской области «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» и на исполнение государственных полномочий по образованию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

1) Создание административных комиссий.

Административные комиссии созданы органами местного самоуправления 26-ти муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов.

В соответствии с постановлением Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» приняты решения о создании в муниципальных районах по одной административной комиссии, в г. Кургане - 4 административных комиссий, а в г. Шадринске – 2.

Мониторинг правоприменения свидетельствует, как правило, о своевременном принятии органами местного самоуправления решений о создании административных комиссий и формировании их персонального состава на очередные четыре года (действующие составы утверждены в 2018-2021 гг.). Например, персональный состав 4-х административных комиссий утвержден постановлением Администрации города Кургана от 25.01.2021 № 233 «Об административных комиссиях города Кургана». Кроме того, в структуре Администрации города Кургана создано специальное подразделение – сектор по обеспечению деятельности административных комиссий управления административной практики Департамента развития городского хозяйства.

Выявленные нарушения:

- **в Звериноголовском районе персональный состав административной комиссии утвержден распоряжением Администрации Звериноголовского района от 09.06.2015 № 189-р «Об утверждении состава административной комиссии Звериноголовского района»¹⁵**, что является **нарушением требований законодательства о четырехлетнем сроке полномочий** (п.4 статьи 28 Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области») и постановления Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях»;

- **не утверждён новый состав административной комиссии Шумихинского муниципального округа** (действующий состав административной комиссии утверждён в 2019 году¹⁶); в связи с преобразованием муниципальных образований путем объединения поселений, входящих в состав района, во вновь образованное муниципальное образование - муниципальный округ.

Согласно постановлению Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» в г. Кургане созданы 4 административные комиссии, так как именно на территории данного муниципального образования рассматривается основная часть протоколов об

¹⁵ Информация Администрации Звериноголовского района от 01.03.2021 г.

¹⁶ Информация Администрации Шумихинского муниципального округа от 14.02.2021 г.

административных правонарушений (в 2020 г. – 2303 из 3985 рассмотренных административными комиссиями всех муниципальных районов, муниципальных и городских округов Курганской области)¹⁷. Каждая из четырех административных комиссий г. Кургана рассматривает свои составы дел об административных правонарушениях, определенные постановлением Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях». Но при этом персональный состав четырех административных комиссий практически идентичен (за исключением ответственного секретаря).

В работе 30 административных комиссий принимают участие **167 членов**.

Постановлением Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» установлены образовательный и возрастной ценз для членов административных комиссий, а также требования к дееспособности и отсутствию судимости. Мониторинг правоприменения свидетельствует о соблюдении требований законодательства:

- 1) возраст – с 21 года: все 167 членов административных комиссий;
- 2) образование - высшее (147 членов) или среднее профессиональное образование (20 членов), что свидетельствует о высоком профессиональном уровне;
- 3) дееспособность и отсутствие судимости: все 167 членов административных комиссий.

В состав административных комиссий включаются **четыре категории лиц** (в соответствии с требованиями постановления Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях»):

- депутаты представительного органа муниципального образования,
- должностные лица органов местного самоуправления,
- должностные лица органов внутренних дел,
- представители общественных объединений.

Мониторинг правоприменения выявил **нарушения, связанные с исполнением постановления Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» в части установления количественного и персонального состава административных комиссий**¹⁸:

¹⁷ Информация Администрации города Кургана от 20.02.2021; Информация Правительства Курганской области (вх.№ 01-17/36 от 19.02.2021).

¹⁸ По информации администраций муниципальных образований.

Муниципальное образование	Фактический численный состав административной комиссии	Норматив численности административной комиссии ¹⁹		Замечания к персональному составу административной комиссии
		макс.	мин.	
Альменевский район	5	5	3	В состав не включены депутаты, представители общественных объединений
Белозерский район	7	5	3	Численность превышает норматив. В состав не включены представители общественных объединений
Варгашинский район	5	5	3	В состав не включены представители общественных объединений
Далматовский район	9	11	5	В состав не включены депутаты, представители общественных объединений
Звериноголовский район	5	5	3	<i>Нет данных</i>
Каргапольский район	8	11	5	Соответствует установленным требованиям
Катайский район	7	11	5	В состав не включены представители общественных объединений.
Кетовский район	8	11	5	В состав не включены представители общественных объединений
Куртамышский район	8	11	5	В состав не включен депутат
Лебяжьеvский округ	5	5	3	Соответствует установленным требованиям
Макушинский округ	5	5	3	В состав не включены депутаты, представители общественных объединений, органов внутренних дел.
Мишкинский район	5	5	3	Соответствует установленным требованиям
Мокроусовский район	5	5	3	Соответствует установленным требованиям
Петуховский район	5	5	3	Соответствует установленным требованиям

¹⁹ Норматив численности административной комиссии устанавливается в зависимости от численности населения муниципального образования: до 20 тыс. человек – от 3 до 5, свыше 20 тыс. человек – от 5 до 11.

Муниципальное образование	Фактический численный состав административной комиссии	Норматив численности административной комиссии ¹⁹		Замечания к персональному составу административной комиссии
		макс.	мин.	
Половинский район	<u>7</u>	5	3	Численность превышает норматив. Соответствует установленным требованиям
Притобольный район	5	5	3	В состав не включен представитель органов внутренних дел
Сафакулевский район	5	5	3	В состав не включены депутаты, представители общественных объединений
Целинный район	5	5	3	В состав не включены депутаты, представители общественных объединений, органов внутренних дел
Частоозерский район	5	5	3	В состав не включены депутаты, представители общественных объединений
Шадринский район	9	11	5	В состав не включены депутаты, представители общественных объединений
Шатровский район	5	5	3	В состав не включены депутаты, представители общественных объединений
Шумихинский округ	6	11	5	Соответствует установленным требованиям в части персонального состава
Щучанский район	<u>7</u>	5	3	Численность превышает норматив. В состав не включены депутаты, представители общественных объединений
Юргамышский район	5	5	3	В состав не включены депутаты
2 комиссии г. Шадринска	10	11	5	В состав не включены представители общественных объединений
1 комиссия г. Кургана	11	11	5	В состав не включены депутаты, представители общественных объединений
2 комиссия г. Кургана	11	11	5	
3 комиссия г. Кургана	11	11	5	
4 комиссия г. Кургана	11	11	5	

Таким образом, проведенный мониторинг выявил следующие **нарушения порядка создания административных комиссий**:

а) **количественный состав трех административных комиссий – Белозерского, Половинского и Щучанского районов - сформирован с превышением нормативных требований;**

б) **персональный состав 19 административных комиссий сформирован с нарушением требований (в состав не включены муниципальные депутаты, представители органов внутренних дел или общественных объединений).**

Постановлением Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» установлено обязательное **требование наделение полномочиями ответственного секретаря административной комиссии только муниципального служащего, что нарушено в трех административных комиссиях**²⁰:

- в Далматовском районе, где ответственный секретарь административной комиссии является помощником руководителя общего отдела Администрации Далматовского района;

- в Каргапольском районе, где ответственный секретарь административной комиссии является специалистом по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления Администрации Каргапольского района;

- в Половинском районе.

2) обеспечивать эффективное и рациональное использование финансовых средств, выделенных из бюджета Курганской области на осуществление переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области.

По информации Финансового управления Курганской области, органы местного самоуправления полностью и правомерно используют финансовые средства, направленные им для осуществления переданных отдельных государственных полномочий Курганской области по созданию административных комиссий. Использование финансовых средств на цели, не связанные с реализацией государственных полномочий, не зафиксировано²¹.

3) представлять Правительству Курганской области и Финансовому управлению Курганской области необходимую информацию и документы, связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных

²⁰ Информации администраций муниципальных районов.

²¹ Информация Финансового управления Курганской области (вх. № 01-14/50 от 08.02.2021).

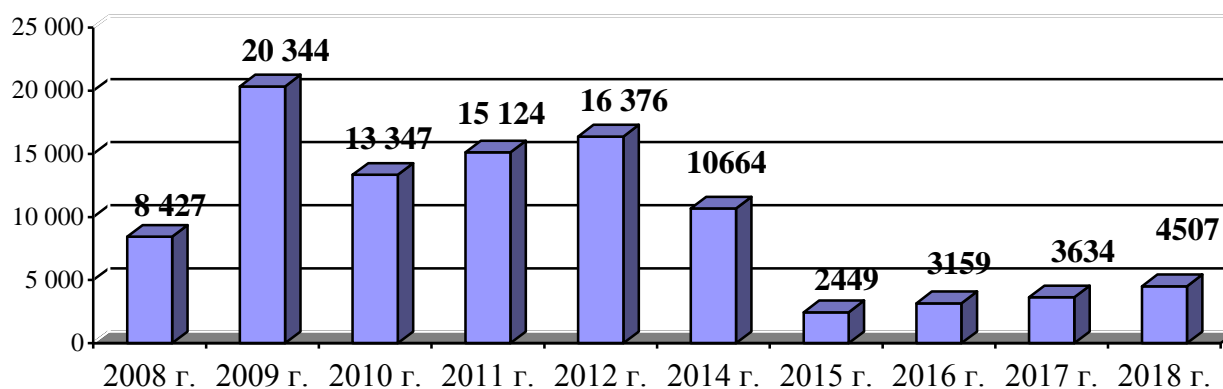
полномочий Курганской области, а также выполнять иные обязанности, предусмотренные действующим законодательством.

По информации Правительства Курганской области и администраций муниципальных образований, в соответствии с требованиями Правительства области предоставляются квартальные и годовые отчеты органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области²².

III. Основные результаты деятельности административных комиссий на территории Курганской области

Закон Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» установил **51 состав административных правонарушений**, по которым к ответственности привлекаются физические, юридические и должностные лица.

Количество протоколов, составленных уполномоченными должностными лицами в Курганской области в 2008-2018 гг., единиц



В связи с подписанием Соглашения между МВД России и Правительством Курганской области о передаче МВД России части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность (утверждено постановлением Правительства РФ от 27.08.2018 г.) сотрудники полиции с 2018 года возобновили практику составления протоколов по статьям Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на

²² Информация Правительства Курганской области (вх.№ 01-17/36 от 19.02.2021).

территории Курганской области» (по трём статьям - 1, 1.1 и 23). В связи с этим отмечается **относительный рост количества составленных протоколов.**

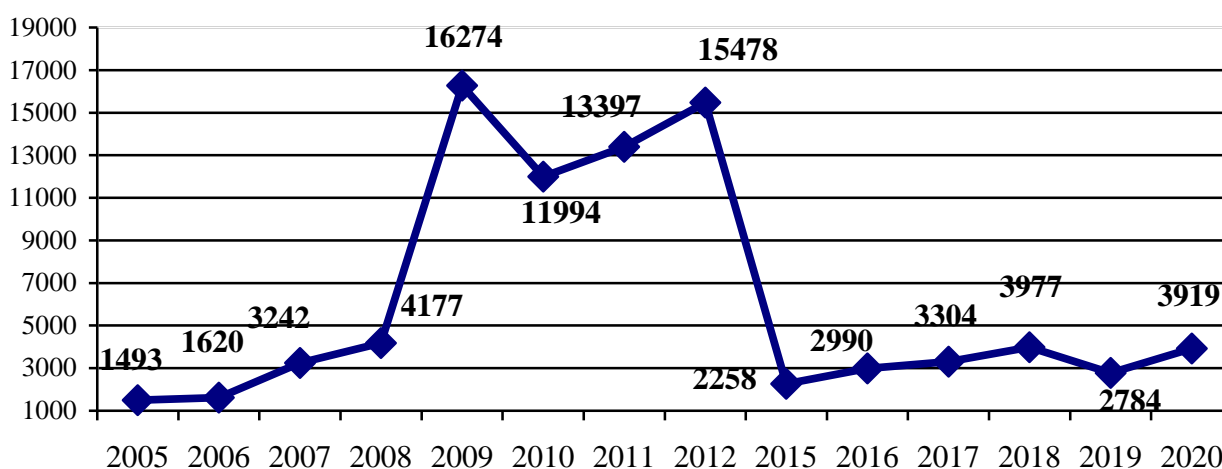
В соответствии с Законом Курганской области от 20.11.1995 №25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» дела об административных правонарушениях подведомственны и рассматриваются:

- 1) административными комиссиями,
- 2) мировыми судьями,
- 3) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав,
- 4) должностным лицам исполнительного органа государственной власти Курганской области, проводящего государственную политику и осуществляющего отраслевое и межотраслевое управление в сфере изучения, регулирования использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и безопасности гидротехнических сооружений.

На 01.03.2021 г. **административные комиссии обладали правом рассмотрения дел по 33 из 51 статьи Закона Курганской области от 20.11.1995 №25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области».**

Основная часть всех дел об административных правонарушениях рассматривается административными комиссиями.

Количество протоколов, рассмотренных административными комиссиями на территории Курганской области в 2005 – 2020 гг., единиц



Согласно отчетам органов местного самоуправления в 2019 году административные комиссии провели 454 заседания, на которых рассмотрено 2 784 протоколов, а в 2020 году в ходе 466 заседаний - 3985 протоколов²³.

Количество протоколов об административных правонарушениях, рассмотренных административными комиссиями, ед.²⁴

Наименование муниципального образования	Период			
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
<i>Муниципальные районы и округа:</i>				
Альменевский	0	0	11	21
Белозерский	19	36	18	24
Варгашинский	49	20	27	48
Далматовский	84	39	71	226
Звериноголовский	37	42	2	51
Каргапольский	51	78	80	52
Катайский	8	10	24	81
Кетовский	170	95	53	95
Куртамышский	40	59	41	55
Лебяжьеvский	12	20	25	55
Макушинский	14	52	44	42
Мишкинский	7	14	4	32
Мокроусовский	26	16	15	17
Петуховский	48	23	24	54
Половинский	9	5	7	4
Притобольный	17	5	21	27
Сафакулевский	1	12	6	3
Целинный	19	21	97	50
Частоозерский	12	4	4	7
Шадринский	34	21	30	30
Шатровский	44	17	30	43
Шумихинский	142	130	126	73
Щучанский	2	13	33	88
Юргамышский	35	56	99	61
<i>Городские округа:</i>				
г. Шадринск	429	437	386	398
г. Курган	1995	2752	1485	2303
ПО ОБЛАСТИ	3304	3977	2784	3919

²³ Информация Правительства Курганской области (вх.№ 01-17/36 от 19.02.2021).

²⁴ По информации, предоставленной органами МСУ, и информации Правительства Курганской области (вх.№ 01-17/36 от 19.02.2021).

В 2020 г. административными комиссиями наибольшее количество протоколов было рассмотрено по трем статьям Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области»:

- статья 1 «Совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан» - 1357;

- статья 5.2. «Размещение транспортных средств (в том числе разукомплектованных, неисправных) у подъездов многоквартирных домов, на контейнерных, детских игровых, спортивных площадках и площадках для отдыха, на газонах и территориях, занятых зелеными насаждениями» - 869;

- статья 25.11. «Выпас (прогон) сельскохозяйственных животных вне специально отведенных мест» – 204²⁵.

По информации административных комиссий отмечается рост количества привлекаемых к административной ответственности граждан, должностных лиц и юридических лиц: в 2017 г. – 3 019, в 2018 г. – 3586, в 2019 г. – 2703, в 2020г. - 3746. Абсолютное большинство лиц, привлеченных к ответственности, - это граждане (80- 90%):

- в 2017 г. к ответственности привлечены 2823 гражданина, 39 должностных лиц и 157 юридических лиц;

- в 2018 г. к ответственности привлечены 3349 граждан, 21 должностное лицо и 216 юридических лиц;

- в 2019 г. к ответственности привлечены 2440 граждан, 34 должностных лица и 229 юридических лиц;

- в 2020 г. к ответственности привлечены 3100 граждан, 182 должностных лиц и 467 юридических лиц.²⁶

Применение части норм Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» вызывает затруднение в работе административных комиссий (например, из-за внесения изменений в статьи по вопросам установления ответственности за нарушение правил благоустройства территорий). В частности, поэтому в 2017 году административными комиссиями было прекращено 8,6 % дел об административных правонарушениях, в 2018 году - 9,5%, в 2019 году – 13,7%, в 2020 году – 8%. В основном дела прекращались административными комиссиями по следующим причинам:

²⁵ Информация Правительства Курганской области (вх.№ 01-17/36 от 19.02.2021).

²⁶ По информации администраций муниципальных образований.

Основания прекращения дел	2017 г. (единиц)	2018 г. (единиц)
малозначительность правонарушения	73	53
отсутствие состава правонарушения	92	105
отсутствие события правонарушения	61	19
истечение сроков давности привлечения к административной ответственности	55	59
признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность	0	133
прочие основания	2	8

Сложившаяся ситуация связана с изменением законодательства, так как в 2018 году значительное количество дел было прекращено в связи с отменой статьи 6 «Нарушение правил благоустройства, установленных органами местного самоуправления муниципальных образований Курганской области» (только Административная комиссия города Кургана прекратила производство по 128 делам из-за отсутствия состава правонарушения).

IV. Финансовое обеспечение создания административных комиссий на территории Курганской области

В соответствии со статьей 30 Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» финансирование расходов, связанных с осуществлением административными комиссиями своих полномочий, осуществляется за счет средств областного бюджета. Финансовые средства, необходимые органам местного самоуправления для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий Курганской области, ежегодно предусматриваются в законе Курганской области о бюджете Курганской области в форме субвенций.

В соответствии со статьей 7 Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120 установлена методика расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов Курганской области из бюджета Курганской области

для осуществления переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий Курганской области.

При расчете нормативов для определения общего объема субвенций используются следующие критерии:

- 1) численность населения муниципального образования;
- 2) число членов административных комиссий;
- 3) норматив расходов административной комиссии на 1 тыс. человек;
- 4) норматив расходов административной комиссии на 1 члена комиссии.

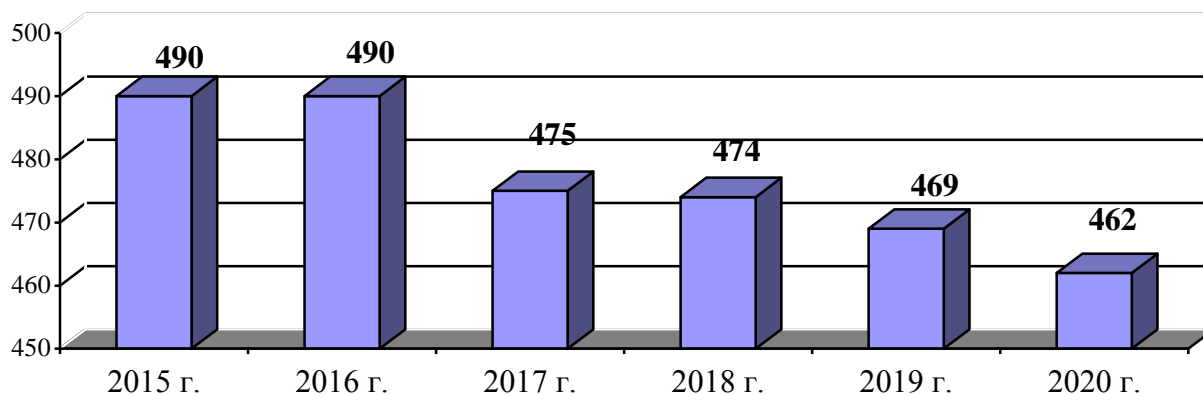
Норматив расходов административной комиссии на территории Курганской области²⁷

Составляющие расчета нормативов для определения общего объема субвенций	2019 г.	2020 г.	2021 г.
норматив расходов административной комиссии на 1 тыс. человек, рублей	городской округ – 908 рублей, район, муниципальный округ - 180,5 рублей	городской округ - 908, район, муниципальный округ - 180,5 рублей	городской округ - 908 рублей, район, муниципальный округ - 180,5 рублей
норматив расходов административной комиссии на 1 члена комиссии, рублей	142 рубля	142 рубля	142 рубля

Сохраняющаяся негативная тенденция снижения численности населения в муниципальных образованиях, неизменное нормативное число членов административных комиссий и неизменный норматив расходов на деятельность административных комиссий приводят к тому, что практически **ежегодно снижается объем субвенций из областного бюджета, которые направляются на исполнение государственных полномочий.**

²⁷ Информация Финансового управления Курганской области (вх. № 01-14/50 от 08.02.2021). Например, в Республики Крым норматив текущих расходов на 1 тыс. человек населения городского округа составляет 1500 рублей, муниципального района - 1000 рублей, городского и сельского поселения - 500 рублей, и включает расходы на оплату услуг связи, на приобретение объектов основных средств, канцелярских товаров, расходных материалов для оргтехники и др. (Закон Республики Крым от 25.06.2015 № 118-ЗРК/2015 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым отдельными государственными полномочиями Республики Крым в сфере административной ответственности»).

Объем субвенций из областного бюджета, направляемых органам местного самоуправления на исполнение государственных полномочий Курганской области по созданию административных комиссий, тыс. рублей



При этом фактический уровень расходов административных комиссий увеличивается в связи с ростом количества рассматриваемых протоколов, а, следовательно, и необходимостью осуществления почтовых расходов, приобретения расходных материалов, использования копировально-множительной техники. В частности, на эту проблему обращают внимание административные комиссии Мокроусовского района и Шумихинского муниципального округа²⁸.

В 2020 году снизился с 13 до 12 тыс. рублей уровень финансирования административной комиссии Кетовского района, с 7 до 6 тыс. рублей - административной комиссии Куртамышского района, с 4 до 3 тыс. рублей - административной комиссии Макушинского округа (всего снижение финансирования – по 6 муниципальным образованиям). Увеличение финансирования отмечено только в Половинском районе – с 2 до 3 тыс. рублей.

²⁸ Информации администраций Мокроусовского района и Шумихинского округа.

В 2020 году административная комиссия Мокроусовского района рассмотрела 17 протоколов, наложила штрафов на сумму 33 тыс. рублей (взыскано 21,3 тыс. рублей), получила субвенций из областного бюджета 3 тыс. рублей; административная комиссия Шумихинского округа рассмотрела 73 протокола, наложила штрафов на сумму 145 тыс. рублей (взыскано 83,3 тыс. рублей), получила субвенций из областного бюджета 5 тыс. рублей

Объем субвенций из областного бюджета, направляемых органам местного самоуправления на исполнение государственных полномочий Курганской области по созданию административных комиссий, тыс. рублей²⁹

Муниципальный район, муниципальный округ, городской округ	2019 г.	2020 г.
Альменевский район	2,0	2,0
Белозерский район	3,0	3,0
Варгашинский район	4,0	4,0
Далматовский район	6,0	6,0
Звериноголовский район	2,0	2,0
Каргапольский район	7,0	7,0
Катайский район	5,0	5,0
Кетовский район	13,0	12,0
Куртамышский район	7,0	6,0
Лебяжьевский район	3,0	3,0
Мишкинский район	3,0	3,0
Макушинский округ	4,0	3,0
Мокроусовский район	3,0	3,0
Петуховский район	4,0	4,0
Половинский район	2,0	3,0
Притобольный район	3,0	3,0
Сафакулевский район	3,0	3,0
Целинный район	3,0	3,0
Частоозерский район	2,0	2,0
Шадринский район	6,0	6,0
Шатровский район	4,0	3,0
Шумихинский округ	6,0	5,0
Щучанский район	4,0	4,0
Юргамышский район	4,0	4,0
г. Шадринск	71,0	71,0
г. Курган	295,0	292,0
Всего	469,0	462,0

Необходимость полноценного обеспечения деятельности административных комиссий приводит к необходимости выделения финансовых средств из муниципальных бюджетов. По информации Администрации Каргапольского района, в 2019 году финансирование деятельности административной комиссии из муниципального бюджета составило 151,1 тыс. рублей (141,3 тыс. рублей – заработная плата ответственного секретаря; 10 тыс. рублей – «расходные материалы») при 7 тыс. рублей субвенций из областного бюджета; в 2020 году при 7 тыс. рублей субвенции из областного бюджета из муниципального бюджета

²⁹ Информация Финансового управления Курганской области (вх. № 01-14/50 от 08.02.2021).

выделено 155,9 тыс. рублей (145,9 тыс. рублей – заработная плата секретаря; 10 тыс. рублей – «расходные материалы»). При этом административной комиссией соответственно рассмотрено 80 и 55 протоколов, а взыскано штрафов – 27 тыс. рублей и 31,7 тыс. рублей соответственно³⁰. В 2020 году софинансирование деятельности административной комиссии из муниципального бюджета осуществлялось в Шумихинском муниципальном округе (субвенции из областного бюджета - 5 тыс. рублей, из муниципального бюджета - 1 тыс. рублей)³¹.

Деятельность административных комиссий приносит доход в консолидированный бюджет (даже с учетом субвенций). В 2020 году субвенции из областного бюджета составили 462 тыс. рублей; при наложенных административными комиссиями 14,7 млн. рублей штрафов в консолидированный бюджет поступило 3,2 млн. рублей³². Например, в 2020 году административной комиссией Шумихинского муниципального округа из областного бюджета было получено 5 тыс. рублей, наложено штрафов на сумму 145,4 тыс. рублей, взыскано 87,3 тыс. рублей³³. Таким образом, деятельность административных комиссий многократно компенсирует размер субвенций из областного бюджета.

Опыт правового регулирования субъектов РФ по обеспечению наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями по созданию административных комиссий свидетельствует о следующей практике:

- 1) субъекты РФ в своих законах предусматривают возможность передачи органам местного самоуправления не только финансовых, но и материальных средств³⁴. КоАП РФ установил, что органы местного самоуправления могут наделяться полномочиями по созданию административных комиссий с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 1.3.1);
- 2) при определении методики расчета нормативов для определения общего объема субвенций предусматривают, в том числе, расходы на денежное содержание ответственного секретаря административной комиссии,

³⁰ Информация Администрации Каргапольского района от 08.02.2021.

³¹ Информация Администрации Шумихинского муниципального округа от 14.02.2021 г.

³² Информация Правительства Курганской области (ответ на запрос от 17.02.2021 №01-947/21-Р).

³³ Информация Администрации Шумихинского муниципального округа от 14.02.2021 г.

³⁴ Например, Закон Республики Башкортостан от 10.10.2006 № 354-з «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Башкортостан по созданию и обеспечению деятельности административных комиссий».

расходы на приобретение канцелярских принадлежностей, картриджей, на почтовые расходы³⁵.

У. Совершенствование правового регулирования наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий

Постановление Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях», являющееся основным подзаконным правовым актом в сфере создания административных комиссий, требует приведения в соответствие действующему законодательству, устранения избыточных требований к созданию административных комиссий.

В частности, предлагается рассмотреть следующие замечания и предложения:

- 1) В п 5. постановления Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» установлена следующая норма: «на территории муниципального образования город Курган *формируется четыре административные комиссии.*».

Предлагается рассмотреть возможность замены понятия «формирование» на «создание» (в п. 5, 6, 7), что соответствует федеральному и областному законодательству, так как государственные полномочия предусматривают создание административных комиссий.

Областное законодательство с 2020 года предусматривает наличие не только муниципальных районов и городских округов, но и муниципальных округов Курганской области, которые также наделены государственными полномочиями

³⁵ Закон Челябинской области от 27.05.2010 № 583-ЗО «Об административных комиссиях и о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию административных комиссий и определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»; Закон Московской области от 26.12.2017 № 243/2017-ОЗ «Об административных комиссиях в Московской области»; Постановление Правительства Ленинградской области от 07.08.2009 № 256 «Об образовании административной комиссии Ленинградской области»; Закон Республики Коми от 01.12.2015 № 115-РЗ «О наделении органов местного самоуправления в Республике Коми отдельными государственными полномочиями Республики Коми».

Курганской области по созданию административных комиссий (указанные изменения также необходимо учесть в п.7).

- 2) В п. 5 постановления Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» установлен перечень статей Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области», которые рассматривает каждая из административных комиссий городов Курган и Шадринск.

В связи с тем, что в указанное постановление Правительства Курганской области с 2011 года не вносились изменения - перечень статей, отнесенных к подведомственности тех или иных комиссий, не соответствует перечню статей, которые в соответствии с Законом Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» правомочны рассматривать административные комиссии.

Предлагается рассмотреть возможность предоставления органам местного самоуправления городских округов Кургана и Шадринска (где созданы шесть административных комиссий) самостоятельно принимать решение о конкретном перечне статей, которые рассматриваются теми или иными административными комиссиями. В частности, Администрация города Шадринска для второй административной комиссии в муниципальном Положении уже установила перечень статей в соответствии с актуальной редакцией Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области», тем самым формально нарушив нормы постановления Правительства Курганской области³⁶.

- 3) В п. 7 постановления Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» установлена градация количества членов административной комиссии в зависимости от численности населения, проживающего на территории муниципального образования. В муниципальных образованиях с численностью

³⁶ Постановление Администрации города Шадринска от 12.01.2016 № 15 «О создании второй административной комиссии муниципального образования - город Шадринск, утверждении ее состава и Положения» (вместе с «Составом второй административной комиссии муниципального образования - город Шадринск», «Положением о второй административной комиссии муниципального образования - город Шадринск»).

населения: до 20 тысяч человек - от 3 до 5 членов административной комиссии; свыше 20 тысяч человек - от 5 до 11 членов административной комиссии.

По некоторым муниципальным образованиям (например, в Щучанском районе) снижение численности населения (стало менее 20 тыс. человек) уже привело к тому, что количественный состав административной комиссии превышает норму, установленную постановлением Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях». Предлагается рассмотреть возможность установления общего требования к численному составу административных комиссий (в частности, по примеру закона Тюменской области, в котором установлено, что административные комиссии «не может быть менее пяти и более девяти человек»³⁷).

- 4) В постановлении Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» не определен порядок создания административной комиссии (например, отсутствуют требования к информированию общественности о создании административной комиссии, к перечню документов, которые должны предоставить кандидаты).

В частности, постановление Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» предусматривает участие в работе административной комиссии представителей общественных объединений, но не раскрывается вопрос, как им станет известно о создании административной комиссии. Необходимо закрепить обязанность публикации информации о формировании административных комиссий в средствах массовой информации³⁸.

- 5) В п.5 постановления Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» установлено, что «в состав административной комиссии включаются депутаты представительного органа

³⁷ Закон Тюменской области от 28.12.2004 № 322 «Об административных комиссиях в Тюменской области».

³⁸ Например, реализовано в Законе ЯНАО от 09.11.2010 № 115-ЗАО «Об административных комиссиях в Ямало-Ненецком автономном округе и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа по созданию административных комиссий».

муниципального образования, должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований, органов внутренних дел, представители общественных объединений.».

Как правило, включение в состав коллегиального органа, создаваемого при органе власти, представителей других органов власти или общественности оформляется по согласованию, а не как обязанность участия. Действующая формулировка требует обязательного участия в работе административной комиссии депутатов, представителей органов внутренних дел, общественных объединений. Указанное требование, как показывает мониторинг, нарушается при формировании большинства административных комиссий.

Предлагается рассмотреть возможность того, персональный состав административных комиссий формировался по согласованию с представительными органами соответствующего муниципального образования, органами внутренних дел, общественными объединениями, а также иными органами и организациями (например, муниципальными общественными палатами)³⁹.

- б) В п.16 постановления Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» установлено, что «заседания административной комиссии проводятся с периодичностью, обеспечивающей соблюдение установленных законом сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, но не реже одного раза в две недели».

В представленной выше формулировке содержится требование обязательного ежегодного проведения не менее 24 заседаний вне зависимости от наличия материалов. Например, административная комиссия Сафакулевского района, рассмотрев в 2019 и 2020 годах 6 и 3 протокола, просто не в состоянии обеспечить выполнение требования указанного постановления Правительства Курганской области. В 2019-2020 гг. только 4 из 30 административных комиссий провели 24 и более заседаний, тем самым нарушили указанную выше норму постановления Правительства Курганской области.

³⁹ Закон Республики Бурятия от 05.05.2005 №1143-III «Об административных комиссиях в Республике Бурятия и о наделении органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия в сфере административных правоотношений»; Закон Республики Коми от 02.11.2018 № 97-РЗ «Об административных комиссиях в Республике Коми».

Например, в состав административных комиссий города Шадринска и Далматовского района входят представители предприятий; в Мишкинском, Юргамышском и Петуховском районах – представители общественных палат.

В постановлении Администрации Шадринского района от 08.02.2011 № 72 (ред. от 16.01.2015) «Об утверждении Положения об административной комиссии Шадринского района» закреплена норма о том, что «заседания административной комиссии проводятся с периодичностью, обеспечивающей соблюдение установленных законом сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, но не реже одного раза в две недели (при наличии поступивших материалов)». Но даже эта норма муниципального правового акта противоречит указанному постановлению Правительства Курганской области.

Предлагается рассмотреть возможность принятия иной редакции данной нормы, например: «Дела об административных правонарушениях рассматриваются административными комиссиями на заседаниях, которые проводятся с периодичностью, обеспечивающей соблюдение сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.»⁴⁰

- 7) В п.26 постановления Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» установлено, что полномочия члена административной комиссии досрочно прекращаются назначившим его органом местного самоуправления муниципального образования в случае: подачи членом административной комиссии письменного заявления о сложении своих полномочий; вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении члена административной комиссии; признания члена административной комиссии, решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим; смерти члена административной комиссии; в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Мониторинг законодательства субъектов РФ свидетельствует о том, что для членов административной комиссии также устанавливаются иные случаи досрочного прекращения полномочий, например, «систематическое неисполнение им обязанностей члена административной комиссии, выразившегося в

⁴⁰ Закон Республики Коми от 02.11.2018 № 97-ПЗ «Об административных комиссиях в Республике Коми».

неоднократном (три и более раза подряд) отсутствии без уважительных причин на заседании комиссии»⁴¹.

- 8) С целью устранения правовой неопределенности в вопросе о полномочиях членов административных комиссий существует необходимость закрепления нормы о праве возбуждать дела об административных правонарушениях по ст. 20.25 КоАП РФ (в связи с неуплатой административного штрафа).

Сумма фактически взысканных (уплаченных) штрафов по итогам работы административных комиссий составляет менее 50% должного исполнения, а в 2020 году - около 22%. В основном такая ситуация связана с уклонением лиц, подвергнутых административному штрафу, от исполнения обязанности его оплаты. Действующее законодательство предусматривает ответственность за неуплату административного штрафа в срок, предусмотренный законом. Такая ответственность установлена ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Что касается привлечения к ответственности за данное правонарушение, то согласно ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ эта функция должна осуществляться уполномоченными лицами коллегиальных органов, вынесших постановление о наложении административного штрафа, в данном случае – членами административных комиссий.

Некоторые субъекты РФ в региональном законодательстве закрепляют полномочия членов административных комиссий составлять протоколы о правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ⁴². Аналогичные нормы можно применить при совершенствовании законодательства Курганской области.

⁴¹ Закон Тюменской области от 28.12.2004 № 322 «Об административных комиссиях в Тюменской области»; Закон ЯНАО от 09.11.2010 № 115-ЗАО «Об административных комиссиях в Ямало-Ненецком автономном округе и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа по созданию административных комиссий»; Закон Республики Башкортостан от 22.01.2004 № 64-з «Об административных комиссиях в Республике Башкортостан».

⁴² Аналогичные нормы закреплены, как минимум, в законодательстве 8 субъектов РФ – Брянской, Владимирской, Иркутской, Калужской, Мурманской, Оренбургской, Ярославской областей, в ХМАО и ЯНАО.

Выводы и рекомендации

В соответствии с Законом Курганской области от 30.12.2005 № 120 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий» органами местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных и городских округов создано 30 административных комиссий, в работе которых принимают участие 167 членов.

Закон Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» установил 51 состав административных правонарушений, по которым к ответственности привлекаются физические, юридические и должностные лица. На 01.03.2021 г. административные комиссии обладали правом рассмотрения дел по 33 из 51 статьи указанного правового акта.

В 2019 и 2020 годах в административных комиссиях выросло количество рассмотренных дел - 2784 и 3919 соответственно, а также количество привлеченных к административной ответственности граждан, должностных и юридических лиц - 2703 и 3746 соответственно.

Вместе с тем, ежегодно снижается объем субвенций из областного бюджета, которые направляются на исполнение государственных полномочий (в 2015 г. – 490 тыс. рублей, в 2020 г. – 462 тыс. рублей).

В результате мониторинга законодательства и правоприменения выявлены проблемы правового обеспечения деятельности административных комиссий, как на областном уровне (постановление Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях»), так и на муниципальном (нарушение порядка формирования административных комиссий).

По результатам мониторинга правоприменения Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий» сделаны следующие выводы:

- 1) несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина – не выявлено;
- 2) наличие нормативных правовых актов органов государственной власти Курганской области, иных государственных органов Курганской области,

муниципальных нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена нормативным правовым актом областной Думы – требуется принятие⁴³;

3) несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти Курганской области, иных государственных органов Курганской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области при издании нормативного правового акта – не выявлено;

4) искажение смысла положений федерального закона при принятии Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий» - не выявлено;

5) наличие в нормативном правовом акте областной Думы коррупциогенных факторов - не выявлено;

6) неполнота в правовом регулировании общественных отношений – не выявлено;

7) коллизия норм права – выявлено⁴⁴;

8) наличие ошибок юридико-технического характера – не выявлено;

9) искажение смысла положений нормативного правового акта областной Думы при его применении - не выявлено;

10) неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий» – выявлено⁴⁵;

11) использование норм, позволяющих расширительно толковать компетенцию органов государственной власти Курганской области, органов

⁴³ Не принят правовой акт Правительства Курганской области, устанавливающий форму квартальных и годовых отчетов об осуществлении переданных отдельных государственных полномочий Курганской области.

В Звериноголовском районе необходимо принять правовой акт о персональном составе административной комиссии, в Шимихинском муниципальном округе - утвердить новый состав административной комиссии.

⁴⁴ Нормы постановления Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» не соответствуют областному законодательству.

⁴⁵ Нормы постановления Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» не соответствуют актуальному федеральному и областному законодательству.

местного самоуправления муниципальных образований Курганской области – не выявлено;

12) наличие единообразной практики применения нормативного правового акта областной Думы – присутствует;

13) количество и содержание заявлений по вопросам разъяснения нормативного правового акта областной Думы, поступивших в Курганскую областную Думу – отсутствуют;

14) количество вступивших в законную силу судебных актов об отказе в удовлетворении требований заявителей в связи с отношениями, урегулированными Законом Курганской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий», и основания их принятия - отсутствуют;

15) количество и содержание удовлетворенных обращений (предложений, заявлений, жалоб), связанных с применением нормативного правового акта областной Думы, в том числе с имеющимися коллизиями и пробелами в правовом регулировании, искажением смысла положений нормативного правового акта и нарушениями единообразия его применения – отсутствуют;

16) количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий», а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности – отсутствуют;

17) наличие финансовой, организационной, кадровой обеспеченности реализации нормативного правового акта областной Думы – обеспечен частично⁴⁶.

⁴⁶ Информации администраций Мокроусовского района и Шумихинского муниципального округа.

**Рекомендации Центра мониторинга
законодательства и правоприменения при Курганской областной Думе:**

1) Комитету областной Думы по местному самоуправлению и региональной политике:

- использовать в работе информацию Центра мониторинга законодательства и правоприменения при Курганской областной Думе;

2) Правительству Курганской области:

- рассмотреть возможность подготовки проекта Закона Курганской области «О внесении изменений в Закон Курганской области «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» в части наделения уполномоченных лиц административных комиссий полномочиями по привлечению к ответственности за неуплату административного штрафа в срок, предусмотренный ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ;

- рассмотреть возможность внесения изменений в постановление Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» в соответствии с требованиями Закона Курганской области от 30.12.2005 № 120 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий» в части:

- установления формы квартальных и годовых отчетов об осуществлении переданных отдельных государственных полномочий Курганской области;

- установления требования предоставлять ежеквартальные и годовые отчеты органами местного самоуправления «не позднее пятого числа месяца, следующего за отчетным периодом»;

- применения понятия «создание административных комиссий», а не «формирование» (в п. 5, 6,7);

- рассмотреть возможность внесения изменений в постановление Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» в части формирования их состава (предоставление возможности внесения предложений представительными органами соответствующего муниципального образования, органами внутренних дел, общественными объединениями, а также иными органами и организациями);

- рассмотреть возможность внесения изменений в постановление Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении

Положения об административных комиссиях» в части определения требований к количеству заседаний административных комиссий - с периодичностью, обеспечивающей соблюдение сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;

- продолжать оказывать органам местного самоуправления информационную и организационно-методическую помощь в части исполнения полномочий административных комиссий по делам им подведомственным;

- рассмотреть возможность увеличения объемов субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных образований из бюджета Курганской области для осуществления переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий Курганской области по созданию административных комиссий;

3) Органам местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов Курганской области:

- руководствоваться требованиями постановления Правительства Курганской области от 09.03.2010 № 61 «Об утверждении Положения об административных комиссиях» при формировании количественного и персонального состава административной комиссии (включая в них муниципальных депутатов, представителей органов внутренних дел и общественных объединений);

- своевременно принимать муниципальные правовые акты об утверждении состава административной комиссии (в соответствии с требованиями п.4 статьи 28 Закона Курганской области от 20.11.1995 № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» о четырехлетнем сроке полномочий);

- при преобразовании муниципальных районов в муниципальные округа своевременно принимать решение о создании административных комиссий муниципальных округов.