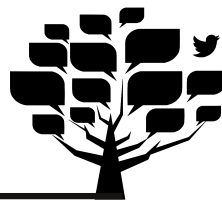

ЦЕНТР ОБЩЕСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ



**Пути совершенствования административного
законодательства и правоприменительной практики
для защиты прав граждан на местном уровне**

**Итоги независимого мониторинга работы
административных комиссий**

Материалы конференции

Аналитические доклады

Самара 2015

ДЛЯ БЕСПЛАТНОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ

1. МАТЕРИАЛЫ КОНФЕРЕНЦИИ

**Пути совершенствования административного
законодательства и правоприменительной практики
для защиты прав граждан на местном уровне**

**Итоги независимого мониторинга работы
административных комиссий**

25 сентября 2015г.



1.1. Приветственное слово организаторов

Дорогие друзья! Уважаемые коллеги!

Сегодня мы собрались на межрегиональную конференцию «Пути совершенствования административного законодательства и правоприменительной практики для защиты прав граждан на местном уровне. Итоги независимого общественного мониторинга работы административных комиссий», которую мы проводим при поддержке Всероссийского совета местного самоуправления за счет средств государственной поддержки, выделенных в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 17.01.2014 № 11-рп на основании конкурса, проведенного Движением «Гражданское достоинство», а также при финансовой поддержке администрации г.о. Самара.

На нашей конференции присутствуют гости из Пензы, Саратова, Вольска, Кузнецка, Саранска, Казани, Тольятти, Сызрани, Минеральных Вод, Москвы и других городов. Я бы хотел представить всем присутствующим наш сегодняшний президиум из экспертов.

► Азаров Дмитрий Игоревич – председатель комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, председатель Всероссийского совета местного самоуправления

► Букреев Андрей Александрович - Руководитель Департамента по вопросам общественной безопасности и контроля администрации г.о. Самара

► Шкуров Сергей Иванович - Заместитель председателя Самарского областного суда

► Галкина Анна Николаевна - Прокурор Управления по надзору за соблюдением федерального законодательства Прокуратуры Самарской области

► Кочерыгин Александр Борисович - Начальник Центра исполнения административного законодательства Управления МВД России по городу Самаре

► Белоусов Андрей Александрович - Руководитель управления организационного, правового и кадрового обеспечения департамента по вопросам общественной безопасности Правительства Самарской области

► Григорьев Виталий Григорьевич – начальник отдела административного, земельного и лесного законодательства аппарата Самарской Губернской Думы

Центр Общественного Взаимодействия

С нами также представители муниципальных районов:

► Аверин Дмитрий Иванович – председатель административной комиссии муниципального района Волжский Самарской области

► Ялова Юлия Викторовна – юрист, член административной комиссии муниципального района Ставропольский Самарской области

Почему мы проводим нашу конференцию?

Административные комиссии - важный инструмент профилактики и пресечения нарушений прав граждан, важнейший инструмент местного самоуправления, и не в последнюю очередь – фискальный орган.

Между тем, несмотря на важность нашей работы, какого-то мероприятия, где мы могли бы познакомиться с коллегами, обменяться опытом, фактически нет.

Именно поэтому мы наблюдаем огромный разброс показателей, к примеру, в 2014 г. Казань собрала 60 млн рублей, Самара 15 млн, а Челябинск 1,7 млн. Разброс на порядки в одном правовом поле. Это говорит во многом о том, что не определены цели и задачи нашей работы, ключевые показатели, роль и место института административных комиссий в системе местного самоуправления.

Но кроме обмена опытом есть ещё один важный момент – определенная координация позиций. Именно из-за отсутствия взаимодействия формируется негативная правоприменительная практика, проходят негативные изменения административного законодательства и т.д. В последнее время возникла даже ситуация, что положительные изменения касаются отдельно только Москвы и Санкт-Петербурга, что ещё раз свидетельствует о том, что наш голос не всегда слышен.

Нам бы хотелось сделать эту конференцию ежегодной, и от того, насколько продуктивно пройдут сегодня дискуссии, зависит будущее.

Я хотел бы также сказать несколько слов о том проекте, который мы реализовали. Независимый публичный мониторинг работы административных комиссий – этот наш проект по многим позициям стал первым.

В 2014 г. вступил в силу закон об общественном контроле, который заложил основы общественного мониторинга. Между тем, в последнее время возник определенный штамп: при выявлении недостатков в той или иной отрасли говорят: «Надо усилить контроль». Поэтому организаций, которые как-то что-то контролируют, появилось очень много. В большинстве же случаев проблема намного глубже отсутствия контроля. Из-за этого зачастую предложения разного рода общественных организаций носят теоретический, неконкретный и всеохватный характер и малополезны в практической работе.

Отличие нашего проекта в том, что мы осуществляем включенное наблюдение, то есть юриста нашей общественной организации включили



в административную комиссию. Понюхать пороху. Хочу представить Анну Гаврусь – именно она в этом году работала в составе административной комиссии Октябрьского района.

Кроме этого, мы осуществляли внешнее наблюдение – изучение правоприменительной практики во всех субъектах России, а также работу с обращениями граждан. Также, в марте у нас прошла первая конференция, где мы говорили в основном о проблемах и недостатках в работе. В этот раз мы делаем акцент на предложениях.

Результатом проведенной работы стали итоговые доклады, которые я и Анна представим в ходе конференции. Конечно, наши доклады в основном касаются Самары, но выявленные проблемы – общие.

Теперь по порядку ведения. В рамках конференции будут две общие дискуссии, у нас некоторое изменение программы. В ходе первой мы обсудим нормативную базу, федерального, регионального и местного уровня, в ходе второй – организацию работы. В рамках дискуссий будут представлены наши доклады, доклады наших гостей. После доклада – обсуждение, в ходе которого можно и нужно задавать вопросы. В конце каждой дискуссии подводятся итоги.

Высказывайтесь смело, мы здесь собрались как раз для обсуждения. Возможно, вы обратили внимание на рассадку, такая схема называется британской, так сидят обе Палаты британского Парламента для того, чтобы все друг друга видели и могли без микрофона участвовать в дискуссии.

Между первой и второй будет обеденный перерыв, и в ходе второй – небольшой кофе-брейк.

1.2. Приветственное слово Д.И.Азарова.

Уважаемые коллеги!

Хотел бы поблагодарить Вас за то, что здесь присутствуют представители Федеральных органов, в том числе, судебной системы. За то, что уделяют внимание таким общественным обсуждениям. Дело даже не в размере площадки, а в том, что общественные инициативы получают поддержку на всех уровнях. Это крайне важно. Спасибо всем тем, кто уделяет этому должное внимание, ну и конечно спасибо общественникам.

Я хотел бы от лица комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера поприветствовать Вас. «Совершенствование нормативной базы и практик регионального административного законодательства для защиты прав граждан» - так сформулирована тема конференции. Андрей Иванович эту работу ведет не первый год, и я рад тому, что «Центр Общественного Взаимодействия» когда-то родился из отдельных общественных инициатив, благодаря готовности администрации города взаимодействовать с гражданским обществом. Когда люди увидели, что есть поддержка, есть взаимопонимание, есть желание услышать, понять людей, таких общественных объединений из той небольшой кучки активных граждан выросло в Самаре уже достаточно много, и я этому искренне рад.

Независимый публичный мониторинг работы административных комиссий, который осуществляет Центр Общественного Взаимодействия, и результаты, мы сегодня и обсудим. Могу сказать, что постоянный мониторинг реализации законодательства, в том числе, административного, на региональном и на местном уровне, является важным и необходимым, а общественный – тем более.

Наш комитет эту работу ведет на постоянной основе, и здесь нужно отметить, что на сегодняшний день как специалистами-теоретиками, так и практиками регулярно поднимаются вопросы о необходимости реформирования законодательства Российской



Федерации, субъектов Российской Федерации, административной ответственности. Честно говоря, слово «реформирование» я не очень люблю, потому что мне ближе и понятней – «совершенствование». Часто мы подходим к реформированию, как к отсечению раннее накопленного опыта, и пытаемся всё разрушить до основания, как в той известной песне, которая до сих пор присутствует в сознании нашего общества. Все разрушить, а потом уже строить что-то новое, зачастую не используя опыт предыдущих поколений, коллег, работающих в предыдущих составах административных комиссий, региональной, муниципальной власти, и т.д.

В качестве аргументов здесь приводится отсутствие системного подхода к различным видам административных наказаний и конкретным составам административных правонарушений, избыточность и непроработанность норм, устанавливающих административную ответственность, слабый понятийный аппарат, постоянные и зачастую необоснованные изменения, вносимые в кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Признавая актуальность указанных доводов, отмечу, что за время действия кодекса принято более 350 федеральных законов, которыми были внесены более 2500 поправок. На сегодняшний день на рассмотрении в Госдуме находятся 139 проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в КоАП, которые чаще всего связаны с установлением административной ответственности по новым основаниям, либо ужесточением санкций. Наряду с отмеченными, на рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона №7031926 о кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, внесенный депутатом государственной Думы руководителем профильного комитета В.Н. Плигиным. На региональном уровне так же ситуация аналогичная, совершенствование идет полным ходом. Важно, чтобы это носило системный характер.

В первоначальной редакции кодекса отсутствовали положения, четко регламентирующие полномочия субъектов Федерации в сфере административной ответственности, были законодательно закреплены исключительные полномочия Федерации, тем самым относя иные неперечисленные полномочия к субфедеральным. Законодательство не догматично,

Центр Общественного Взаимодействия

оно находится в развитии. Сейчас мы идем по пути либерализации законодательства. В этой части следует отметить, что в статье 1.3.1. Кодекса, введенной в 2009 году, определены предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. В частности, субъекты Российской Федерации уполномочены на определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, а также на создание административных комиссий и коллегиальных органов.

Достаточен ли установленный законом перечень? Об этом бы должны в первую очередь услышать от правоприменителей. У меня есть своя позиция и свои предложения, но я очень надеюсь, что сегодня у нас в рамках содержательной дискуссии и установленного регламента, что очень важно, мы сможем сформулировать предложения для, в том числе, правотворческой деятельности.

Коллеги, активность административных комиссий достаточно высокая. По 2013 году только в Самаре было рассмотрено более 30 000 протоколов. Вместе с тем, возникают вопросы, связанные с качеством и прозрачностью работы административных комиссий. В первую очередь, это вызвано достаточно большой долей успешно оспоренных в судах решений административных комиссий. Это во многом говорит и о качестве подготовки и оформления документов, но с другой стороны, судебная система тоже работает, принимает доводы второй стороны. И в этом ничего страшного я не вижу, лишь бы это не было показателем низкого качества работы административных комиссий. Думаю, что количество составов правонарушений подведомственных административным комиссиям муниципальных образований будет увеличиваться. Во всяком случае, такая тенденция наблюдается.

Очень рассчитываю, что сегодня услышу для себя важное и полезное. А результаты конференции, надеюсь, будут оформлены надлежащим образом.

Спасибо за внимание!



1.3. Доклад руководителя департамента по вопросам общественной безопасности и контроля г.о. Самара

А.А. Букреев

Уважаемые коллеги!

Администрация городского округа Самара успешно сотрудничает с Некоммерческим партнёрством «Центр общественного взаимодействия» в реализации проекта «Независимый публичный мониторинг работы административных комиссий». Цель проекта - задействовать общественные организации в совершенствовании деятельности административных комиссий городского округа Самара, выполняющих важнейшую функцию повышения качества жизни горожан.

Сегодняшний семинар — это попытка осмыслить наработанную практику административных комиссий городского округа Самара, изучить накопленный опыт комиссий из других регионов и на их основе наметить конкретные пути повышения эффективности работы комиссий.

Необходимо отметить, что проводимый ежемесячно анализ отчетов административных комиссий позволяет сделать вывод об устойчивой положительной тенденции в их деятельности, проявившейся в 2015 году.

В частности, за 8 месяцев 2015 года административными комиссиями районов городского округа Самара рассмотрено – 10 560 дел об административных правонарушениях (за аналогичный период прошлого года – 10 092 протоколов, далее по тексту – АППГ, без учета статистики У МВД по городу Самаре).

По результатам рассмотрения дел вынесено – 5 087 постановлений о назначении административного наказания в виде предупреждения (АППГ – 4 196); 4 979 постановлений о назначении административного наказания в виде административного штрафа (АППГ – 5 325).

Наложено штрафов на общую сумму – 47 млн. 753 тыс. 850 рублей (АППГ – 26 млн. 420 тыс. 500 руб.) Динамика роста

Центр Общественного Взаимодействия

наложенных штрафов составила – 180,7%

Необходимо отметить положительную динамику взаимодействия административных комиссий районов с Управлением ФССП по Самарской области по исполнению постановлений.

Сумма поступления в бюджет городского округа Самара административных штрафов по сравнению с аналогичным периодом прошлого года увеличилась на 9 794,3 тыс. рублей. Динамика роста составила 228,1%.

Сумма оплаченных штрафов на 1 сентября 2015 года – 17 439,2 тыс. руб. (АППГ – 7 644,9 тыс. руб.).

Вместе с тем, несмотря на определенную положительную динамику в работе административных комиссий районов, имеются значительные резервы для повышения качества и эффективности их деятельности. В частности, существует проблема правоприменения норм действующего административного законодательства. В этой связи проведен совместный мониторинг, который выявил ряд системных недочетов, решение которых в дальнейшем позволит улучшить работу.

На сегодняшний день численность административных комиссий составляет 26 человек на штатной и 94 на внештатной основе.

Определяющим показателем работы административных комиссий является среднемесячная нагрузка на одно должностное лицо административной комиссии по количеству составленных протоколов. За 8 месяцев 2015 года среднемесячная нагрузка в количественном соотношении по городу составила – 10 протоколов (АППГ – 8). Однако, по нашему мнению, это недостаточно, так как отдельные члены административных комиссий составляют до 50 протоколов в месяц.

Мониторинг показал, что при рассмотрении дел об административном правонарушении и назначении административного наказания по-прежнему имеют место ошибки в применении норм права.

К наиболее распространённым относятся:

- ▶ неверная квалификация выявленных административных правонарушений;
- ▶ неправильное определение лица, виновного в совершении административного правонарушения, или



применение административного наказания не ко всем лицам, виновным в его совершении;

- ▶ непринятие мер к получению и закреплению доказательств по делу, ошибки в оценке имеющихся доказательств;

- ▶ назначение административного наказания без учета тяжести совершенного правонарушения или без учета обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность;

- ▶ неприменение мер административного принуждения, направленных на устранение причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Имеются проблемы квалификации административных правонарушений, сопряженные с необоснованным привлечением лиц к административной ответственности в случаях:

- ▶ отсутствия события административного правонарушения;

- ▶ отсутствия признаков, образующих состав административного правонарушения (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона);

- ▶ нарушения правила приоритетного применения специальной нормы, предусматривающей состав административного правонарушения.

Кроме того, при составлении и рассмотрении административных протоколов не всегда учитываются положения КоАП при квалификации правонарушения по признаку повторности, который предусматривает более суровое административное наказание. Из всех принятых решений (от общего количества) за нарушения Правил благоустройства территории г. Самара повторность применялась по городскому округу Самара в 4,9% случаях.

При вынесении предупреждения нужно руководствоваться положениями КоАП, где предупреждение можно назначать только за нарушения, совершенные впервые, при отсутствии ущерба. Подобные случаи неверной квалификации административных правонарушений приводят к тому, что правонарушитель несет ответственность, несоизмеримую степени опасности совершенного им правонарушения, что, в свою очередь, препятствует достижению цели административного

Центр Общественного Взаимодействия

наказания, его эффективности, а ошибки в квалификации административного правонарушения приводят к отмене постановления о назначении административного наказания в случае его обжалования.

За 8 месяцев 2015 года прекращено – 459 производств по делам об административных правонарушениях.

Распространенными причинами являлись указанные выше ошибки, а также неполнота предоставленных документов, либо нарушение процессуальных сроков предоставления документов в административные комиссии районов из полиции.

В целях совершенствования работы по данной линии в 2015 году Департаментом подготовлено и проведено четыре совместных совещания с представителями УФССП по Самарской области, а в Октябрьском районе проведено два совместных рейда по должникам административной комиссии службой судебных приставов и полицией.

Внесена законодательная инициатива о наделении сотрудников Администрации городского округа Самара и её функциональных органов государственными полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Самарской области от 01.11.2007 №115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» (далее – Закон №115-ГД), расширяющий круг должностных лиц. На данный момент указанный законопроект № 6949-15 от 02.09.2015 находится на рассмотрении в Самарской Губернской Думе.

Кроме того, Департаментом по вопросам общественной безопасности и контроля проанализирован практический опыт эффективных административных комиссий, функционирующих в Казани и городах с внутригородским делением (Челябинск и Новороссийск).

По его результатам необходимо отметить, что во всех указанных городах имеется положительный опыт работы городских административных комиссий. В частности, у административной комиссии Казани в 2014 году сумма наложенных штрафов составляет 83 млн. рублей, взысканных 59,4 млн. рублей, что в процентах 71,6%. В свою очередь в городском округе Самара в 2014 году процент оплаченных штрафов составил около 30%.

В этой связи нами в настоящее время прорабатывается



вариант создания городской административной комиссии, что позволит:

- ▶ внедрить единую информационную базу административных правонарушителей, что позволит более эффективно применять такую норму закона, как повторность совершенного правонарушения;

- ▶ обеспечить регулярное и непосредственное участие сотрудников Администрации, наделенных соответствующими полномочиями, в заседаниях комиссий, что будет способствовать более эффективному решению вопросов обмена положительным опытом между районными комиссиями, контролю за их деятельностью, в том числе с точки зрения предотвращения коррупционных факторов;

- ▶ сформировать группу профессиональных юристов, которые будут наделены полномочиями по представлению интересов Администрации г. Самара при обжаловании решений административных комиссий в судах различных инстанций и осуществлять обучение менее опытных специалистов.

Как нам представляется, наиболее оптимальным путем решения проблем является создание городской административной комиссии, которая либо входит в организационно-штатную структуру Департамента по вопросам общественной безопасности и контроля, либо станет самостоятельной структурой.

Спасибо за внимание!

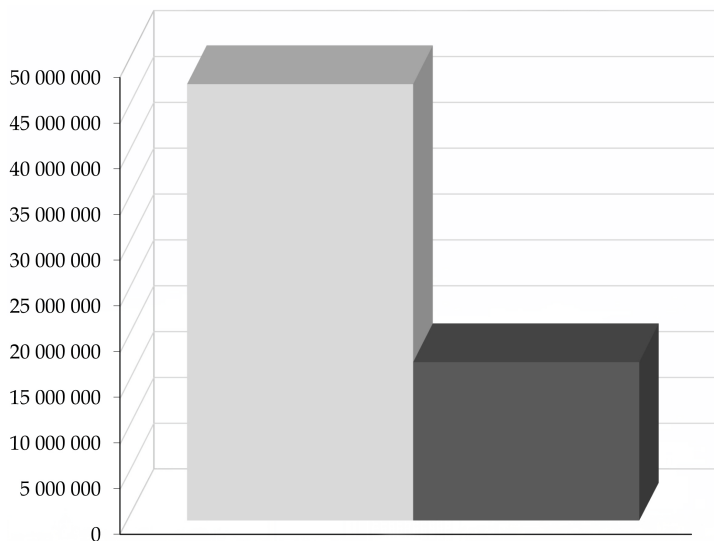
Дополнительные материалы.

Среднемесячная нагрузка на одно должностное лицо административной комиссии по количеству составленных протоколов.

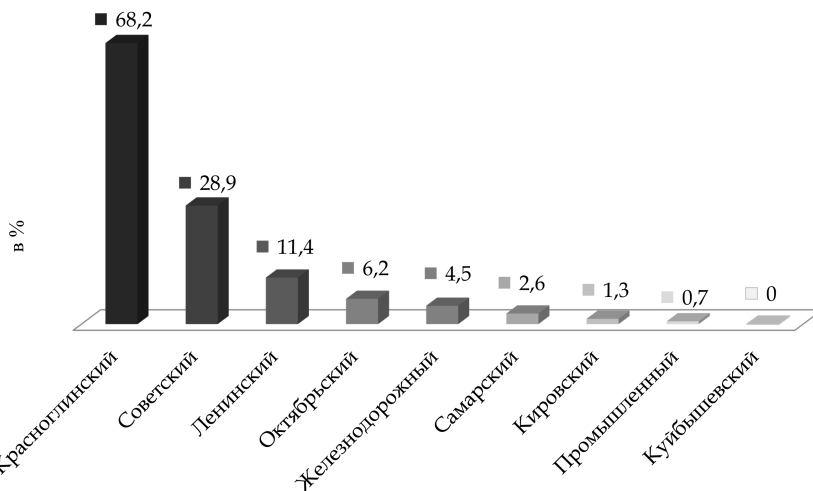
Район	Среднесписочная численность административной комиссии (ед.)	За 8 мес. 2014 г. (кол-во)	За 8 мес. 2015г. (кол-во)
Железнодорожный	13	7	12
Кировский	15	17	14
Красноглинский	12	4	8
Куйбышевский	16	5	7
Ленинский	10	4	4
Октябрьский	12	7	12
Промышленный	14	13	14
Самарский	12	6	8
Советский	16	8	8
Всего по городу	120	8	10



Сумма штрафов за 8 месяцев 2015 года

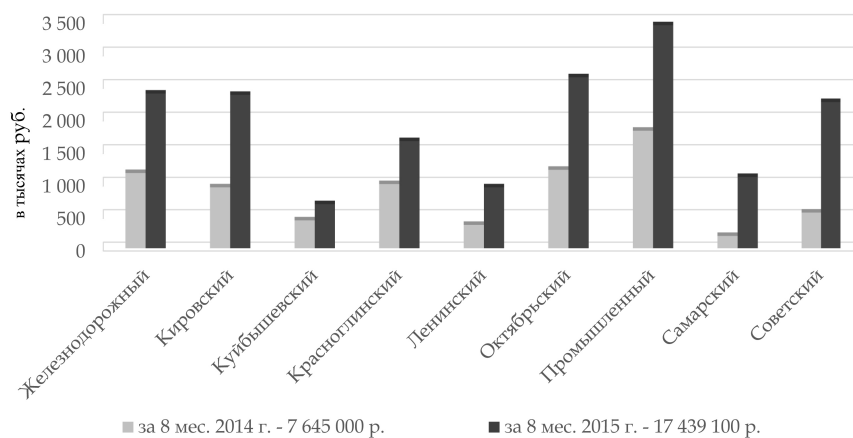


Повторность нарушения Правил благоустройства за 8 месяцев 2015г. по городу составила - 4,9%.



Центр Общественного Взаимодействия

Сумма оплаченных штрафов за 8 мес. 2014г. и за 8 мес. 2015г.





1.4. Доклад об итогах проекта

А.И. Ишмуратов

Федеральное законодательство

Когда мы говорим о федеральном законодательстве, важно напомнить, что наша конференция преследует прикладные задачи, поэтому мы не будем обсуждать фундаментальные и общие вопросы.

Сразу перейдём к вопросам, которые вызывают проблемы в повседневной работе административных комиссий.

1. Проблема прилегающих территорий

Понятно, что любая деятельность на участке оказывает влияние не только на сам участок в его границах, но и на окружающую территорию, и вполне логично установить какие-то требования по состоянию прилегающей территории на владельца основного участка. Регламентировать границы этой территории, конкретные обязанности, ответственность и т.д. Без этого невозможно обеспечить право граждан на благоприятную среду.

При принятии такого рода норм, мы руководствуемся нормой Закона об организации местного самоуправления. Однако суды, как правило, не соглашаются с данной трактовкой, и здесь сформировалась крайне негативная судебная практика.

Штрафы по данным нормам, а зачастую и законность самих норм, успешно оспариваются в судах с опорой на Гражданский кодекс, ст. 210 ГК РФ Бремя содержания имущества гласит

*Собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено **законом** или договором.*

Данная проблема, по нашему мнению, имеет два решения. Наиболее правильно, изменить формулировку ст. 210 ГК по аналогии со ст.137 Животные, гласящей

*К животным применяются общие правила об имуществе постольку, поскольку законом **или иными правовыми актами** не установлено иное.*

Соответственно:

Собственник несет бремя содержания принадлежащего ему

Центр Общественного Взаимодействия

имущества, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором.

Второй путь – явным образом уточнить полномочия органов местного самоуправления в Законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также уточнить Закон о защите конкуренции в части исключений в ст. 15.

2. Проблема конфликта с санитарным и техническим регулированием.

Эта ситуация распространяется на такие распространенные нарушения, как, скажем, парковка на газонах.

Представляется очевидным, что установление такого рода норм вполне укладывается в полномочия по утверждению правил благоустройства согласно п.19 ст. 14 федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления"

устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения

Между тем, практически любая норма по благоустройству пересекается с действующими санитарными, строительными или техническими нормами. Та же самая парковка на газонах будет косвенно запрещена какими-нибудь нормами по содержанию зеленых насаждений, выбрасывание мусора – нормами по утилизации отходов, и т.д. И мы сталкиваемся уже с тем, что даже статья за выбрасывание предметов из окна, по мнению суда, вторгается в полномочия федерального центра, потому что есть правила утилизации отходов.

К сожалению, сложившаяся судебная практика такова, что



любые санитарные, технические, строительные и другие подобные нормы или СНиПы признаются федеральным законодательством, ответственность за нарушение которых может устанавливать только федеральный центр.

Указанные нормы принимались в основном до принятия Закона об МСУ, многие – ещё в советское время в совершенно других целях.

Данная практика имеет три предпосылки:

- ▶ Отнесение санитарных и других технических норм к федеральным полномочиям
- ▶ Приоритет федерального законодательства
- ▶ Всеохватность большинства норм

Безусловно, в подавляющем большинстве городов за стоянку на газонах административные комиссии всё-таки привлекают, иначе, учитывая массовость данного нарушения, газонов в городах просто не останется. Но для этого используются различные правовые костыли. Такие решения, хоть и являются полностью законными, могут иметь повышенную оспоримость. В Казани, к примеру, это самый распространенный состав, по которому в 2014 году составлено 1157 протоколов, а сегодня уже реализован упрощенный порядок автоматической фиксации парковки на газоне с использованием камер, по аналогии с камерами ГИБДД. Поэтому здесь есть острая необходимость устранения неопределенности в федеральном законодательстве.

В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее – ГД РФ) рассматривался проект федерального закона № 309592-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – проект № 309592-6), предусматривавший установление административной ответственности за стоянку механических транспортных средств на детских игровых или спортивных площадках и за проезд или стоянку механических транспортных средств на озелененных территориях.

Комитетом ГД РФ по конституционному законодательству и государственному строительству на проект № 309592-6 было подготовлено заключение от 05.11.2013, в котором отмечалось следующее.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление

Центр Общественного Взаимодействия

административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В настоящее время федеральное законодательство не содержит норм, непосредственно устанавливающих запрет на стоянку механических транспортных средств на детских игровых или спортивных площадках и проезд или стоянку механических транспортных средств на озелененных территориях.

Постановлением ГД РФ от 12.11.2013 № 3158-6 ГД проект № 309592-6 был отклонен. Фактически сложилась абсурдная ситуация, по которой суды раз за разом отменяют данные нормы на основании того, что существуют действующие федеральные нормы в той же области, а законодатель продолжает считать, что федерального законодательства, регулирующего этот вопрос, нет.

Всё это ещё раз показывает, что проблема с техническим регулированием намного глубже отдельных статей.

Данную проблему можно решить несколькими путями:

► Переработать санитарные, технические, строительные и прочие нормы. Этот пункт можно не обсуждать, потому что работы в рамках существующих процедур тут лет на 10, не меньше.

► Прописать распространенные составы в федеральный КоАП.

Понятно, что этот путь в итоге приведет к тому, что от регионального законодательства у нас ничего не останется. Однако для некоторых статей, таких как выбрасывание предметов из окон многоквартирных домов, можно пойти на это исключение.

► Уточнить полномочия субъектов федерации и органов МСУ.

Поскольку нормы в области благоустройства отменяются по всему спектру разного рода технического регулирования, целесообразно изменить несколько законов

→ Закон Об общих принципах организации органов местного самоуправления

Явным образом прописать право органов МСУ устанавливать правилами благоустройства нормы, ужесточающие, либо направленные на исполнение действующих норм в сфере



санитарии, строительства и т.п.

КоАП РФ в части наделения субъектов федерации полномочиями устанавливать административную ответственность за нарушения, предусмотренные отдельными статьями КоАП РФ. В список этих статей должны попасть наиболее всеохватные бланкетные и отсылочные составы, особенно всевозможные статьи «нарушения законодательства в области», под которые можно подвести что угодно. Это, к примеру ст. 6.3. Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и ст. 9.4. Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий)

Дополнительно, возможно, имеет смысл доработать в этом направлении отраслевые законы: О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, О техническом регулировании и т.п.

Подобный подход не является беспрецедентным. К примеру, в сфере оборота алкоголя реализована похожая архитектура: существуют базовые федеральные ограничения, субъекты федерации наделены полномочиями по принятию более жестких норм и установлению за них административной ответственности. Точно также надо сделать и в нашем случае.

→ Прописать запрет на парковку на газонах в ПДД

Это позволяет снять остроту проблемы, в том смысле, что в таком случае за стоянку на газонах сможет привлекать к ответственности ГИБДД, располагающее необходимыми ресурсами. Отчасти это логично, ведь стоянка на газонах угрожает безопасности участников дорожного движения: на газонах играют дети, на хорошо организованных – могут отдыхать люди. Это не менее опасно, чем стоянка на тротуаре, которая запрещена ПДД.

В дальнейшем, можно по опыту Москвы и Санкт-Петербурга предать эти полномочия на уровень субъекта федерации, разрубив гордиев узел.

Я обращаю Ваше внимание, раз уж поднялась такая тема, – Москва и Петербург получили право штрафовать **за парковку для должностных лиц субъекта федерации**. А мы – нет. Это ещё раз говорит о том, что нужно координировать свою работу и отстаивать общие интересы перед законодательными органами, иначе о нас просто забудут.

3. Проблема проверки документов

Центр Общественного Взаимодействия

Для применения огромного пласта важнейших составов, связанных с неправильным выгулом собак, выбрасыванием мусора и другими нарушениями со стороны физических лиц, которые устанавливаются, как говорится, на месте, необходимо для начала установить личность лица, совершившего правонарушение.

Сейчас члены административных комиссий могут только спросить у гражданина или свидетелей его имя, и если тот представится, к примеру, Дунканом МакЛаудом, то придется составлять протокол на Дункана МакЛауда. Проверить документы или доставить нарушителя в отделение полиции для установления сотрудник административной комиссии не имеет права.

Для таких случаев ст.27.2 КоАП РФ ч. 1 предусмотрена процедура административного доставления, когда нарушитель может быть доставлен в отделение полиции для установления личности. По общему правилу, такими полномочиями до недавних пор были наделены только сотрудники силовых ведомств: полиции, ФСКН, ВАИ и т.п.

Поэтому, реальная работа по таким статьям возможна, только если выйти на рейд с сотрудником полиции, а для полиции, понятно, мусор и собаки - не приоритетный вопрос, и сотрудника направят очень неохотно.

Между тем, в статье появилось одно важное исключение.

4) должностными лицами органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением правил пользования транспортом, при выявлении административных правонарушений на транспорте - в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или в иное служебное помещение;

Поскольку прецедент создан, и проблем с его реализацией в целом не возникло, мы предлагаем создать возможность для расширения круга лиц, уполномоченных осуществлять доставление, добавив в ч. 1 ст. 27.2 следующий пункт:

должностными лицами, на которых настоящая обязанность по доставлению возложена законодательством субъекта федерации - в помещения органа внутренних дел

Логичный вопрос, кто непосредственно будет доставлять нарушителей в отделение, ведь не члены комиссии лично, имеет простой ответ: участники добровольных народных дружин, которые имеют право оказывать содействие в обеспечении правопорядка должностным лицам, наделенным



соответствующими полномочиями

Таким образом, сотрудник комиссии, наделенный полномочиями по доставлению, с несколькими дружинниками вполне сможет проводить рейд по таким мелким нарушениям. Понятно, что в большинстве случаев никакое доставление не понадобится, поскольку нарушитель перед реальной перспективой провести время в отделении полиции не станет скрывать свою личность.

4. Проблема сроков давности

Ст. 4.5 КоАП РФ устанавливает общий срок давности в размере 60 дней. Между тем, Ст. 28.2 КоАП РФ требует уведомлять о составлении протокола и о рассмотрении дела нарушителя способом, позволяющим проконтролировать получение.

Таким способом, на практике, являются заказные письма. Согласно действующим Правилам оказания услуг почтовой связи (п. 34), отправление считается невостребованным только после истечения срока хранения, который устанавливается для заказных писем в 30 дней.

Если нарушитель ушёл в «глухую оборону» и не берёт письма совсем, то получается, если сложить 30 дней на уведомление о протоколе и 30 дней на уведомление о рассмотрении дела, срок давности просто выйдет.

Следует заметить, что с данной проблемой сталкиваются все органы, которые не могут составить протокол на месте, где требуются первые 30 дней на уведомление, и все они добились включения в ст. КоАП РФ множества исключений, больше сотни.

Поэтому представляется целесообразным, во-первых, увеличить срок давности по всем административным правонарушениям до 1 года, а также разрешить субъектам федерации вводить иные сроки давности, для чего следует дополнить статью фразой:

а также для иных нарушений, в случаях, предусмотренных законодательством субъектов федерации

Другим решением может стать наделение органов, осуществляющих рассмотрение административных правонарушений правом отправлять письма категории «судебное», срок хранения которых составляет 10 дней. Сейчас такие письма могут отправлять только суды, в соответствии с Правилами оказания услуг почтовой связи.

Этот вариант представляется даже проще, поскольку

Центр Общественного Взаимодействия

требует не изменения законодательства, а только приказа Минкомсвязи в части поправок к правилам оказания услуг почтовой связи.

Региональное и местное законодательство

Региональное законодательство - ключевой вопрос в нашей работе. Оно непосредственно регулирует работу административных комиссий и устанавливает составы правонарушений.

В последнее время я бы выделил следующие тенденции в развитии регионального законодательства

► Ужесточение наказания

Унаследованные с советской эпохи, многие штрафы до 2007-2008 года по величине были чисто символическими.

Первый прецедент серьезного повышения штрафов, когда они стали составлять заметную, ощутимую сумму для юридических лиц, был создан в Санкт-Петербурге при подготовке к проведению саммита «Большой Восьмерки».

Власти Северной столицы столкнулись с тем, что на благоустройство города выделились серьезные деньги, велась огромная работа, но вся она могла быть в одночасье сведена на нет самовольным вскрытием, неудачной заделкой после ремонта, грязью со строек и т.д. Тогда для борьбы с этим явлением ввели штрафы, измеряемые сотнями тысяч рублей, и это дало хорошие результаты, количество нарушений существенно сократилось.

После того, как это подействовало в Питере, аналогичные нормы принимают в большинстве крупных городов, и всегда – с положительным результатом.

В этой связи мы рекомендуем:

→ Повысить максимальные штрафы

В настоящее время, из-за небольшого размера максимального штрафа, практически отсутствует профилактический эффект данной санкции. Если нарушитель понимает, что максимум, что ему грозит – штраф 35 тысяч рублей, небольшая сумма для юрлица, – он не имеет мотивации не то, что устранять нарушение, а даже элементарно контролировать работу подрядчиков. А зачем? Это ведь надо назначать человека, чтобы следил и проверял, платить зарплату, а должностное лицо побеждает бесплатно.



Такая ситуация у нас например с несвоевременным вывозом мусора. Раз за разом привлекаем одних и тех же нарушителей за одно и тоже. Казалось бы, какая проблема - вывозить вовремя мусор? Здесь нужен всего-то нормальный график и элементарный контроль работы подрядчиков. Но заплатить штраф обходится дешевле.

Другое дело – когда риск измеряется сотнями тысяч рублей. Сама вероятность получить существенное наказание мотивирует выстроить нормальный контроль, чтобы не попадаться административной комиссии.

→ Повысить минимальные штрафы

Повышение, по нашему мнению, целесообразно как для физических, так и для юридических лиц.

Для физических лиц целесообразно во всех статьях прописать штраф начиная от минимум 500 рублей. Меньшие штрафы при текущем масштабе цен являются совершенно бессмысленными, создают лишнюю работу «государственной машине». Безусловно, при изменениях в минимальных штрафах по статьям, минимальный штраф, предусмотренный в федеральном законодательстве остается прежним, и суды могут его назначить. Впрочем, для 500 рублей это вопрос чисто теоретический.

Для юридических лиц целесообразно также повысить минимальные штрафы. Здесь нужно руководствоваться расчётом, чтобы вариант «нарушать и платить» был однозначно невыгоден. К сожалению, сейчас многие предпочитают именно эту модель, с тем же вывозом мусора, например.

→ Отменить предупреждения для юридических лиц по нарушениям, связанным с благоустройством

Однозначный вывод из проведенного нами наблюдения – полная неэффективность предупреждений за нарушения в сфере благоустройства в отношении юридических лиц. Практически все нарушители, получившие предупреждения, совершают новые нарушения не только тех же норм, но даже в тех же местах. Никакой профилактической функции на практике предупреждения не несут.

По бланкетным и отсылочным нормам предупреждения по существу подменяют предписания и являются дублирующим инструментом. Именно поэтому многие регионы отказались от предупреждений для юридических лиц за нарушения в сфере

Центр Общественного Взаимодействия

благоустройства.

► Развитие квалифицирующих признаков

При рассмотрении каждого дела комиссия учитывает все обстоятельства, как отягчающие, так и смягчающие, однако единой практики нет, и решения в похожих случаях часто сильно отличаются.

Это логично. Насколько серьезнее нарушение, совершенное в видовом месте или во время праздничных мероприятий. Для решения этой проблемы, наиболее типичные обстоятельства правонарушений стоит отразить в квалифицирующих признаках, чтобы решение было предельно ясным и понятным, и не создавалась угроза нарушения прав граждан, что впоследствии приводит к успешным обжалованиям в суде.

Мы предлагаем рассмотреть возможность включить во все региональные законы об административных правонарушениях следующие квалифицирующие признаки:

- Повторность
- Частота
- Видовое место
- Центр города
- Период подготовки к мероприятиям
- Нарушение предписания

► «Самоустранение» полиции

После реформы полиции, и принятия нового закона «О полиции», полиция стала исключительно федеральным органом. Вследствие этого, возникла ситуация, что в полномочия полиции теперь не входит составление протоколов по нарушениям, предусмотренным региональным законодательством.

Безусловно, эта проблема решается заключением соглашения, по которому полиция продолжает выполнять эту работу, а из регионального бюджета компенсируются затраты. Часть регионов пошла по этому пути. Но следует заметить, что расходы полиции как силового ведомства велики и фактически превышают объём собираемых штрафов, что делает такое соглашение невыгодным и доступным только регионам, имеющим достаточно средств в бюджете.

Полиция, безусловно, не отказывается от этой работы совсем. Полицейский обязан принять сведения о любом правонарушении, однако протокол он теперь составлять не будет, а передаст материал для составления протокола в



административную комиссию или другому уполномоченному органу. Кроме того, полиция фактически прекращает работу по целенаправленному выявлению таких нарушений, за редкими исключениями (как правило, по статьям, связанным с оборотом алкоголя, полиция продолжает работу в силу того, что это ключевой момент профилактики многих других нарушений).

В этой ситуации встаёт вопрос о целесообразности так называемых полицейских статей. Тех самых статей, по которым может работать только полиция в нынешних правовых реалиях, в силу имеющихся полномочий и ресурсов. Это всё статьи, где нарушители – физические лица. Типичные примеры таких статей:

- Хожение по льду
- Отправление физиологических потребностей
- Нарушение тишины и покоя
- Нахождение детей в неположенных местах в

неположенное время

К сожалению, в отсутствие соглашения они не помогают защищать права граждан, а только мешают. Без полиции привлечь по ним кого-то малореально, не будет же административная комиссия ловить справляющих нужду под деревьями или выезжать ночью для проверки шума. Поэтому, по тому же шуму реально привлечь только юридическое лицо. Физических лиц тоже привлекают, но там обычно или предупреждение, или минимальный штраф, и, по-хорошему, почти все такие дела по закону надо прекращать. При этом они вытесняют статьи, по которым полиция может эффективно работать в силу федерального законодательства, в частности, Мелкое хулиганство и 5.35.

По нашему мнению, их следует отменить, и освободить дорогу полиции для применения статей федерального КоАПа. Там свои сложности, не зря же принимали в своё время отдельные статьи, мы не будем на этом останавливаться, в любом случае их гораздо меньше, чем в применении региональных статей без соглашения с полицией.

Для Самары вопрос регионального законодательства – это в первую очередь вопрос организации работы, более, чем конкретных составов.

Связано это с тем, что в Самарской области действует бланкетная норма – Ст. 10.4 Неисполнение нормативного акта, принятого органом местного самоуправления. Таким образом,

Центр Общественного Взаимодействия

нарушение любого местного нормативного акта автоматически образует состав административного правонарушения.

Получается, нормотворчество целиком «отдано» на уровень местного самоуправления. Похожая схема реализована в Татарстане, и, по нашему мнению, она является эффективной.

Поэтому, когда заходит речь о составах, проще принять нормативный акт на местном уровне, а региональный закон требуется для составов, где необходим или повышенный штраф, или особые признаки. На практике, муниципальный нормативный акт гораздо лучше учитывает специфику каждого муниципального образования, кроме того, его проще адаптировать к изменениям законодательства и судебной практики, чем региональный закон.

Надо сказать, Москва и Санкт-Петербург, в силу понятных обстоятельств, используют обратный подход. Там региональные КоАПы разбиты на множество мелких составов. Однако за пределами городов федерального значения мы рекомендуем постепенно отказываться от данного подхода и использовать бланкетные и отсылочные нормы.

Остановимся сначала на общеорганизационных моментах.

► Полномочия административных комиссий

Административные комиссии в одних регионах составляют протоколы и рассматривают нарушения. В других – только рассматривают.

► Состав комиссий

Комиссии могут формироваться на штатной основе, на общественных началах или по смешанному принципу.

Следует отметить, что как правило штатные места предусмотрены в комиссиях, которые составляют протоколы. Там, где осуществляется только рассмотрение – чаще всего все члены на общественных началах, потому что это совсем другой объем работы.

► Структура комиссий

Этот момент касается прежде всего крупных городов, имеющих деление на районы. Основные варианты – либо одна комиссия на город, либо комиссия в каждом районе

► Охват нарушений

Состав статей, по которым административные комиссии составляют протоколы, и которые рассматриваются комиссиями, отличается от субъекта-к-субъекту.



Немаловажный вопрос, помимо указанных, это вопрос финансирования административных комиссий. Это переданные полномочия, которые финансируются, соответственно субвенциями, что приводит к определенной негибкости – нельзя нанять людей там, где надо, сделать систему премий, мотивации и т.д. Размеры софинансирования и формула для расчета существенно отличаются. В одних регионах субъект федерации передаёт полномочия с символическим финансированием (на почтовые услуги), в других – компенсирует оплату труда штатных членов.

Данные вопросы являются, конечно, одними из самых дискуссионных. По нашему мнению, целесообразным является составление протокола административными комиссиями и смешанный подход к их формированию. Эта схема хороша ещё и тем, что позволяет органам местного самоуправления самим финансировать заработную плату членов комиссии, фактически туда можно включить любого муниципального служащего, сотрудника муниципального предприятия, или даже общественной организации, и финансировать это так, как удобно, увязав с показателями работы.

Следует отметить негативную практику, когда на общественных началах в комиссии де-факто состоят одни чиновники и сотрудники муниципальных предприятий, т.е. настоящая общественность отрезана от участия в органе, который по задумке является как раз общественным судом.

Важно, что участие именно общественности обеспечивает открытость процесса и подконтрольность работы самих комиссий, повышает эффективность общественного контроля в целом.

Согласитесь, общественник, наделенный правом рассматривать административные правонарушения, а ещё лучше – составлять протоколы, гораздо эффективнее может работать, например, с управляющими компаниями.

Если, к примеру, разговор общественника с управляющими компаниями строится как: «не соблаговолите ли вы, господа, убрать мусор», а они думают, послать его или нет, то разговор общественника с правом составлять протоколы будет идти совсем по-другому, и гораздо вероятнее, приведет к устранению нарушений.

Не это ли ключ к эффективному общественному контролю работы управляющих компаний, который мы так давно ищем, а

Центр Общественного Взаимодействия

он лежит на поверхности?

Хорошей практикой является решение, например, республики Хакасия, определять круг лиц, ответственных за составление протокола подзаконными актами, в том числе органов местного самоуправления. Более того, закон республики Хакасия охватывает также подведомственные учреждения. Таким образом, мы избегаем бесконечного перечисления названий должностных лиц в законе, которое, как правило, всё равно не учитывает всех нюансов. Например, ситуация с безбилетным проездом в Самаре. Такая система, безусловно, более гибка, чем запись всего круга уполномоченных в региональный закон и рекомендуется нами к повсеместному распространению.

Теперь перейдём к муниципальным нормативным актам, за нарушение которых наступает ответственность по бланкетным и отсылочным нормам региональных законов. Типичные разновидности таких актов:

- Правила застройки и землепользования
- Правила содержания животных
- Правила пользования общественным транспортом
- Правила подключения к сетям
- Требования к продаже отдельных видов товаров (преимущественно алкогольных напитков) и оказания услуг
- Правила использования парковочного пространства
- Временные правила, связанные с проведением мероприятий
- Правила благоустройства

«Нарезка» таких нормативных актов в каждом городе своя, но круг вопросов местного значения примерно одинаковый.

Наиболее существенной общей проблемой является поход к разработке таких нормативных актов, когда их рассматривают не как развитие и уточнение КоАП, а как своего рода инструкцию и технический регламент. В результате многие нормы формулируются так, что за их нарушения невозможно привлечь к административной ответственности.

Таковыми проблемами являются:

- ▶ Неконкретные и чрезмерно общие определения
- ▶ Отсутствие сроков и количественных показателей
- ▶ Размытая граница между нормой и нарушением
- ▶ Закрытые списки

Во избежание этих проблем необходимо формулировать все



правила как законы, обязательно задавая себе вопросы:

- ▶ В чём состоит нарушение?
- ▶ Кто отвечает?
- ▶ Как выявить?
- ▶ Чем доказать?

По возможности, следует использовать открытые списки, конструкции наподобие «везде, кроме», «и другие». Понятно, что открытые списки – это определенный коррупционный фактор, поэтому любой список, где не перечислены все элементы, должен иметь явные и очевидные критерии включения. Это позволит избежать претензий к правовой неопределенности или коррупционной емкости.

Также, мы рекомендуем обязательно проводить согласование всех новых норм с административными комиссиями, т.е. теми, кому придётся непосредственно их применять и нести ответственность за их применение. Понимает ли норму административная комиссия так же, как законодатель? Это очень важно.

Другой системной проблемой, частично вытекающей из предыдущей, является отсутствие баланса между регулированием процесса и последствий.

Возьмём, например, вывоз мусора. Регулирование процесса – это нормы в виде «Мусор должен вывозиться не реже 1 раза в сутки. Регулирование последствий – «Не допускается накопление мусора выше кромки контейнера».

К сожалению, крайне редко правила формируются в виде таких пар «процесс-последствия». В одних вопросах мы регулируем только процесс, например, требуем мыть колеса при выезде со стройплощадки, но не регламентируем состояние дороги после выезда. В других – регулируем только последствия, например, наличие надписей на стенах, и не регулируем периодичность мойки фасада.

Эта ситуация создаёт множество возможностей для уклонения от административной ответственности.

Теперь перейдем к основным пробелам регулирования, тем областям, которые в большинстве регионов никак не урегулированы. К счастью, в нескольких городах есть положительные практические примеры нормативного регулирования.

- ▶ Садово-дачные участки в черте города

Центр Общественного Взаимодействия

- ▶ Индивидуальные домовладения
- ▶ Долгострой
- ▶ Порядок организации сбора ртутьсодержащих отходов
- ▶ Стоянки

Теперь о частных решениях, об интересных практиках, которые позволяют успешно решать отдельные проблемы

▶ Установить явную обязанность землевладельца обращаться для установления границ (Ростов-на-Дону)

В данном случае, при невозможности обязать заключать соглашение о содержании прилегающей территории, представляется эффективным ввести обязанности хотя бы обратиться в муниципальный орган для определения границ этой территории. Конечно, если обратившийся будет настаивать на границах только в пределах отмежеванного участка – придётся сделать именно так. Однако, введение данной нормы позволит привлекать к ответственности тех, кто совсем устранился от содержания территории и даже не обратился за определением границ.

▶ Установить требования к патрульной уборке территорий

Управляющие компании должны убирать придомовую территорию, вместе с тем, обнаружение мусора на территории автоматически нарушения не означает. Понятно, что нарушитель скажет, что мусор появился только что, а уборка велась.

Патрульная уборка – это уборка появившегося в течение дня мусора. Установление требований, измеряемых в часах, позволят значительно упростить привлечение нарушителей к ответственности и существенно улучшить защиту прав граждан на благоприятную среду, защиту прав потребителей услуг ЖКХ.

▶ Установить обязанность контролировать работу подрядчиков

Один из самых противоречивых в судебной практики по административным делам вопросов – это разделение ответственности между заказчиком и подрядчиком, и ещё сложнее – между субподрядчиками. Отдельные сложности возникают по должностным лицам.

Например, если мы сталкиваемся с ненадлежащим содержанием чего-либо, скажем с грязью, то заказчик на практике будет утверждать, что не виноват в нарушении, т.к. заключил договор, оплачивал услуги подрядчика по уборке. Подрядчик в



свою очередь скажет, что договором предусмотрены какие-нибудь другие работы.

Понятно, что договоров при этом может быть несколько, а терминология в них сильно расходится с терминологией нормативных актов, наверняка это делается и специально. Всё это создаёт понятные сложности, которые потом решаются в судах непредсказуемым образом.

Представляется, что здоровой и естественной является модель, когда всю административную ответственность несет заказчик, а впоследствии он удерживает или взыскивает суммы штрафов с нерадивого подрядчика. Отношения между субподрядчиками – это их внутреннее дело, типичный спор хозяйствующих субъектов, куда административной комиссии вмешиваться совершенно незачем.

Поэтому необходимо в нормативных актах, особенно по бланкетным и отсылочным нормам, по возможности во всех правилах явно прописывать обязанность заказчика контролировать работу подрядчика, а в специфичных случаях – прописывать «водораздел» ответственности в более отдаленной перспективе, вплоть до принятия ежегодных адресных программ, кто именно и за какой адрес отвечает.

► Дополнить определение газона «а также иные территории, предназначенные для озеленения»

Важной проблемой, осложняющей работу по самому распространенному нарушению, кроме противоречий в федеральном законодательстве, которые мы ранее обсуждали, является несовершенство определения газона. В Самаре в частности, газон определяется как

газон - участок, занятый преимущественно естественно произрастающей или засеянной травянистой растительностью (дерновый покров). Газоны подразделяются на партерные, обыкновенные, луговые, спортивные

Понятно, что это определение не вполне соответствует запрету по духу, ведь наибольшую общественную опасность стоянка на газонах представляет именно зимой и именно на «перепаханных» газонах, где собственно нет травянистой растительности – в этом случае разносится вся грязь. Предлагаемое дополнение позволяет устранить эту проблему, повысить эффективность работы по данному нарушению прав граждан.

Центр Общественного Взаимодействия

► Запретить непокрытую землю в черте города
(Новосибирск)

Часто в процессе работы возникает вопрос, что представляет собой покрытие того, или иного участка и какие требования к нему предъявляются. Этот вопрос встаёт в первую очередь, когда мы видим грязное месиво, и непонятно, газон ли это вообще.

Для решения этой проблемы целесообразно установить запрет на наличие непокрытой земли в черте города, т.е. установить исчерпывающий список покрытий: асфальт, плитка, газон. В этой ситуации за отсутствие покрытия мы легко сможем привлечь к административной ответственности, не сталкиваясь со сложностями определения, надлежащее состояние у газона или нет, и не вторгаясь в санитарные и строительные нормы, в федеральную компетенцию.

► Установить обязанность по ограждению газонов
(Ростов-на-Дону, Москва)

Эта норма касается профилактики нарушений, связанных с повреждением газонов, в первую очередь с парковкой на газонах. Лучшее правило, как известно, такое, которое нельзя нарушить физически. Понятно, что если газон огорожен, то и припарковаться туда невозможно.

И хотя проблема парковки на газонах стоит во всех городах, удивительно, что обязанность их ограждать установлена только в двух городах.

► Детально описать требования к каждому элементу фасада (Казань)

Фасады – больная тема для всех городов со старым историческим центром, таких, как и Самара. Чтобы эффективно привлекать к ответственности владельцев, ненадлежащим образом содержащих фасады, следует детально со сроками и критериями оценки прописать все работы по содержанию каждого элемента фасада, что обязательно должно делать, а что не допускается.

Замечу, в Казани, где правила написаны именно так, сразу радует глаз хорошее состояние фасадов

► Установить обязанность еженедельно мыть фасады
(Санкт-Петербург)

Обычно, правила регламентируют состояние фасадов, между тем, это хороший пример, когда мы регламентируем следствие, но не регламентируем процесс – как часто надо мыть фасады? А ведь это, по сути, снимает проблему граффити, если



фасад регулярно моют, то надписи на нём не задержатся.

В Санкт-Петербурге установлено требование мыть фасады еженедельно, и я могу сказать, как видевший лично, что фасады там в отличном состоянии.

► Установить обязанность содержать дороги на 50 м в обе стороны от каждого въезда на строительную площадку

Хороший пример между балансом и последствиями. С мойкой колёс масса сложностей: нередко бывает, что пункт мойки есть, но колёса не моют или моют плохо, за руку поймать сложно. Если же мы устанавливаем обязанность по содержанию дороги, то застройщик сам становится заинтересован мыть колёса и не допускать разнесения грязи со стройки.

► Обязанность содержать транспортные средства в чистоте

Данная норма существует в жестком виде (Белгород), когда требования распространяются на все транспортные средства, и мягком (Ростов-на-Дону), когда требования охватывают только грузовики, автобусы и спецтехнику.

Трудно переоценить профилактическое значение такого правила, ведь грязь и пыль в значительной степени разносятся грязными транспортными средствами. Если речь об общественном транспорте, то могут испачкаться пассажиры, да и восприятие города, что важно в преддверии Чемпионата мира по футболу, в немалой степени зависит от чистоты автотранспорта.

► Прямой вывоз мусора из мусоропроводов

Здесь подразумевается, что мусор из мусоропроводов должен вывозиться сразу, а не перемещаться на контейнерные площадки. Понятно, что если мусор из мусоропровода относят сначала в контейнеры, это способствует его излишнему накоплению.

Третья часть

Этот раздел у нас – самый важный. Ведь огромный разброс показателей говорит о том, что реальные проблемы связаны больше не с законодательной базой, а именно с организацией работы, в каком-то смысле с государственным менеджментом. И задача по повышению эффективности работы – это задача управленческая.

В этом докладе основной акцент сделан на том, как организовать работу комиссии в целом, а вопрос об организации

Центр Общественного Взаимодействия

личной, собственной работы будет рассмотрен в докладе нашего юриста Анны Гаврусь.

Мы начинаем, и сразу же вопрос, а что такое эффективность работы административных комиссий? Вопрос залу!

Итак, мы видим основные группы показателей: собираемость штрафов, количество пресеченных нарушений прав, т.е. составленных-рассмотренных протоколов, и сокращение числа нарушений, т.е. профилактика. Собираемость штрафов, как наиболее измеримый показатель нашей работы по защите нарушенных прав, по профилактике нарушений, отличается в разных регионах не в разы – на порядки.

На поступления в бюджет влияют два фундаментальных фактора. Во-первых, натуральные показатели, входящий поток, количество нарушений, которые мы выявляем и фиксируем. Для примера, в административных комиссиях районов г. Самары на штатного члена в месяц приходится в среднем 5 протоколов. Во-вторых – конверсия, по какому числу нарушений будут составлены протоколы, затем назначены штрафы, размер штрафов, сколько вступят в силу и не будут обжалованы, сколько будет собрано и поступит в бюджет. Понятно, что показатель этот никак нельзя назвать большим. Очевидно, что ограничением является не время членов комиссий и количество сотрудников, а отдельные узкие места, лимитирующие факторы.

Однако, нарушение мало найти и оформить. Чтобы штраф в конечном итоге поступил в бюджет, нужно собрать доказательства, уведомить нарушителя, оформить протокол, проверить материалы, всесторонне рассмотреть нарушение, опять уведомить, отстоять при необходимости решение в суде, проконтролировать поступление средств, привлечь к ответственности неплательщика за неуплату, передать дело судебным приставам, и это далеко не полный перечень задач.

В 2014 году в Самаре составили протоколов на 60 млн рублей, однако поступило в бюджет только 15 млн. Частично этот разрыв объясняется временным лагом между составлением протокола и поступлением штрафа, и изменениями в законодательстве, но в целом – ярко иллюстрирует нынешний КПД, или, как мы говорим, - конверсию. Переход выявленных нарушений в собираемость.

Отсюда возникает вопрос, почему так происходит? Давайте рассмотрим проблемы, узкие места, которые с одной стороны



мешают увеличить натуральные, входящие показатели: составлять больше протоколов, и проблемы, которые снижают конверсию выявленных нарушений.

Начнём с **типичных проблем, конкретных негативных практик**, а затем перейдём к фундаментальным причинам и путям их решения.

► Злоупотребление предупреждениями

Среднее по стране количество предупреждений – 20%.

Между тем, в ряде комиссий количество предупреждений по статьям, где предусмотрена такая санкция, достигает 60%, и даже 90%. При этом нельзя забывать, что назначать предупреждения согласно ст. 3.4. КоАП РФ можно только за впервые совершенные нарушения, при отсутствии ущерба, угрозы жизни, здоровью, экологии, а также риска их возникновения. То есть, назначать предупреждения можно довольно редко. Однако в ходе проверки мы сталкивались со случаями назначения предупреждений за ненадлежащее удаление сосулек, где риск жизни и здоровью очевиден, или нарушителям, десятки раз привлекавшимся ранее к ответственности за тоже самое.

Случается, что предупреждения выносятся, чтобы не прекращать дела, например, в связи с отсутствием доказательств, пропуском процессуальных сроков и т.д. Понятно, что обжаловать его никто не будет, и эти проблемы не вскроются, зато можно отчитаться о привлечении к ответственности и даже профилактике. Это плохая практика, ведь он не пойдёт обжаловать, даже если не виновен, а потом следующее его нарушение будет считаться повторным.

Такая практика повальных предупреждений должна целиком искореняться. Превышение 20% порога предупреждений должно быть основанием для проведения проверки законности их назначения, а назначение незаконных предупреждений должно вести к соответствующим мерам.

► Назначение только минимальных штрафов

Это тоже существенный момент в потере конверсии, когда мы выявляем нарушение, которое предполагает штраф до 50 тысяч рублей, а назначаем 5 тысяч. И дело не только в конверсии. Здесь возникает парадоксальная ситуация, когда нарушать и платить становится самой выгодной моделью поведения, и штраф теряет всякий профилактический эффект в области предотвращения нарушений прав граждан.

Центр Общественного Взаимодействия

Понятно, что медианная величина, самый часто встречающийся штраф, должен быть примерно равен середине интервала, установленного законом. Однако, наша проверка обнаружила сильный крен в сторону минимальных штрафов. При этом в некоторых комиссиях зачастую почти все штрафы назначаются по минимальной величине, буквально с двумя-тремя исключениями в месяц. В тяжелых случаях, мы наблюдаем ситуацию, когда более 90% штрафов имеют одинаковую величину.

Безусловно, здесь речь идёт об определенном нарушении законодательства, поскольку согласно ст. 24.1 КоАП РФ, административная комиссия должна всесторонне рассмотреть дело, с учетом всех обстоятельств, как отягчающих, так и смягчающих. При наличии смягчающих – назначить штраф ниже среднего, при отягчающих – выше. Каждое дело уникально, а штрафы по всем почему-то выносятся одинаковые. Очевидный вывод по такой практике – всесторонне материалы дела не рассматриваются.

По нашему мнению, отсутствие дисперсии, явный крен среднего штрафа в одну сторону должны быть основанием для проверки ведения заседаний.

► Неправильная квалификация

Также распространенная ситуация, когда обнаруженное нарушение квалифицируется неправильно, в результате наказание становится неадекватным содеянному, защита прав и законных интересов граждан не обеспечивается. Наиболее распространенные ошибки квалификации:

→ Отсутствует учет повторности

Повторность в региональных КоАПах является обычно квалифицирующим признаком, отдельной частью статьи, по которой наказание выше. Это важнейший элемент профилактики нарушений, четкая логическая связь: совершил повторно – жестче наказание.

Между тем, комиссии, и не только комиссии, а также должностные лица, занимающиеся ЖКХ, потребительским рынком, благоустройством (ГАТИ) квалифицируют повторные нарушения как впервые совершенные. Иногда такие действия происходят из-за объективных факторов, в частности из-за отсутствия общей базы нарушений, когда узнать было ли нарушение раньше затруднительно, но зачастую повторность



даже не пытаются проверить. Это серьезное упущение. Воздержимся от обвинений в халатности, но повторимся, что этот момент должен быть под контролем. По сути здесь прямое нарушение закона, произвольное решение, которым дают необоснованное преимущество определенным лицам.

Некоторые члены комиссий (конечно, не штатные) неправильно понимают нормы права в части повторности, что, к примеру, повторность касается только нарушений, совершенных в том же месте. Это конечно вопрос обучения и проверки знаний при включении новых членов в состав комиссии.

→ Квалификация по более общей норме

Закон устанавливает специальные нормы, как правило, для тех нарушений, где есть какие-то особенности: типичный круг нарушителей, круг органов, выявляющих нарушения, повышенная общественная опасность, много разного. Как правило, по ним наказания выше.

Между тем, нередко наблюдается нежелание применять специфичные нормы, и применение бланкетной общей нормы. Таким примером ст. 4.18 ч. 3 загрязнение территорий общего пользования при эксплуатации транспортных средств. Поскольку запрет на такое загрязнение содержится и в городских Правилах Благоустройства, в этих случаях порой применяют статью 10.4. Неисполнение нормативного акта, принятого органом местного самоуправления, минимальный штраф по которой ниже в 40 раз и не соответствует высокой общественной опасности данного нарушения. Так и теряются поступления в бюджет, не говоря уже о том, что не обеспечивается защита прав граждан от посягательств.

► Неправильное понимание норм права

Очень часто там, где административная комиссия может принять эффективные меры по защите нарушенных прав граждан, она бездействует из-за неправильной трактовки законодательства или судебной практики. Это проявляется как в отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях, так и в прекращении возбужденных дел по неправомерным основаниям.

Остановимся подробнее на типичных ошибках понимания норм права:

→ Придомовая территория

Выше мы описывали проблему прилегающей территории,

Центр Общественного Взаимодействия

что если не заключено соглашение о её содержании, то как-то привлечь за её ненадлежащее состояние нарушителя нельзя.

Придомовая территория – это участки вокруг многоквартирных домов, обязанность управляющих организаций по содержанию которых установлена федеральным законодательством

Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме, согласно которым в состав общего имущества включаются земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом и иные объекты, предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства многоквартирного дома; а содержание общего имущества... включает в себя в том числе содержание и уход за элементами озеленения.

Это справедливо также в том случае, если прилегающий к жилому дому земельный участок не сформирован и не поставлен на кадастровый учет, так как неоформление собственниками многоквартирного дома земельного участка, не имеет правового значения, так как согласно ст. 16 Федерального закона от 29.12.2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного Кодекса Российской Федерации», каких-либо актов органов государственной власти о возникновении права общей долевой собственности на данный участок не требуется.

Если специализированная организация заключает договор на управление многоквартирным домом, то по заданию собственников помещений в МКД в течение согласованного срока за оплату обязуется оказывать услуги и (или) выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в данном доме, предоставлять коммунальные услуги собственникам помещений, а также иные услуги и работы, связанные с управлением многоквартирным домом.

Судебная практика и разъяснения прокуратуры однозначно подтверждают верность данной трактовки.

За ненадлежащее содержание должна наступать административная ответственность. Между тем, по данному направлению работа зачастую не ведется из-за неправильного понимания норм права: член комиссии думает, что если нет соглашения, то управляющая компания не должна содержать придомовую территорию (путая её с прилегающей).



Это серьезная и очень распространенная ошибка, которая сама по себе нарушает права граждан, но и способствует нарушениям, поскольку, не неся ответственность, управляющая компания, как правило, игнорирует необходимость содержания зеленых насаждений (исправно, однако, собирая с жильцов квартплату), и в Самаре каждый год случаются несчастные случаи от падающих деревьев при шквальном ветре. Учитывая факт, что прокуратура неоднократно давала разъяснение по этому вопросу, подобные случаи бездействия, безусловно, должны вызывать самое серьезное реагирование.

→ Доказательства

Проблема с неправильной оценкой весомости и достоверности доказательств является одной из существенных. Нами выявлены случаи, когда свидетели, информация о которых была указана в материалах дела, не опрашивались, а дела прекращались из-за отсутствия доказательств. Неоднократно имели место и случаи прекращения дел на основании ничем не подтвержденных предположений или догадок членов комиссии, даже при наличии зафиксированных фактов. Имеются случаи, когда в качестве документальных доказательств принимались нечитаемые ксерокопии.

С другой стороны, обнаружены факты привлечения к административной ответственности при серьезных проблемах с доказательной базой: решение опирается только на показания потерпевшего, фотоматериал нечеткий или явно по другой дате или сделан в другом месте. Это, конечно не массовое явление, об этом речь не идёт, а скорее отдельные «косяки», с которыми, однако, надо бороться. Выявлять такие моменты в материалах дел – крайне трудоемкое занятие, ведь приходится перепроверять каждое дело. Однако выборочная проверка дел, в первую очередь прекращенных, может быть полезной.

→ Основания для прекращения дел

Эта проблема носит во многом скрытый характер, т.к. прекращенное дело, понятно, не попадёт в суд, не будет предано огласке и т.д., соответственно причины его прекращения, возможно не соответствующие законодательству, ускользают от контроля.

Между тем, неправильное понимание норм права может приводить закрытию дел либо по недостаточным основаниям или с нарушением процедуры.

Центр Общественного Взаимодействия

Согласно п. 5 ст. 29.4 КоАП, при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении в случае неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела выносится определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела должностному лицу, которые составили протокол.

Пункт 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 гласит, что возвращение протокола возможно только при подготовке дела к рассмотрению и не допускается при рассмотрении дела об административном правонарушении по существу, поскольку часть 2 статьи 29.9 КоАП РФ не предусматривает возможности вынесения определения о возвращении протокола и иных материалов органу или должностному лицу, составившим протокол, по результатам рассмотрения дела.

Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении (например, отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола и т.п.).

Несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных статьями 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения, поскольку эти сроки не являются пресекательными, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, если этому лицу было надлежащим образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки или причины неявки были признаны неуважительными.

Таким образом, наличие ошибок в протоколе об



административном правонарушении требует правовой оценки на этапе подготовки к рассмотрению дела и на заседании административной комиссии, и не может являться достаточным основанием для прекращения производства по делу.

Очевидный вывод, что если какое либо дело прекращено по причине наличия несущественных ошибок в протоколе, это свидетельствует о том, что либо комиссия впервые видит протоколы на заседании, а следовательно, подготовительная работа надлежащим образом не проводится, либо о том, что оснований для прекращения дело нет вообще и оно прекращено произвольно.

► Недостатки в документах

Здесь тривиальный момент, всем в общем понятно, что документы надо проверять, фотоматериал должны быть качественный, обстоятельства дела отражены, это всё самоочевидные вещи. Некоторые ошибки носят естественный характер, и какой-то процент всегда будет, нужно понимать, что здесь мы тоже теряем в количестве, хотя и немного.

Следует обратить внимание, и на прошлой конференции об этом говорилось, что необходимо отражать все смягчающие и отягчающие факторы, а также имеющиеся сведения о материальном положении нарушителя, дабы суд не пересмотрел дело на том основании, что комиссия не учла какие-то обстоятельства дела. Важно показать, что все эти вещи учтены и отражены в размере штрафа.

► Нарушение порядка уведомления

Это самое распространенное основание для пересмотра судом решений административных комиссий.

Сейчас нет смысла повторять очевидные нормы, на которых члены комиссии «собаку съели», важно лишь отметить, что это приводит к потерям и снижению конверсии. Как выше описано, это во многом не вина комиссий, а проблема жестких рамок, в которые их ставит федеральное законодательство. Уведомлять надо по возможности быстрее, чтобы не вышел срок давности, а многие «быстрые способы» - электронная почта, факс - не дают 100% гарантии получения.

Здесь стоит остановиться на нежелательности использования простых писем из-за большого объема судебной практики, где такое уведомления по совокупности других обстоятельств дела признается ненадлежащим. Нельзя сказать, что оно всегда

Центр Общественного Взаимодействия

ненадлежащее, однако оспоримость в этом случае выше, поэтому их следует избегать. Экономия здесь приведёт к многократно большим потерям.

► Недостаточная работа по сбору задолженностей

Понятно, что часть нарушителей попытаются просто не выплачивать назначенный штраф, дабы уйти от ответственности. Для работы с этой группой необходимы отдельные мероприятия по сбору задолженности, это в первую очередь составление протоколов по ст. 20.25 и передача материалов судебным приставам.

К сожалению, не во всех комиссиях данная работа выстроена таким образом, чтобы это происходило автоматически, а где-то такая работа практически не ведётся, где-то работают от случая к случаю.

Безусловно, далеко не всё в силах комиссий: некоторые физлица ведут маргинальный образ жизни – с них просто нечего взять, а если юридическое лицо банкротится, то взыскать с него штрафы малореально, хотя, в этом случае следует, конечно, привлекать к ответственности должностное лицо – директора, он никуда не денется.

Заметим, к слову, что УК Альтернатива, а которой тут сейчас говорят, вопреки расхожему мнению, банкротом пока не объявлена, и вся подобная информация нуждается в проверке.

Надо отметить, что в Самаре пока не было прецедентов начала процедуры банкротства за долги по штрафам по иску административного органа, есть смысл поработать над его созданием, поскольку у некоторых должников сумма долга даже в рамках одного района превысили порог банкротства. Для отдельных групп, вроде незаконной торговли, есть и более эффективные методы, в частности совместный рейд с полицией и приставами, где сотрудники полиции имеют законные полномочия на досмотр, а приставы на изъятие выручки.

В этой связи, конечно, должна оцениваться собираемость штрафов в абсолютных величинах, оценки же относительной собираемости, например в сравнении с количеством протоколов или величиной вынесенных штрафов, следует избегать, поскольку это просто толкает в определенной мере к назначению минимальных штрафов и прекращению под разными предлогами сложных дел.

Теперь рассмотрим вопрос, почему так происходит?



Понятно, что почти все проблемы возникают в силу объективных причин, а вовсе не по вине конкретных лиц. Наша задача – устранить, по возможности эти причины, а не искать виноватых. Я бы выделил следующие *основные проблемы*:

► Конфликт интересов

Конфликтов тут несколько. Во-первых, конфликт с руководителями в сфере ЖКХ. Они, как правило, обращаются с разными просьбами к управляющим компаниям, не всегда подкреплёнными оплатой или полномочиями. После этого, наложение крупного штрафа может испортить отношения.

В результате формируется своего рода джентельменское соглашение – мы вас не штрафуем, а вы не идёте в Суд обжаловать. Понятно, что такая «сделка» городу в перспективе совершенно не выгодна, ведь в этих условиях управляющие компании так и будут нарушать. И прекращение нарушений, строгое соблюдение всех правил гораздо важнее и нужнее, чем какие-то отдельные работы, проведенные по неформальной просьбе. Чиновники здесь руководствуются краткосрочными интересами, а горожане проигрывают. Комиссии же в этой ситуации превращаются из органа, являющегося почти что судом, просто разновидностью инспекции в сфере ЖКХ.

Давайте поставим вопрос провокационно: если таковая договоренность имеет место, зачем 26 штатных сотрудников? Для оформления хватит и семерых секретарей. Это я к тому, что соглашаться на такие условия не нужно, в конечном счете это изнутри подрывает институт административных комиссий.

Другой важный конфликт связан с тем, что почти все члены комиссий – муниципальные служащие, а многие муниципальные предприятия и учреждения сами являются злостными нарушителями. Понятно, что никто не заинтересован штрафовать своих коллег. В результате возникает ситуация, когда государственные и муниципальные структуры оказываются вне правового поля, получают индульгенцию, и дело доходит даже до того, что порой годами не устраняют самые простые нарушения.

Этим летом на территории детского сада на ребенка упало аварийное дерево, ребенок погиб, это типичный результат подобного конфликта интересов.

► Нежелание сталкиваться с обжалованиями в суде

Комиссии часто идут на предупреждения, минимальные штрафы, легкие статьи, закрывают дела в случаях, когда

Центр Общественного Взаимодействия

нарушитель с высокой вероятностью будет оспаривать решение. Хорошо известно, что в подавляющем большинстве случаев суд оставляет решение административной комиссии в силе, а уж риск взыскания судебных издержек с административного органа практически нулевой, такие решения можно пересчитать по пальцам, и это совсем вопиющие случаи.

Почему же тогда стараются избежать обжалований? Во-первых, это трудозатраты: нужно писать отзыв, ходить на заседание, возможно и не одно, готовиться. Во-вторых – затягивание времени – даже безнадёжные суды могут запросто оттянуть уплату штрафа на полгода, а то и больше. В-третьих, на суде вскрываются все допущенные ошибки, чего тоже никому не хочется.

► Проблемы мотивации

Здесь мы не говорим о каком-то обязательном плане или палочной системе, да это и не нужно. Но в любом случае, начинать следует с того, каких результатов мы ждём от административной комиссии. Люди должны понимать, что от них требуется, и по каким показателям оценят их работу. Здесь очень тонкая грань.

Если потребуем поступлений в бюджет – прекратится работы по физическим и должностным лицам, потому что трудозатрат там столько же, а то и больше, а штраф ниже на порядок. И уж точно никто не будет заниматься такими вещами, как например, неправильный выгул собак, где можно потратить половину рабочего дня, а штрафов будет меньше, чем с одного протокола за граффити на стене. А ведь работа с выгулом – не менее нужная.

Если потребовать количество протоколов – может получиться на выходе множество мелких нарушений, по которым будет предупреждение или копеечный штраф. Поставить цель процент собираемости – прекратится назначение крупных штрафов, мелкие ведь лучше платят.

Если оценивать по количеству обжалований – может прекратиться работа по сложным и крупным делам, которые могут успешно обжаловать, останутся только 2-3 железных состава, вся работа и пойдёт по ним.

Словом, этот вопрос намного сложнее, чем может показаться в начале, и в целом, куда более организационный и внутренний, нежели правозащитный и общественный.



По результатам нашего исследования мы видим следующие основные **направления улучшения работы административных комиссий.**

► Правовые

Выше мы уже останавливались на правовых проблемах, дополнительно стоит отметить пробелы в регулировании работы административных комиссий, в частности не урегулированы такие вопросы как включение в комиссию новых членов, порядок ведения заседаний и другие.

► Материальные

Проблемы обеспечения возникают во многом из-за ограниченности выделяемых бюджетных средств, между тем, мы должны понимать, что экономя копейку на расходах административных комиссий, бюджет теряет рубль штрафов, это не говоря уже о социальных потерях и нарушениях прав граждан.

Среди основных проблем следует выделить:

→ Оргтехника

Компьютеры и другая оргтехника, используемые комиссиями зачастую не соответствуют задачам и объёму работы. Например, комиссиям требуется печать на конвертах, а принтеры для этого не предназначены, конверты сжевываются, склеиваются и т.п., приходится заполнять вручную, и так теряется время квалифицированных, опытных муниципальных служащих на рутинную работу. Не меньше проблем вызывают устаревшие, медленно работающие и зависающие компьютеры, всё это в конечном счёте ведет к потерям времени, и снижению показателей работы.

Считаю целесообразным провести полный аудит используемой техники на предмет её соответствия целям и задачам работы комиссии, не будем забывать, что административная комиссия – это орган, который приносит деньги, и обеспечение должно быть тут соответствующее

→ Связь

Проблему почтовой связи мы уже упоминали, когда говорили о юридических проблемах со сроками давности. Заказные письма в случае с физическими лицами не всегда позволяют соблюсти сроки уведомлений.

Решением проблемы является отправка телеграмм и отправлений первого класса, которые доставляются непосредственно адресату в гораздо более сжатые сроки, и

Центр Общественного Взаимодействия

признаются судами надлежащим уведомлением, в этом смысле они даже лучше заказных писем. Понятно, что такие услуги стоят дороже, и здесь встаёт вопрос необходимых бюджетных средств. Но также понятно, что телеграммы потребуются нечасто, лишь в некоторых случаях, а экономя копейку, здесь мы теряем рубль на штрафах.

К сожалению, сейчас в Самаре телеграфная связь даже формально не включена в договоры на оказание услуг связи в зданиях районных администраций, где работают административные комиссии. Этот момент конечно к ближайшим торгам следует прописать в техническом задании на оказание услуг связи.

► Кадровые

Кадровые проблемы – это не отдельные люди, конечно, а определенные системные недостатки, в частности:

→ Квалификационные требования

В нынешних реалиях, работа в административной комиссии - это правовая, юридическая работа, в чем-то напоминающая работу суда. Здесь, безусловно, требуется хорошее знание законодательства, и желательно – не нескольких нормативных актов, а принципов права, судебной практики и т.д. Конечно, всё это можно приобрести с опытом, но по-хорошему – нужно полноценное классическое юридическое образование.

Те проблемы, которые мы описывали – неправильная квалификация, неправильное понимание норм права, многие ошибки, в значительной степени проистекают отсюда. Поэтому мы предлагаем для всех новых штатных членов административной комиссии ввести обязательное требование о наличии высшего юридического образования. Революций здесь делать не следует, но постепенное движение в этом направлении неизбежно, поскольку уже на федеральном уровне предлагалось установить требование о юридическом образовании для представителей по делам об административных правонарушениях, для как минимум, одного члена комиссии и т.д.

→ Повышение квалификации

Сегодня, безусловно, сложно добиться высокой эффективности без постоянного обучения, ведь меняются правовые нормы, судебная практика, что и говорить, мир не стоит на месте. Сейчас периодически проводится повышение



квалификации, не только для штатных членов комиссий, но и других органов, участвующих в их работе. Однако чаще всего это делается в форме оторванного от повседневной работы обучения, порой даже в лекционной форме.

Между тем, любые знания закрепляются тогда, когда используются на практике, поэтому очень важно осуществлять не какие-то разовые мероприятия, а безотрывное обучение. Среди основных направлений здесь я вижу юридическое обучение и компьютерную грамотность.

Многие достаточно обычные вещи, например, заполнение адресов на конвертах... Да да, сейчас ни одна комиссия не может составить тысячу протоколов просто потому, что тогда весь месяц придётся только заполнять конверты. Это типичное «узкое место», мелочь – но на работу может влиять больше, чем разъяснения прокуратуры. Вопрос залу, как вы заполняете конверты? Почти все вручную в текстовом редакторе. Эти вещи можно значительно ускорить с помощью самых элементарных офисных компьютерных программ.

Я вижу правильный формат повышения квалификации – безотрывным методом, когда, например, каждый четверг на 2 часа приходит компьютерный специалист и решает совместно с членами комиссии 1-2 практические проблемы – конверты, реестры, шаблоны документов, может быть, отвечает на вопросы. То же самое, специалисты из правового управления – последние судебные решения, какой-то обзор судебной практики, обсуждение на 1-2 часа раз в 1-2 недели. Подобные решения на микроуровне не требуют ни затрат, ни политических решений, и могут снять множество узких мест.

→ Обучение и аттестация

Сейчас новые члены в каждую комиссию включаются постановлением главы города, притом не только штатные, но и на общественных началах. Если штатные члены в целом компетентны, так как к ним есть должностные требования, то, когда мы говорим о членах на общественных началах, возникает вопрос: «учил ли их кто-то перед приемом, проверял ли хотя бы элементарное знание законодательства»? Увы, далеко не всегда. А ведь каждый член комиссии участвует в заседаниях, высказывается на заседаниях, имеет право голоса. Порой оказывается, что он и не знает, какие должны приниматься решения на заседании.

Безусловно, перед включением в комиссию каждый

Центр Общественного Взаимодействия

кандидат даже на общественных началах должен быть как-то минимально, но специально обучен и подготовлен, и согласовываться новые кандидаты должны только после аттестации.

► Организационные

Среди организационных проблем следует выделить:

→ Проблема регламентации

Понятно, что для решения многих проблем приходит первое решение – дать поручение, указание, рекомендацию. Однако, если мы хотим добиться системного результата, который продержится не больше 1-2 месяцев, не будет зависеть от отдельных людей, которые как-то что-то поняли и восприняли, мы должны обязательно регламентировать работу административных комиссий.

Важно понимать, что мы можем действовать поручениями, когда у нас 1-2-3 человека, но когда работают 26 человек только штатных членов, да ещё и административно-техническая инспекция, и на общественных началах, это не будет эффективным.

Сегодня департамент дал одно поручение, завтра непосредственный начальник другое, на совещании решили третье, а тут ещё и предписания и обращения граждан. Вчера поставили одни приоритеты, а сегодня срочно поставили другую задачу. Поэтому всё предложения и решения должны отражаться в регламентах и документах, чтобы рядовому члену комиссии было понятно, что и как делать, чтобы ему не приходилось становиться крайним в бесконечном конфликте интересов, чтобы каждый раз не искать баланс между всеми поручениями и указаниями.

Мы видим следующие направления регламентации:

□ Должностные инструкции

Этот документ есть и в настоящее время, однако он написан достаточно общими словами. Потому и появляются вопросы, кто должен проверять повторность, кто должен проверять и оглашать возможность назначения предупреждений, кто должен составлять протокол за неуплату, и т.д. Сейчас в каждой комиссии председатель сам распределяет эти обязанности, где удачно, а где не очень, где-то удаётся охватить всё, а где-то случаются упущения.

Между тем, они должны описывать обязанности каждого



члена комиссии предельно конкретно с привязкой ко всем действиям в рамках административного производства, кто и что делает при составлении протокола, на заседании, после принятия решения.

Особенно актуально это для комиссий, где 3 и более штатных членов.

□ Регламент работы

Если должностная инструкция описывает, что должен делать каждый сотрудник, то регламенты описывают работу всей комиссии, вопросы взаимодействия. Именно здесь обычно кроется причина, по которой все члены комиссии добросовестно работают, но в целом обнаруживается масса упущений.

Регламенты должны отвечать на вопросы кто, что, когда, кому и как, так, чтобы работа шла буквально автоматически. Остановимся на основных вопросах, нуждающихся в регламентации.

▫ Составление протоколов

Этот момент представляется очевидным, тем не менее, основное количество ошибок случается именно на этой стадии.

Сам процесс должен быть детально регламентирован и описан: какие документы надо проверить, какие данные запросить, какие факты установить, и т.д. Уместен своего рода чеклист со списком пунктов, которые надо пройти при составлении протокола, вплоть до «Проверить адрес», «Проверить название должности», «Проверить наименование по ЕГРЮЛ», «Проверить доверенность», чтобы избегать типичных ошибок.

Похожую процедуру выполняют пилоты при взлете, такой же чеклист, проверить то, это, посмотреть одни показания, другие. В полёте исправить что-то уже гораздо сложнее. Наша работа – не менее ответственная. То, что мы упустим на стадии составления протокола, потом вскроется на суде.

▫ Ведение заседаний

Сейчас этот вопрос практически не регламентирован нормативной базой, в каждой комиссии заседания проводятся по-своему, где-то всё идёт практически как в суде, в других – больше напоминает совещание.

Между тем, отсутствие регламентации порождает массу вопросов. Что должно оглашаться на комиссии? Какие допускаются высказывания? Кто может выдвигать предложения и по какой процедуре? Как надо голосовать: в один шаг или в два

Центр Общественного Взаимодействия

(отдельно за вину и за наказание, или сразу за величину штрафа), допускается ли альтернативное голосование за разные варианты, или только за и против по предложению председателя, можно ли воздерживаться или вообще не голосовать члену комиссии и как учитывать такие голоса, какой порядок отвода при конфликте интересов, есть ли вето у председателя, что, если голоса делятся поровну и т.д. Вопросов множество.

В простых случаях они не столько важны, но, если брать сложные и нетривиальные случаи, несовершенство процедуры самым явным образом препятствует объективному и всестороннему рассмотрению дела.

▫ Сбор задолженности

Следует явным образом официально прописать, а по возможности согласовать с заинтересованными ведомствами весь порядок работы по сбору задолженности. Работа должна вестись отдельно по физическим и юридическим лицам.

В какой день происходит сверка, как формируется реестр должников, кто и на какой день составляет протоколы за неуплату по ст. на 20.25 КоАП РФ, когда и что предается приставам, и какая должны быть ответная реакция, когда проверяется работа. Когда материалы передаются в суд или в полицию и т.д. Подробное описание, кто, что, когда и как делает с должниками.

▫ Типовые решения и методики

Работа административных комиссий, хотя и сталкивается с экзотичными и нетривиальными случаями, в основном охватывает достаточно однотипные вещи. На практике никто не изобретает велосипед, все обычно берут прошлое похожее решение и оформляют всё по аналогии, поэтому естественно, кажется, что «всё это и так есть».

Сейчас, когда мы говорим о каких-то практиках или решениях, предложениях по совершенствованию организации по конкретным случаям, у нас даже нет контекста для разговора, получается, мы говорим, например, об абстрактных газонах, ничего конкретного.

Однако когда это не формализовано и не собрано, вы не можете обмениваться этими сведениями, получается, одна комиссия умеет привлекать за то или иное нарушение, другая не умеет, одна знает, как отстоять в суде ту или иную позицию, другая не знает. А если нужно внести изменения, то единственный вариант - доводить до каждого. Это сизифов труд.



Не проще ли сделать это один раз? Когда есть типовый образец, то улучшение или поправку можно внести туда, и сразу все будут работать с новым.

Чтобы не проделывать всякий раз одну и ту же работу, необходимо разработать стандартные образцы документов, листы опросов, доказательств, описаний типичных ошибок по распространенным случаям, например, как привлечь нарушителя за парковку на газоне: какая должна быть фотография, как запросить данные в ГИБДД, образец уведомления, план опроса нарушителя, основные моменты для разъяснения, ответы на часто задаваемые вопросы и т.д. – полный комплект.

Работа по типовым решениям в конечном счете позволит сократить неизбежные обидные тривиальные ошибки, которые возникают у любого человека, и которые самым неприятным образом обнаруживают себя на суде. Полагаю, что 80% всех случаев работы административных комиссий и административно-технической инспекции должно быть охвачено типовыми документами, доступными в удобном виде, в идеале – с ответственным редактором за каждый.

Только нужно понимать, что это длительная и сложная работа, где ни в коем случае не должно быть лишнего фанатизма. Почему люди так не любят всякие регламенты? Потому что часто они невыполнимы, написаны для идеальных условий, оторваны от практики, поэтому здесь важно не перестараться, а то можно так написать, что будет ничего невозможно и всё незаконно. Знаете, как это бывает, напишем красивый регламент, а секретарь комиссии уйдёт в отпуск.

→ Проблема оргструктуры

В настоящий момент в Самаре административные комиссии районов подчиняются, как правило, заместителю главы района, как правило, по потребительскому рынку. Именно оргструктура провоцирует конфликт интересов и рождает вышеописанные практики, наподобие джентельменского соглашения.

Другой проблемой становится разрыв в работе с административно-технической инспекцией по благоустройству, которая подчиняется другому департаменту, сидит в другом здании и т.д.

→ Проблема взаимодействия

Для эффективной защиты прав граждан требуется, зачастую, совместная работа административных комиссий с

Центр Общественного Взаимодействия

другими органами власти, в первую очередь в форме обмена информацией и передачи дел по компетенции.

Для совершенствования работы, мы рекомендуем заключить официальные соглашения с такими органами, как ФССП, ГИБДД, ФМС, Инспекция строительного надзора, Жилинспекция, Роспотребнадзор

→ Проблема контроля

Теперь перейдём к вопросу, который представляет интерес в первую очередь для департамента по вопросам общественной безопасности и прокуратуры, поскольку именно они осуществляют контроль работы комиссий.

Поговорим об организации и методике контроля. Я думаю, что окажусь прав, если констатирую, что сейчас контроль осуществляется либо по отдельным частным вопросам, которые возникают эпизодически при поручениях каких-то органов и должностных лиц, либо по обращениям граждан. Какой-то выстроенной системы контроля нет. Это вносит определенный негативный момент, т.к. подобный контроль вылавливает только отдельные «косяки», ошибки, которые, как говорится «будто мы сами не знаем», а системные недостатки организации ускользают от внимания контролирующих.

На наш взгляд, контроль, помимо всех описанных выше мероприятий является крайне важным для обеспечения эффективной работы, иначе все указания могут остаться только на бумаге.

Два основных направления системного контроля должны быть следующими

► Контроль процедур

Процедурный контроль осуществляется следующими методами:

→ Документационный

→ Непосредственный

На последнем хочется остановиться отдельно. Контроль обязательно должен хотя бы редко, но проходить на месте. Своими глазами всегда можно увидеть больше, чем по документам. Поэтому я советую ответственным за контроль работы административных комиссий лицам обязательно посетить заседание, выйти в поле на рейд, поучаствовать в составлении протокола. Это важно для понимания процессов.

► Контроль показателей



Для контроля показателей необходимо обеспечить периодический сбор агрегированной статистики в разрезе районов и статей. Собираются могут следующие показатели:

- Число составленных протоколов
- Средний штраф
- Наиболее часто встречающаяся величина штрафа
- Дисперсия
- Доля прекращений
- Доля предупреждений
- Доля пересмотров
- Собираемость

Безусловно, самый главный вопрос, какие же взять маркеры и величины? Здесь можно взять, к примеру, диапазон лучших и худших, запросить аналогичные данные у Казани и т.д.

Важно, чтобы параметры, которые контролируются, были оглашены, и текущие показатели регулярно доводились до членов комиссий. Потому что самый сильный контроль – это самоконтроль. Наша задача ведь не собрать косяки или праздную статистику, а добиваться улучшения показателей.

Немаловажным моментом является и общественный контроль, о котором мы уже говорили, и который мы и провели в этом году.

На этом у меня всё. Спасибо за внимание!

Вопросы и ответы.

В: Насколько корректным является сравнение поступлений в бюджет штрафов в Казани и в Самаре, если в Татарстане величина наказания значительно выше?

О: Верхняя планка штрафов имеет скорее профилактическое значение, когда нарушитель знает, что он рискует получить большой штраф, а не в любом случае отделается 25 тысячами рублей.

Надо заметить, что в Самаре подавляющее большинство штрафов, наверное больше 90% назначаются, как говорилось, по нижней границе, поэтому вопрос законодательства здесь вторичен, никто не мешает назначать больше уже сейчас.

В: Что делать с долгами юридических лиц, которые фактически прекратили деятельность или даже начали процедуру банкротства?

О: В общем случае, штрафовать должностное лицо. Оно никуда не денется, и у приставов масса вариантов воздействия на них. По крупным должникам, которые должны более 200 тысяч рублей надо инициировать начало процедуры банкротства. Считаю крайне важным создать в Самаре прецедент начала процедуры банкротства по иску административной комиссии. Это будет иметь хороший профилактический эффект.



1.5. Доклад о работе члена административной комиссии на общественных началах.

А.И. Гаврусь, сентябрь 2015г.

Дорогие друзья!

Я была включена в состав административной комиссии Октябрьского района г.о. Самары 27.03.2015 года, и до сих пор являюсь ее членом. За этот период я выявила основные недостатки в организации деятельности комиссии и сформулировала предложения по улучшению качества работы, которые представлены ниже.

Рассмотрим процесс выявления административных правонарушений. В Самаре в основном выявлением административных правонарушений занимаются инспектора ГАТИ, штатные сотрудники почти не ходят по территории (за исключением месячника по благоустройству и сильных снегопадов).

В районных администрациях за каждым сотрудником закреплен отдельный сектор, который он должен обходить, должен контролировать состояние территории, в случае выявления административных правонарушений фиксировать их и передавать в административную комиссию. Задумка неплохая, однако далеко не в каждом районе работа построена правильно.

В качестве примера приведу Красноглинскую административную комиссию, где работа по выявлению отлажена лучше всего.

Итак, сотрудник администрации обходит территорию и подготавливает фотоматериал, после чего передает его члену комиссии, за которым он закреплен. Член комиссии устанавливает, есть ли событие административного правонарушения, далее принимает меры к установлению виновного лица и его приглашению на составление протокола. Это квартальный метод. На методах выявления остановимся подробнее.

Если член комиссии имеет возможность выявлять административные правонарушения самостоятельно, то в

Центр Общественного Взаимодействия

зависимости от целей и задач можно выбрать один из трех методов:

- ▶ рейды по однотипным правонарушениям
- ▶ квартальный метод
- ▶ рейд по нарушителю

Рейды по однотипным правонарушениям особенно эффективны в тех случаях, когда есть риск истечения срока давности для привлечения к административной ответственности.

Например, стоянка на газонах. Пока нарушение зафиксировано, пока сделан запрос в ГИБДД, пока он им дойдет, пока они ответят, пока перешлют обратно... Пока подготовим приглашение на составление протокола, а тут и двухмесячный срок истек.

Рейдовый метод по однотипным нарушениям помогает существенно сократить временные затраты. Как же его осуществить?

Выделяем один день. Утром проходим один-два квартала с фотоаппаратом (этого достаточно, чтобы найти 50-100 машин). Сразу составляем табличку в Excel: со столбцами, дата – время – адрес – госномер – суть нарушения. Расписываем подробнее. Помним, что стоянка запрещена не только на газонах, но и на территориях общего пользования, занятых деревьями и кустарниками, на детских площадках. Потом столбик «номер» копируем в шаблон запроса в ГИБДД. После обеда отвозим в РЭО ГИБДД. Просим сообщить о готовности по телефону и предупреждаем, что заберем карточки учета автотранспорта лично. Обычно они берут срок 5-7 дней, однако чаще всего карточки готовы на следующий день или через день. Едем забираем.

Таким образом, вместо месяца, Вы тратите от трех дней до недели на получение сведений о нарушителе!

Получив карточку, открываем табличку в Excel. Из карточки учета вносим в таблицу ФИО и адрес регистрации нарушителя. Сразу ищем индекс и вносим и его. Для чего делать именно так? Для однотипных нарушений, выявленных с помощью рейдового метода, очень удобно пользоваться функцией «слияние» в программе Microsoft Word. Данная функция позволяет вставлять в один и тот же шаблон меняющиеся данные.

У Вас шаблон акта один и тот же, следует только вставить данные о собственнике ТС. Итак, с помощью вышеуказанной



функции и нужные поля вставляются в указанное Вами место автоматически, для всех нарушителей. Если их было 50 человек, Вы их всех вбили в таблицу, сделали слияние, то Word выдаст вам 50 актов. Распечатываете их. То же самое с конвертами. И не надо ничего по 15 раз перебивать.

Один раз вбили в таблицу, а оттуда формируете и запрос в ГИБДД, и акт, и конверты и протоколы, и реестр для почтовых отправлений. Удобно и быстро. Данный метод также позволяет избежать ошибок, так как нет многократного переписывания одних и тех же данных. Отмечу, что на составление протокола является где-то 30-50% приглашенных нарушителей, поэтому назначать можно с шагом в 3-5 минут.

Протоколы также печатаем заранее, нарушитель только заполняет его. Обязательно спрашиваем контактные данные, телефоны, электронную почту и т. п.

Чаще всего, если человека привлекают за стоянку на газоне, он приходит и начинает возмущаться несправедливостью. В таком случае, нужно обязательно ознакомить его с санкциями по ч. 2 ст. 10.4, а также с тем, что комиссия при рассмотрении административного наказания учитывает смягчающие и отягчающие обстоятельства. Далее разъясняем, что по КоАПу является смягчающими обстоятельствами. После такой подготовки, ознакомленный со статьями действующего законодательства и со своими правами, нарушитель в протоколе напишет самостоятельно: «С протоколом согласен, вину признаю, обязуюсь больше не нарушать».

Некоторые звонят в комиссию и пытаются скандалить, например, мне несколько раз звонил разъяренный муж одной нарушительницы. В таком случае не рекомендую тратить нервы, так как по телефону данный вопрос обсуждать нельзя, ведь в деле содержатся персональные данные: «Вот приходите с доверенностью, с паспортом, мы Вас ознакомим с материалами дела и разъясним Вам ваши права».

Квартальный метод - это обход одного или нескольких кварталов с целью выявления разнородных правонарушений. То есть фиксируем все подряд. Например, зашли во двор МКД. Фасад содержится в ненадлежащем состоянии, на входе в объект потребительского рынка отсутствует урна, территория, прилегающая к контейнерной площадке, находится в ненадлежащем состоянии... Метод удобен, когда нужно навести

Центр Общественного Взаимодействия

порядок на определенной территории.

Рейд по нарушителю - очень удобен, если некое юридическое лицо пытается уклониться от получения уведомлений и всячески игнорирует комиссию. Из-за одного протокола тратить время на поездку в канцелярию не рационально. Разумно пройти по территории, сделать их штук 15-20, и сразу отвезти.

Итак, рассмотрим как строится работа оформлению протоколов на управляющие компании, стройки, объекты потребительского рынка в сфере благоустройства. Выявили и зафиксировали факт правонарушения. Пишем приглашение на составление протокола.

Мне понравился опыт Красноглинской административной комиссии, которая в приглашении на составление протокола указывает только нарушенную статью, и не указывает часть. Получается, что член комиссии выявил правонарушение, зафиксировал, частично квалифицировал и пригласил нарушителя на составление протокола. К моменту составления протокола член комиссии уточняет у секретаря, привлекалось ли данное лицо ранее за аналогичные правонарушения, и если ответ утвердительный, пишет протокол по ч. 2.

Это помогает избежать неправильной квалификации правонарушения. Подробнее я бы хотела остановиться на аналогичности. В основном комиссия работает по ст. 10.4 - неисполнение НПА, принятого ОМС.

Часть вторая указанной статьи гласит: "2. Совершение тех же действий, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, то есть за неисполнение той же нормы нормативного правового акта, принятого органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей, на должностных лиц - от пяти до пятнадцати тысяч рублей, на юридических лиц - от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей."

Очень многие комиссии почему-то считают, что аналогичное правонарушение - это правонарушение, совершенное по одному и тому же адресу, что является неправильным пониманием данной нормы права. На данный



момент почти во всех комиссиях не отслеживается повторность, что приводит к тому, что за несколько аналогичных правонарушений нарушитель отделяется предупреждениями.

Такой подход противоречит основной цели работы административной комиссии – профилактике и предупреждению административных правонарушений. Зачем нарушителю устранять причины, способствующие совершению правонарушений, если все равно не оштрафуют?

Далее нарушителя необходимо уведомить. КоАП не содержит исчерпывающий перечень средств, с помощью которых возможно уведомление лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, поэтому существует достаточно много способов уведомления. Однако есть оговорка, что возможно использование «иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату».

По поводу того, что считать надлежащим уведомлением, в административных комиссиях г.о. Самары нет единого мнения. Одни уведомляют нарушителей только заказным письмом с обратным уведомлением, другие используют также факс, телефонограммы, электронную почту. Многие уведомляют нарушителей простыми письмами.

Особенно непростая ситуация в Самаре сложилась с заказными письмами и обратными уведомлениями: комиссии впадают из крайности в крайность. Уведомление простыми письмами - не позволяет проконтролировать вручение адресату, а следовательно, не подходит под надлежащее уведомление. Если нарушитель пойдет в суд и скажет «Я не получал», возразить нам нечего. Многие говорят про реестр отправленной простыми письмами корреспонденции с печатью канцелярии. Однако этот реестр может служить лишь доказательством того, что вы письмо отправили, а не того, что он дошло до адресата.

По поводу обратных уведомлений. Хотя в статье 25.15 сказано «заказные письма с уведомлением», однако, на мой взгляд, обратные уведомления – это пережиток прошлого. Письмо отправляется просто заказным, без обратного уведомления. И действительно, зачем оно нам, когда во всех комиссиях есть интернет?

Если письмо заказное, то ему присваивается трек-номер, получателю также носят извещения, статус доставки можно

Центр Общественного Взаимодействия

посмотреть на сайте почты. Если возникает судебный спор, к делу можно приложить чек с почты, там написаны трек-номера отправленных писем, распечатку с сайта почты, а в случае, если суд сочтет данные доказательства недостаточными, можно запросить копию извещения на почте, так как за получение заказных писем в любом случае нужно расписываться. К тому же, уведомление о вручении часто приходит с опозданием в 2-3 дня, что для ряда дел (например, для парковки на газонах) принципиально.

Пересылка простого письма весом в 20 грамм (это конверт и в нем 1 лист А4) в пределах одного населенного пункта стоит 17 рублей, заказного – 35 рублей. Заказного с обратным уведомлением – 51 рубль. Арифметика проста: если учесть, что комиссии извещают заказными с обратным уведомлением и простыми, сложим $51+17$ будет 68. Поделим на 2. Будет 34. То есть это среднее арифметическое. Напомню, заказное без уведомления стоит 35 рублей. Зачем впадать из крайности в крайность и в одном случае не уведомлять толком, а в другом переплачивать? Я предлагаю уведомлять нарушителей заказными письмами без обратного уведомления. Таким образом, и закон будет соблюден, и бюджет на пересылку Вы не превысите.

Необходимо прояснить вопрос надлежащего уведомления нарушителя в отношении уведомлений посредством отправки писем. Есть комиссии, которые считают, что если они отправили заказное письмо, и есть одна неудачная попытка вручения адресату, то они приняли все возможные меры по извещению данного нарушителя. И есть комиссии, которые полагают, что лицо, не явившееся за письмом в установленный срок или отказавшееся от его получения, не считается надлежащим образом уведомленным, потому как получается, что оно не знало о том, что в отношении него ведется производство по делу об административном правонарушении. Давайте разберемся.

Согласно п. 34,35 главы 3 Правил оказания услуг почтовой связи, утвержденных приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 31.07.2014 №234, *почтовые отправления при невозможности их вручения адресатам хранятся в объектах почтовой связи в течение 30 дней со дня поступления почтового отправления в объект почтовой связи. При неявке адресата за почтовым отправлением в течение 5 рабочих дней после доставки первичного извещения, ему доставляется и вручается*



под расписку вторичное извещение. По истечении установленного срока хранения, не полученные адресатами регистрируемые почтовые отправления возвращаются отправителям по обратному адресу.

Почтовое отправление возвращается в случае:

- ▶ отказа адресата (его уполномоченного представителя) от его получения;
- ▶ отсутствия адресата по указанному адресу;
- ▶ и другое.

Итак, заказные письма хранятся в течение 30 дней. То есть в течение данного срока нарушитель может прийти и получить письмо. Более короткий семидневный срок действует только для судебных извещений. То есть судебное извещение хранится 7 дней, и если не востребовано, оно возвращается, после чего суд делает вывод о надлежащем извещении лица. Суд не может сделать этот вывод, если лицо не получило письмо в течение 2 дней. Он этот вывод делает только по истечении установленного семидневного срока. Аналогично – комиссия не может сделать вывод о надлежащем извещении лица, если оно не получило письмо, и срок хранения не истек.

Получается, что в данном случае имеет место грубое нарушение ст. 28.2 КоАП, что может служить причиной отмены постановления административной комиссии. Однако, считать, что лицо не было уведомлено при отказе адресата от его получения и при отсутствии адресата по указанному адресу, тоже, на мой взгляд, не верно. Аргументация, что «он же не знал», несостоятельна. Знать он не должен, он должен быть надлежащим образом уведомленным.

По такой логике получается, что если нарушитель уходит в глухую оборону и просто принципиально на почту не ходит, то к административной ответственности его привлекать мы права не имеем. П. 6 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5, гласит, что если уведомление вернулось по истечении срока хранения или с отметкой об отсутствии адресата по указанному адресу, нарушитель считается надлежащим образом уведомленным. Аргументацию о том, что данный пункт касается только судебных извещений, я считаю несостоятельной, поскольку в ряде судебных решений суд ссылается на него и применительно к обычным заказным письмам.

С уведомлениями разобрались, перейдем к протоколам.

Центр Общественного Взаимодействия

Просматривая административные дела в комиссиях районов, я сделала вывод, что составители протоколов и лица, фиксирующие административные правонарушения, зачастую не понимают, зачем они это делают. Протокол об административном правонарушении является основным доказательством по делу и составляется для того, чтобы члены комиссии, а потом, возможно, суд, могли дать оценку произошедшему. Особое внимание следует уделить описательной части. Переписывать статьи закона в текст протокола бессмысленно, достаточно просто на них сослаться.

Например, мне встречались такие протоколы за ненадлежащее содержание контейнерной площадки - описательная часть : «Дата, время, адрес... на прилегающей территории имеется мусор». Фотоматериала нет. Возникает вопрос - какой мусор? Сколько? Как долго он там лежит? Это два окурка или там гора скопилась? Как оценить «масштаб бедствия»? А следовательно, - как принять правильное решение при назначении административного наказания?

На что следует обратить внимание при фиксации правонарушения? Если правонарушение длящееся, значит должны быть фото за несколько дней, период должен быть прописан в протоколе. Необходимо больше качественного фотоматериала, который отражает суть произошедшего, и по которому можно определить адрес правонарушения. В протоколе больше подробностей.

Совет по оформлению протоколов, который облегчит их восприятие и ускорит рассмотрение - грамотно используйте форматирования: в некоторых протоколах настолько много разных шрифтов, выделения, разреженности, курсива, что читать становится неудобно. Выделяйте только основные моменты, а для прочего подойдет обычный Times New Roman 12 шрифт.

Неоднократно встречались протоколы по длящимся правонарушениям, с формулировкой вроде: «10.09.2015 в 15:00 установлено, что ветки не были вывезены в течение суток». И как это установили? В таком случае, фото должны быть за 09.09.2015 и за 10.09.2015г, причем по времени должно пройти более 24 часов.

По качеству и объему фотоматериала плохой иллюстрацией могут служить однотипные протоколы по фасадам: создается впечатление, что фасад - это водосточка, объявления и граффити. Сфотографирован только кусок стены, а за разбитые лестницы, сломанные козырьки над подъездами, осыпавшуюся



штукатурку протоколов нет. Необходимо делать более качественную описательную часть: фотографировать дом со всех сторон и описывать и объявлять, и элементы фасада, которые содержатся в ненадлежащем состоянии, и граффити.

По поводу стоянки на газоне. Старайтесь фиксировать с разных ракурсов, чтобы было видно бордюрные камни, которые отделяют газон от проезжей части, траву, если таковая еще имеется, деревья. У суда не должно быть оснований прекратить дело по малозначительности нарушения или снизить наказание до предупреждения.

Перейдем к проблемам подготовки дел к рассмотрению, предварительных заседаний. Почти во всех комиссиях г. о. Самары на лицо небрежное отношение к подготовке дел к рассмотрению, в результате чего растет количество незаконных прекращений и предупреждений. По факту в большинстве комиссий как такового предварительного заседания не проводится, определение о назначении дела к рассмотрению выписывается чисто для галочки. В результате этого получается, что члены комиссии видят протокол в первый раз только на рассмотрении дела. Начинаются вопросы по качеству составления протокола, хотя это нужно было делать ранее, и если протокол некачественный, к рассмотрению его не назначать.

Какие же ошибки допускают при составлении протоколов, и почему важно от этих ошибок избавиться?

Согласно п. 5 ст. 29.4 КоАП, при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении в случае неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, выносится определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которое составило протокол. Пункт 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 гласит, что возвращение протокола возможно только при подготовке дела к рассмотрению и не допускается при рассмотрении дела об административном правонарушении по существу, поскольку часть 2 статьи 29.9 КоАП РФ не предусматривает возможности вынесения определения о возвращении протокола и иных материалов органу или должностному лицу, составившим протокол, по результатам

Центр Общественного Взаимодействия

рассмотрения дела.

Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении (например, *отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о представлении переводчика при составлении протокола и т.п.*).

Несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных статьями 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения, поскольку эти сроки не являются пресекательными, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, если этому лицу было надлежащим образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки, или причины неявки были признаны неуважительными.

Таким образом, наличие ошибок в протоколе об административном правонарушении требует правовой оценки на этапе подготовки к рассмотрению дела и на заседании административной комиссии, и не может являться безусловным основанием для прекращения производства по делу.

К рассмотрению дела об административном правонарушении документы рекомендуется подготовить максимально качественно, чтобы комиссия могла полно, всесторонне и объективно рассмотреть каждое дело. К сожалению, в составе комиссий очень мало лиц, имеющих высшее юридическое образование (в некоторых комиссиях нет ни одного юриста). Поэтому имеют место нарушения процессуального порядка при рассмотрении дел.

Беседуя с председателями, я часто слышала такой аргумент: «Да, мы знаем, что в данном конкретном случае нельзя выносить предупреждение, но члены комиссии предлагают и голосуют». Однако основная обязанность председателя – обеспечивать порядок на заседании комиссии, следовательно, не ставить на голосование заведомо незаконные предложения. Также



рекомендуется еженедельно собираться минут за 30 до заседания комиссии и в целях повышения правовой грамотности проводить небольшие семинары, ставить членов комиссии известность о судебных решениях и последних новеллах законодательства.

Перед заседанием комиссии желательно повторно обойти исследуемую территорию, а также сфотографировать устранение или неустранение правонарушений. Во многих комиссиях встречается, что у нарушителей «воспалается хитрость», в частности, управляющие компании подкладывают фотографии не с того ракурса. Например, фотографируют не ту часть стены, где нарисовано граффити. Или контейнерную площадку со всех ракурсов, кроме тех, где действительно лежал мусор. Или вообще по фотоматериалу невозможно понять, тот ли это дом, тот ли это контейнер.

Особо обращаю внимание на контроль качества устранения. Например, был случай, когда ЖЭУ представило вот фотографию об устранении, заявив, что стена покрашена. На самом деле стена просто измазана краской не в тон поверх объявления, без предварительного восстановления отпавшей штукатурки, все неровно и некрасиво. За это был составлен протокол на ответственное должностное лицо, пришлось переделать и тратить время на походы в администрацию. Таким образом, контроль за устранением помогает всесторонне и полностью рассматривать административное дело. К тому же, когда нарушитель знает, что пойдут за ним проверять, он стремится выполнить работы быстро и более качественно, потому что оштрафуют, и все равно придется переделывать, если некачественно.

Практически во всех комиссиях слишком лояльно относятся к качеству устранения, а также злоупотребляют предупреждениями. Я бы рекомендовала делать повторные обходы территории и более придирчиво относиться к рассматриваемому фотоматериалу. Основная цель составления постановления и протокола заседания комиссии – это зафиксировать, насколько качественно рассматривалось дело, что коллегиальный орган всесторонне и полностью и объективно рассмотрел конкретное дело и учел все значимые обстоятельства. Во многих комиссиях в постановлениях не указываются смягчающие и отягчающие обстоятельства, а также имущественное положение лица, не учитывается, признало ли лицо свою вину, устранение недостатков. Материал об

Центр Общественного Взаимодействия

устранении в деле часто не соответствует действительности, нет разброса по штрафам. Создается впечатление, что комиссия не учитывает перечисленные выше факторы при принятии решения. Иной раз устранение такого отвратительного качества, что на него можно и протокол составить!

Предупреждение как мера наказания эффективна и возможна только в случае первичного привлечения данного лица к административной ответственности за такое правонарушение. Более того, ст. 3.4 КоАП устанавливает, что предупреждение назначается за впервые совершенные административные правонарушения, хотя как видно из дел, от заседания к заседанию рассматриваем дела одних и тех же нарушителей по одной и той же статье и за одну и ту же норму НПА, т.е. аналогичные, и мало того, что не пишутся протоколы по ч. 2, так еще и за неделю-две забываем, что данное лицо неоднократно привлекалось и неоднократно предупреждалось. Эффективно ли каждую неделю по несколько раз порицать юридическое лицо за аналогичное правонарушение?

Еще один аргумент, который приводят в пользу предупреждений – устранение. Да, оно считается смягчающим обстоятельством, однако далеко не является безусловным основанием для вынесения предупреждений. Комиссия должна всесторонне и полностью рассматривать дела, а следовательно, должна учитывать не только одно смягчающее обстоятельство, закрывая глаза на отягчающие.

На практике же подобный подход оборачивается тем, что без «пинка» административной комиссии нарушители не принимают мер к устранению недостатков. Особенно это верно в отношении управляющих компаний: по полгода граффити не закрашивают. В идеале у дворника должно быть ведро краски, с утра дом обошел, если нарисовали – замазал. Также и объявления должен каждый день ходить срывать, а не ждать, пока административная комиссия на управляющую компанию протокол составит.

Я бы хотела отдельно остановиться на методологии подсчета статистических данных. Предлагаю несколько изменить подход к статистике, по которой оцениваются количественные показатели работы административных комиссий. На данный момент количество вынесенных предупреждений оценивается от общего числа рассмотренных решений, что не отражает



реального положения вещей и сильно искажает восприятие. Это происходит по следующим причинам:

► Количество предупреждений считается от общего числа рассмотренных дел. Общее число рассмотренных дел включает в себя постановления о назначении административного наказания, прекращенные, переданные по подведомственности, возвращенные. Если мы считаем количество предупреждений, то от общего числа рассмотренных дел нужно сначала вычесть прекращенные, переданные по подведомственности и возвращенные. Тогда мы получаем количество назначенных административных наказаний: то есть штрафы и предупреждения. Только тогда соотношение штрафов и предупреждений будет верное.

► Количество предупреждений, на мой взгляд, следует считать только постатейно. Потому что не все статьи предусматривают данную санкцию, например 4.11 и 6.5. То есть даже если вычесть прекращенные, переданные по подведомственности и возвращенные, но считать общее количество вынесенных решений по всем статьям к количеству предупреждений, это неверно. Тем более, совершенно необоснованно статистику будет тянуть вверх тот факт, что по 6.1 почти всегда штрафуют (правда, эти штрафы почти никто не платит, и приставы пачками прекращают производство).

На основании вышеизложенного, предлагаю Вашему вниманию статистику по ст. 10.4 за первое полугодие 2015 года, которая отражает реальное положение вещей:

Район	ч. 1		ч. 2	Процент предупреждений по ч. 1 ст. 10.4	Процент предупреждений по статье 10.4
	Всего признано виновными	Предупреждения			
Кировский	1106	668	155	60,4	53,0
Красноглинский	172	137	369	79,7	25,3
Куйбышевский	557	357	0	64,1	64,1
Советский	437	435	179	99,5	70,6
Самарский	890	544	25	61,1	59,5
Железнодорожный	1073	765	51	71,3	68,1
Промышленный	975	539	7	55,3	54,9
Ленинский	287	128	36	44,6	39,6
Октябрьский	657	373	50	56,8	52,8

1.6. Доклад председателя административной комиссии муниципального района Ставропольский

Ю.В. Яловая

Уважаемые коллеги!

Прежде, чем представить Вашему вниманию анализ деятельности административной комиссии нашего района, хотела бы просто напомнить, что комиссия и должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, работают в соответствии с Законодательством Самарской области, нормативными правовыми актами Самарской области, муниципального района Ставропольский и муниципальных образований района.

В 2014 году административной комиссией проведены 35 заседаний комиссии. На заседаниях рассмотрены 208 протоколов о нарушении Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» (далее – Закона).

По данным правонарушения приняты 116 постановлений о наложении штрафов, 92 – предупреждения.

Общая сумма штрафных санкций составила 175 700 рублей, из которых взыскано штрафов на общую сумму 97 400 рублей, из них оплачено в добровольном порядке 84 900 рублей, 12 500 рублей – по постановлениям службы судебных приставов. Таким образом, штраф за текущий год уплатили 60 граждан, а 56 нарушителей Закона не выполнили постановления административной комиссии, и задолженность по штрафам с их стороны составила 78 300 рублей.

В целях увеличения собираемости и поступления штрафных санкций в бюджет района должностными лицами правонарушителям разъясняется порядок и своевременность уплаты штрафа.

По телефону производится напоминание об уплате штрафа лицам, которые не произвели уплату до истечения 2-х месяцев.

Ведется тесная работа с судебными приставами по принудительному взысканию штрафов с неплательщиков. По



неоплаченным штрафам по истечении двухмесячного срока административные материалы регулярно направляются для принудительного взыскания в подразделения судебных приставов в районы, где проживают граждане, совершившие правонарушение.

Обзор деятельности административной комиссии района.

Должностными лицами административной комиссии согласно графику, утвержденному Главой муниципального района Ставропольский А.С. Пучковым, проводились выезды в поселения района с целью проверки благоустройства населенных пунктов:

- ▶ на предмет несанкционированного складирования строительных материалов, навоза, бытового и строительного мусора за пределами отведенной территории, прилегающей к домовладениям граждан или помещениям организаций,
- ▶ запрещенных стоянок автотранспорта на территории общего пользования,
- ▶ на предмет осуществления розничной торговли вне мест, установленных органами местного самоуправления.

Предупреждения об имеющихся правонарушениях в количестве 415 штук были направлены гражданам, учреждениям и организациям через почтовые отделения, кроме того, составлены 48 протоколов об административных правонарушениях, и нарушители приглашены на заседание административной комиссии для наложения взыскания.

Наиболее часто рассматривались дела о правонарушениях, предусмотренных пунктом 1 статьи 6.1 Закона (осуществление розничной торговли на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления). По ним вынесено 53 постановления, в том числе 25 нарушителей получили административное взыскание в виде штрафа на общую сумму 33 500 рублей, по 28 случаям гражданам вынесены предупреждения.

С июля 2013 года утратила силу статья 4.5 Закона (складирование, хранение имущества, земли, отходов производства и потребления за пределами территории, установленной для складирования и (или) хранения или сброс отходов производства и потребления (в том числе бытовых

Центр Общественного Взаимодействия

отходов, мусора) за пределами специально отведенных и оборудованных для этих целей территорий. В связи с этим, административная комиссия работала по исполнению норм, установленных Правилами по благоустройству сельских поселений муниципального района Ставропольский, утвержденных Собраниями представителей сельских поселений. За ненадлежащее исполнение вышеуказанных норм и правил по статье 10.4 Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» должностными лицами административной комиссии составлены 27 протоколов, по которым вынесены 13 постановлений о наложении административного взыскания в виде предупреждения и 14 постановлений о наложении административного взыскания в виде штрафа на общую сумму 6 400 рублей, по которым штрафные санкции уплатили 9 человек в сумме 4 000 рублей.

При проверке налоговых деклараций муниципальных служащих Ставропольского района в 2014 году прокуратурой выявлены 50 случаев недостоверных сведений, представленных ими о доходах за 2013 год. Все нарушители закона были приглашены на заседание административной комиссии и 47 муниципальным служащим из них вынесено административное взыскание в виде предупреждения, а на 3-х человек наложено административное взыскание в виде штрафа в размере 700 рублей.

В истекшем году сотрудниками органов внутренних дел составлен 21 протокол об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 2.2 Закона (совершение действий, повлекших в ночное время нарушение тишины и покоя граждан, находящихся в многоквартирных и индивидуальных жилых домах, в помещениях больниц, санаториев, детских садов, общежитиях, номерах гостиниц и на территориях садоводческих и дачных объединений граждан). 17 нарушителей получили административное взыскание в виде штрафа на общую сумму 10 500 рублей, а четыре гражданина - взыскание в виде предупреждения.

Рассмотрены протоколы на 13 нарушителей статьи 4.19 Закона (самовольный выгон и выпас животных и птиц на территориях общего пользования). На всех нарушителей наложены штрафные санкции на общую сумму 9 800 рублей, из



которых уплачено 5 300 рублей.

В текущем году сотрудниками ОМВД по Ставропольскому району составлены 6 протоколов на граждан, производящих розничную продажу алкогольной продукции ранее 10 часов и позднее 22 часов (ст. 6.5 п.1 Закона). На нарушителей были наложены штрафные санкции в общей сумме 39 000 рублей, которые были уплачены в сумме 28 000 рублей (4 человека)\

Протоколы об административных правонарушениях, рассмотренные на заседаниях административной комиссии, составлены сотрудниками ОМВД России по Ставропольскому району (85 протоколов), должностными лицами административной комиссии (48 протоколов), прокуратурой (66 протоколов), главами и их заместителями администраций сельских поселений (9 протоколов).

В течение года должностными лицами административной комиссии подготовлены ответы на 97 жалоб и заявлений граждан.

В результате всей работы в комплексе, меняется облик поселений района, благоустраиваются объекты социального назначения, улицы, дворовые площадки, подворья и многое другое.

Количество составов административных правонарушений, подведомственных органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации и административным комиссиям муниципальных образований, последовательно увеличивается. И соответственно представляется целесообразным осуществить некоторую унификацию составов административных правонарушений, подведомственных административным комиссиям муниципальных образований для всех субъектов РФ. Это можно сделать двумя путями:

► в КоАП РФ включить минимум составов административных правонарушений, которые должны рассматривать административные комиссии муниципальных образований и которые отражают наиболее общие для всех территорий страны проблемы; за пределами этих составов субъекты РФ самостоятельно определяют составы иных административных правонарушений и ответственность за их нарушение;

► разработать Федеральный закон «Основы законодательства об административных правонарушениях субъектов РФ», который должен стать базовым для разработки в

Центр Общественного Взаимодействия

субъектах РФ законодательства об административных правонарушениях, и при этом отклонения от этого закона должны быть надлежащим образом обоснованы.

В правоприменительной практике административных комиссий муниципальных образований чаще всего рассматриваются дела о нарушениях правил благоустройства, тишины, торговли. Представляется целесообразным предоставить административным комиссиям муниципальных образований полномочия рассматривать дела об административных правонарушениях, регулируемых не только в законах субъектов РФ, но и в КоАП РФ (например, мелкое хулиганство, распитие пива, алкогольной и иной спиртосодержащей продукции в общественных местах, появление в общественных местах в состоянии опьянения и др.), поскольку здесь будет срабатывать эффект коллективно-воспитательного воздействия.

Заслуживает распространения положительный опыт муниципальных образований, в которых посредством средств массовой информации налажен диалог административной комиссии и населения, позволяющий своевременно выявлять нарушения и привлекать нарушителей к административной ответственности.

Благодарю Вас всех за внимание.



Вопросы и ответы.

В: Вы говорили, что звоните должникам, скажите, откуда вы берете телефоны?

О: Мы спрашиваем телефон при оформлении протокола

В: Много ли случаев, когда нарушители отзываются сообщить телефон?

О: Я не помню таких случаев, они, если и есть, носят исключительный характер.

В: Как вы организуете работы по доставке неплательщиков в Суд для рассмотрения дела по ст. 20.25 КоАП РФ Уклонение от исполнения административного наказания?

О: Все лица, которым были направлены уведомления о составлении протокола по ст. 20.25, оплачивают штраф, поэтому необходимость рассмотрения дела в суде, а тем более принудительной доставки, отсутствует.

1.7. Доклад председателя административной комиссии муниципального района Волжский Самарской области

Д.И. Аверин

Уважаемые коллеги!

В соответствии с законодательством Российской Федерации и Самарской области Административная комиссия Волжского района исполняет возложенные на нее полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Финансирование деятельности Административной комиссии осуществляется исключительно из субвенций, предоставляемых из областного бюджета.

Состав Волжского района включает: городских поселений - 3; сельских поселений - 12. Всего 15 поселений, численностью населения 83 000 человек.

На основании Закона Самарской области от 06.05.2006 N 37-ГД "Об административных комиссиях на территории Самарской области" распоряжением Главы муниципального района Волжский утвержден действующий состав административной комиссии Администрации муниципального района Волжский в количестве 6 человек. В настоящее время деятельность комиссии обеспечивается двумя сотрудниками на постоянной штатной основе - заместителем председателя комиссии и ответственным секретарем, остальные члены комиссии - на общественных началах.

Основной целью деятельности административной комиссии является исполнение функции по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Самарской области от 01.11.2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области».

Основными задачами производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого административной комиссией, являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого



дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с законом.

При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Основными направлениями в работе комиссии являются:

- ▶ рассмотрение протоколов об административных правонарушениях;
- ▶ доведение решений комиссии до каждого правонарушителя;
- ▶ контроль над исполнением постановлений комиссии о наложении административных наказаний;
- ▶ обобщение, выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Административная комиссия в муниципальном районе Волжский Самарской области создана с 2004 года. По годам на комиссии рассмотрено материалов:

В 2004 г. – 204

2005г. – 253

2006г. – 186

2007г. – 1052

2008 г. – 463

2009г. – 624

2010 г. – 810

Центр Общественного Взаимодействия

2011г. – 974

2012 г. – 597

2013г. – 127

2014 г. – 209

2015 г. – 140

Имеется тенденция к снижению правонарушений за нарушение складирования за пределами территорий, предназначенных для хранения и складирования, так в 2007 году составлено 400 протоколов, в 2008 году - 140, 2009 г.- 157, 2010г. – 71, 2011г. – 186, 2012г. - 59, 2013г. – 47, 2014 г. – 91, что говорит о положительных результатах работы административной комиссии и глав поселений в части наведения порядка по благоустройству.

Для предупреждения правонарушений применяются меры профилактической работы с населением, в поселениях проводятся сходы граждан, на которых акцентируется внимание по соблюдению норм законодательства, устанавливаются стенды с фотоматериалами по выявленным правонарушениям, применяется практика по выдаче разрешений на временное хранение строительных материалов на время строительства и ремонта.

Хотелось бы отметить, что в связи с отменой ряда статей закона Самарской области об административных правонарушениях резко снизилось количество материалов, поступающих на рассмотрение. Основное количество материалов поступало из правоохранительных органов. Также с 2014 года протоколы посягающих на общественный порядок и общественную безопасность не поступают от органов внутренних дел, так как не заключено соглашение между правительством Самарской области и МВД России по Самарской области. Так в 2015 году в административную комиссию поступило более 75 материалов по нарушению тишины и покоя граждан в ночное время. Однако дела об административных правонарушениях не возбуждены по более 50% материалам, по причине не установления лица совершивших правонарушение.

В 2015 году административной комиссией муниципального района Волжский Самарской области рассмотрено 156 материалов об административных правонарушениях. Протоколы составлены:

- ▶ органами прокуратуры – 40
- ▶ Главами поселений – 38
- ▶ УДЛ- 19



- ▶ членами АК – 62

В Волжском районе применяется практика проведения выездных рейдов всеми членами административной комиссии совместно с сотрудниками правоохранительных органов, прокуратуры, что дает положительные результаты в части наведения порядка.

По статьям основная масса протоколов составлена за:

- ▶ нарушение правил благоустройства поселения (10.4) – 87
- ▶ нарушение тишины в ночное время(2.1) – 28
- ▶ торговлю в неустановленных местах(6.1) – 16
- ▶ нарушение правил торговли алкогольной продукцией(6.5) – 8
- ▶ самовольный выгон и выпас животных – (4.19) - 12
- ▶ создание угрозы общественной безопасности путем выгула собак без поводка (2.10)– 5

В целях соблюдения установленных требований федерального законодательства при составлении административных материалов, членами административной комиссии систематически проводятся учебы-семинары, ежедневные консультации уполномоченных должностных лиц. В настоящее время в помощь должностным лицам по составлению протоколов подготовлены методические рекомендации по составлению протоколов.

Проводится отработка каждого поселения по выявлению правонарушений, после которой предусматриваются выездные заседания административной комиссии.

Взыскание наложенных штрафов за 2014 год составило около 70 %. Одной из причин невзысканных штрафов является то, что протоколы составляются в отношении граждан, относящихся к категории малообеспеченных и безработных. Некоторые протоколы составляются на иностранных граждан, которые находятся в Российской Федерации непродолжительное время и по окончании сезона выбывают из страны. Включить эту категорию граждан в какую-либо базу данных по должникам не представляется возможным.

По истечению срока на уплату штрафов применяется практика направления должникам повторного уведомления на уплату штрафа и повторного приглашения на комиссию.

Положительно отмечаем и тот факт, что в течение 5-ти

Центр Общественного Взаимодействия

последних лет от лиц, привлеченных к административной ответственности, жалобы в суд и органы прокуратуры не подавались. Со стороны прокуратуры района в рамках проведения надзора нарушений не выявлено.

Хотелось бы остановиться на **некоторых проблемах**, которые возникают в процессе применения административного законодательства. Протоколы об административных правонарушениях нередко составляются со слов правонарушителей, т.е. без документов, удостоверяющих личность, что приводит к невозможности исполнения постановлений административной комиссии.

В законе Самарской области об административных правонарушениях отсутствует статья по защите прав уполномоченных должностных лиц, имеющих право составлять протоколы, хотя деятельность комиссий по делам несовершеннолетних защищена ст. 10.8 указанного закона «Воспрепятствование деятельности членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Самарской области».

Не имеется возможности провести проверку сведений о правонарушителе из-за отсутствия базы данных. Аналогично невозможно провести быструю проверку той или иной территории на право собственности из-за отсутствия базы данных. Из практики применения статьи 2.10 на территории Волжского района возникла необходимость наделения полномочиями по составлению протоколов Глав поселений и их заместителей. В настоящее время по ст. 2.10 уполномочены составлять только члены административных комиссий, что осложняет работу.

Считаю целесообразным развивать деятельность административной комиссии по новой форме, а именно ознакомление учащихся школ с требованиями Закона Самарской области об административных правонарушениях.

Спасибо за внимание!



2. АНАЛИТИЧЕСКИЕ ДОКЛАДЫ

2.1. Публичный аналитический доклад на тему "Положительные и негативные практики административного производства"

июнь 2015г.

Введение.

В ходе реализации правозащитного проекта «Независимый публичный мониторинг работы административных комиссий» в течение января-июля 2015 г. осуществлялось внешнее наблюдение за деятельностью административных комиссий в России, а начиная с апреля 2015 г. в административной комиссии Октябрьского района г.о. Самара осуществлялось включенное наблюдение.

Внешнее наблюдение включало анализ судебной практики, опубликованных новостей и других открытых источников по тематике проекта. В рамках включенного наблюдения, юрист Центра общественного взаимодействия работал на общественных началах в качестве рядового члена административной комиссии. В ходе работы сотрудников в обезличенной форме велись Дневник и Конспект заседаний, которые полностью опубликованы на сайте <http://sicenter.org>. На основе собранных материалов диагностировались и паспортизировались характерные правоприменительные и организационные практики работы административных комиссий, которые собраны в Приложении к докладу. Итогом проведенной работы является представленный доклад, который посвящен организации всех этапов административного процесса: от выявления административного правонарушения до исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

В докладе не рассматриваются вопросы профилактики административных правонарушений, т.е. работа, которая ведется административными комиссиями до выявления нарушения и после исполнения постановления.

Упрощенно, производство по делу об административном правонарушении можно разделить на 4 основных этапа:

1. Выявление правонарушения



2. Составление протокола
3. Рассмотрение дела
4. Исполнение решения

Административных комиссий, которые наделены полномочиями только по рассмотрению дел, касаются только 3 и 4 этапы, комиссий с полномочиями по составлению протоколов – вся цепочка.

Структура доклада состоит из четырёх глав, посвященных основным этапам производства по делам об административных правонарушениях. Приводится подробное описание каждого этапа, с разделением на подэтапы. Затем рассматриваются положительные и негативные практики, характерные для каждого этапа, их причины, происхождение и последствия, а также рекомендации по совершенствованию работы.

Следует отметить, что описанные практики касаются общих аспектов производства по административным нарушениям и не рассматривают специфику производства по каждой отдельной статье (за исключением укрупненных типичных групп статей), в этой связи имеют практически повсеместное распространение на территории России без какой-то особой региональной специфики.

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 17.01.2014 № 11-рп на основании конкурса, проведенного Движением «Гражданское достоинство». Проект реализуется при финансовой поддержке администрации г.о. Самара.

1. Содержание административного процесса

Данные этапы являются основными для общих случаев. Безусловно, на каждом этапе есть возможные ответвления, зависящие от особенностей конкретного состава, кроме того, возможны различные редкие факторы. В докладе рассматривается только общие случаи производства по административному процессу, и не рассматриваются специфичные варианты, связанные с особенностями отдельных составов, либо редкие случаи, связанные с необычными или явно неправовыми обстоятельствами и их последствиями.

Центр Общественного Взаимодействия

2. Выявление

Цель: Получить сведения, необходимые для возбуждения дела об административном правонарушении

Задачи:

- ▶ Установить факт (событие) административного правонарушения

- ▶ Установить субъект административного правонарушения

- ▶ Собрать доказательства об административном правонарушении

Основные источники получения информации о событии административного правонарушения:

- ▶ Официальные обращения

- ▶ Информация, поступающая по подведомственности из других органов

- ▶ Результаты проверок в рамках муниципального контроля

- ▶ Публикации СМИ

- ▶ Сообщения на горячие линии, интернет-приемные и т.п.

- ▶ Сведения, передаваемые общественными организациями и органами ТОС

- ▶ Непосредственное обнаружение нарушения в ходе работы на территории

- ▶ Автоматическая фото- видеofиксация специальными средствами

Следует отметить наиболее важные положительные практики, относящиеся к получению сведений о событии административного правонарушения. В настоящее время большинство крупных городов реализовали информационные системы класса «Активный горожанин» - мобильные приложения и интернет-порталы, где граждане могут оставлять сигналы о волнующих их проблемах. В одних случаях к данным сообщениям предъявляются требования как к официальным обращениям, в других - такие требования не предъявляются, в этом случае сообщения не являются официальными обращениями и сами по себе не содержат достаточной информации для возбуждения административного дела. Вместе с тем, данная информация может использоваться для выявления правонарушения, путём выезда должностного лица на место и самостоятельного сбора



необходимых сведений. Данная практика оценивается как положительная, поскольку в большинстве случаев гражданам, на права которых посягает нарушение, удобнее переслать фотографию и место нарушения, чем подавать полноценное обращение, что упрощает защиту указанных прав.

Положительной практикой является взаимодействие с общественным активом: органами территориального общественного самоуправления, советами многоквартирных домов, общественными советами микрорайонов и т.п. Следует отметить практику, когда выявление административных правонарушений является критерием оценки эффективности работы общественной организации, влияющим на объём оказываемой материальной помощи.

Полевая работа на территории осуществляется в квартальной и рейдовой форме. Квартальная форма подразумевает обследование небольшой территории: городского квартала, микрорайона, двора многоквартирного дома на предмет наличия административных правонарушений. Рейдовая работа представляет собой поиск определенного вида однотипных нарушений на большой территории.

Преимущество квартального метода состоит в комплексном подходе, позволяющем пресекать нарушения в совокупности, эффективно устранять условия возникновения нарушений. Кроме того, квартальный метод даёт видимый результат на территории, важный для местных жителей. Преимущество рейдового метода – в однотипности производимой работы, которая позволяет выявить значительно больше нарушений за равный отрезок времени. Рейдовый метод также подходит в случае, если необходима совместная работа с другими органами, в частности – полицией, дабы провести её однократно в большом объёме.

Положительной практикой при полевой работе является парный состав, когда территорию обследуют двое должностных лиц. Данный метод, несмотря на повышение трудоемкости, позволяет повысить объективность, исключить коррупционные факторы, укрепить доказательную базу при составлении протокола.

Основные варианты установления ответственного лица

- ▶ Нарушение выявлено в ходе проверки работы виновника
- ▶ Сведения о виновнике изложены в поступившем

Центр Общественного Взаимодействия

обращении, материале

► Ответственность несет владелец имущества

Владелец несёт бремя содержания имущества, в частности несет ответственность нарушения, связанные с ненадлежащим содержанием имущества. В случае, если состав нарушения связан с содержанием имущества, например, автомобиль размещен на газоне, или земельный участок содержится с нарушением правил благоустройства, ответственность несет, если нет особых обстоятельств, его владелец. В данном случае задача должностного лица - установить владельца имущества. Наиболее частый метод установления владельца - запрос в регистрирующие органы: Росреестр, ГИБДД и т.д.

► Ответственным лицом является управляющая компания

За нарушение содержания жилых домов чаще всего несут ответственность управляющие организации: УК и ТСЖ. В этом случае задачей должностного лица является установить управляющую компанию, обслуживающую жилой дом.

► Нарушитель - частное лицо

В случае, если состав правонарушения состоит в действиях частного лица и не связан с имуществом, основная задача - установить личность нарушителя. Пример - нарушения, связанные с неправильным выгулом собак. Чтобы надлежащим образом установить виновника, требуется или проверить документы нарушителя, или установить личность нарушителя в отделении полиции.

► Нарушитель - лицо, осуществляющее публичные полномочия

Данный случай охватывает нарушения норм, соблюдение которых отнесено к полномочиям того или иного органа власти или должностного лица. В данном случае стоит задача определить орган власти или должностное лицо, наделенное соответствующими полномочиями.

Переходя к вопросу сбора доказательств, следует отметить, что с формально-правовой точки зрения протокол об административном правонарушении, составленный надлежащим должностным лицом, сам по себе является главным доказательством административного правонарушения.

Между тем, целесообразно собрать максимально возможные доказательства события, состава административного правонарушения и вины нарушителя. Высокое качество



доказательного материала уменьшает риск нарушения прав лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения, необъективного привлечения к ответственности. На практике, самым частым дополнительным доказательством является фото и видеосъемка места нарушения. Поскольку большинство нарушений, рассматриваемых административными комиссиями, относится к сферам благоустройства, строительства, ЖКХ, т.е. имеют явно видимые вещественные признаки, их просто и удобно зафиксировать на камеру.

Отдельным случаем является использование средств автоматической фиксации, начатое в ряде регионов. Данное решение представляется эффективным и рекомендуется для выявления и профилактики массовых нарушений, таких как парковочные нарушения, нарушения в области обращения с мусором и т.д.

Также, распространенными являются показания потерпевшего и свидетелей. Между тем, отмечаются случаи, когда должностные лица, выявившие нарушение, пренебрегают поиском свидетелей и сбором их показаний даже при их явном наличии, что впоследствии не позволяет надлежащим образом доказать вину, состав, а в некоторых случаях даже событие административного правонарушения. Данная ситуация повсеместно наблюдается по статьям, связанным с повышенным шумом в ночное время. По таким статьям, зачастую единственное доказательство – показания единственного потерпевшего, в результате такие дела прекращаются, также имеются случаи назначения наказаний без достаточных доказательств. Такое решение административной комиссии успешно оспаривается в суде. Между тем, по всей видимости, эта негативная практика распространена намного шире, чем наблюдается по судебным решениям, поскольку из-за малого размера штрафа такие решения не обжалуются в суде.

Доказательством по административному делу могут служить также измерения с использованием специальных средств, и если исключить очевидные случаи использования бытовых измерительных приборов, наподобие измерения длины рулеткой или температуры термометром, специальные средства используются в целом редко. Использование специальных средств можно отнести к положительным практикам, т.к. они являются

Центр Общественного Взаимодействия

надежным объективным доказательством.

Вышеуказанный пример с нарушениями в сфере шума демонстрирует также полезность измерительных приборов. Объективное измерение громкости - намного более серьезное доказательство, чем субъективная оценка потерпевшего. Специальные средства также могут быть полезны для выявления нарушений в сфере благоустройства, ЖКХ, строительства. Расширение использования специальных средств является нашей общей рекомендацией.

Прочие виды доказательств являются редкими и практически не встречаются в работе административных комиссий.

3. Возбуждение дела

Цель: Составить протокол об административном правонарушении. Задачи:

- ▶ Уведомить лицо, в отношении которого составляется протокол
- ▶ Квалифицировать административное правонарушение
- ▶ Опросить свидетелей административного правонарушения
- ▶ Получить объяснения нарушителя

Протоколы, составляемые и рассматриваемые административными комиссиями, могут составляться как в присутствии нарушителя непосредственно в момент нарушения, так и позднее. Подавляющее большинство протоколов составляется позднее, за исключением протоколов за нарушения в сфере потребительного рынка (незаконная торговля) и некоторых нарушений, совершенных физическими лицами, выявленных при совместных рейдах с полицией (неправильный выгул собак и т.п.).

В случае составления протокола не на месте, первоочередной задачей является надлежащее уведомление предполагаемого виновника о дате и месте составления протокола. Согласно ст. КоАП РФ, уведомление осуществляется способом, позволяющим проконтролировать получение. Типичным способом уведомления является заказное письмо, наиболее удобное и технологичное для всех стандартных случаев. Другие способы уведомления:

- ▶ Телеграммы и срочные телеграммы
- ▶ Отправления первого класса



Данные средства являются дорогостоящими, но позволяют уведомить нарушителя быстрее (срок доставки уменьшается вплоть до 1 суток), дают больше гарантий доставки. Данные способы оправданы при существенных нарушениях, а также в случае, если процессуальный срок не оставляет времени для заказных писем.

► Простые письма

Самый простой, но самый ненадежный способ, характеризуется непредсказуемостью сроков доставки и невозможности проверки вручения. Значительно повышает судебную оспариваемость, т.к. обосновано признаётся судами ненадлежащим уведомлением и нарушением прав лица, привлекаемого к ответственности.

► Электронная почта

► Факс

Простые, быстрые и дешевые способы, вместе с тем не дающие надлежащих гарантий получения сообщений. Данные способы применимы только для юридических лиц, которые указывают данные реквизиты в официальных документах, что подразумевает факт чтения почты и факса, а значит достаточность подтверждения факта отправки. Как правило, суды признают такие уведомления надлежащими.

► Сообщения в мессенджерах и социальных сетях.

Простой, быстрый и удобный способ уведомления. Во многих сервисах существует подтверждение прочтения сообщения, однако, существует проблема соответствия учетной записи в системе реальному человеку. Судебная практика пока недостаточна, чтобы оценить перспективы данного метода. Данный способ следует использовать в экспериментальном порядке, с желательным дублированием другими средствами или для незначительных нарушений.

► Вручение сотрудниками полиции

Трудоемкий способ, целесообразный для использования в отношении злостных уклонистов.

Согласно позиции Верховного Суда, ненадлежащее уведомление не является самостоятельным основанием, и служит достаточной причиной отмены постановления, только если это помешало всестороннему рассмотрению дела. На практике это случаи, когда у нарушителя есть существенные для дела объяснения, когда вследствие ненадлежащего уведомления, он не

Центр Общественного Взаимодействия

смог воспользоваться правом внести их в протокол. Данное обстоятельство является одной из самых распространённых причин отмены решений. Если нарушитель был надлежащим образом уведомлен, но не явился на составление протокола, протокол составляется в его отсутствие.

При составлении протокола, в него включаются все полученные при выявлении доказательства, объяснения нарушителя и показания свидетелей, а также сведения о том, что нарушитель проинформирован о своих правах в соответствии с КоАП РФ. Объяснения нарушителя записываются самим нарушителем, или могут быть при желании нарушителя записаны должностным лицом с последующей подписью нарушителем. Объяснения вносятся в том виде, в каком предоставлены нарушителем. Должностное лицо вправе задать дополнительные вопросы, относящиеся к делу.

Целесообразным при составлении протокола в отношении физического лица является сбор контактных данных (особенно номера мобильного телефона) и сведений о месте работы (в том числе для оценки материального положения при вынесении решения), которые позволяют в случае необходимости оперативно с ним связаться.

Положительной практикой является разъяснение нарушителю смягчающих и отягчающих обстоятельств, предусмотренных КоАП, в частности устранение и прекращение нарушения, возмещение вреда, раскаяние и содействие расследованию. При этом наличие указанных обстоятельств необходимо внести в протокол.

Следует отметить, что в некоторых случаях нарушения могут находиться на грани административных правонарушений и уголовных преступлений, и их квалификация зависит от второстепенных признаков: субъективной стороны, величины ущерба и т.д. Возникает ситуация, что подозреваемые в совершении административного правонарушения могут давать объяснения, чтобы избежать административной ответственности, однако в свете этих объяснений возникает состав уголовного преступления. Таким образом, подозреваемый фактически может свидетельствовать против себя, не зная, что имеет право этого не делать, т.к. ему разъяснялись права только в соответствии с КоАП РФ. В этой связи, безусловно положительной практикой является предупреждение нарушителя о наличии риска



переквалификации деяния в уголовное, и напомнить о конституционном праве не свидетельствовать против себя также и по уголовным преступлениям.

Квалификация правонарушения - важная задача на стадии составления протокола. В случае, если данное деяние образует состав, по которому привлекает другое должностное лицо, материал направляется надлежащему должностному лицу. На практике, нередко работа прекращается, если к моменту получения материала другим органом оставшийся отрезок срока давности будет недостаточным для составления протокола и рассмотрения дела.

Если составляющее протокол должностное лицо вправе составить протокол по нескольким близким статьям (частям одной статьи), квалификация зависит от обстоятельств дела. В части квалификации были выявлены две наиболее распространенные негативные практики. Первая – использование бланкетных и отсылочных статей при наличии состава, предусмотренного специальными статьями. Данная практика обусловлена тем, что различные правила, порядки и т.п. как правило целиком описывают требования к той или иной сфере, и многие нарушения по многим статьям законов об административных правонарушениях одновременно нарушают какие-либо отраслевые правила. Понятно, что составить протокол по бланкетной норме проще, т.к. правила сформулированы более широко и размыто, что позволяет проще подготовить доказательства.

Между тем, специальные нормы как правило предусматривают другое наказание, и составление протоколов по бланкетной или отсылочной норме, при наличии более релевантной специальной, ведет к назначению наказания, неадекватного нарушению (как правило более низкого), повышает оспоримость, может привести к необъективной квалификации следующих нарушений правил как повторных.

Вторая – недостаточный сбор сведений, важных для квалификации нарушения. Нередко, должностные лица не проверяют информацию о наличии предыдущих нарушений, в результате повторное нарушение может быть квалифицировано как впервые совершенное. Применительно к повторности данная проблема состоит в том, что в большинстве субъектов федерации отсутствует общая база данных о нарушениях даже в пределах

Центр Общественного Взаимодействия

отдельных городов, в которых действует несколько административных комиссий, поэтому получение данных сведений в ряде случаев является трудоемким, сотруднику зачастую приходится обзванивать остальные комиссии и спрашивать, были ли повторные нарушения.

В случае, если в административном правонарушении одновременно усматривается вина юридического лица и должностного лица, составляется два отдельных протокола. Наказание для должностных лиц является как правило значительно более низким, между тем выплата штрафа из личного кармана гораздо более чувствительна, чем мотивирует к устранению и предотвращению правонарушений, является важным аспектом профилактики нарушений.

4. Рассмотрение дела

Цель: Всесторонне рассмотреть и вынести решение по делу

Задачи:

- ▶ Провести предварительную проверку протокола
- ▶ Назначить дату и время рассмотрения дела
- ▶ Уведомить нарушителя о рассмотрении дела
- ▶ Заслушать позицию нарушителя при рассмотрении дела
- ▶ Принять постановление по делу

После получения административной комиссией протокола, осуществляется подготовка к рассмотрению дела, в ходе которой проверяется соответствие протокола формальным требованиям, после чего выносится определение о назначении места и времени рассмотрения дела. В случае наличия существенных недостатков и ошибок в оформлении протокола, которые невозможно устранить при рассмотрении дела, выносится определение о возврате протокола.

В случае, если явно отсутствует событие или состав административного правонарушения, а также при наличии иных оснований для прекращения дела согласно КоАП РФ, при подготовке дела к рассмотрению сразу выносится постановление о прекращении дела. В случае, если протокол составлен в отношении физического лица, возврат часто де-факто означает невозможность привлечения лица к ответственности за данное нарушение, т.к. срок давности будет исчерпан.

Поскольку административная комиссия является коллегиальным органом, решение выносится на предварительном



заседании или собрании, требования к которому строго не регламентированы. Предварительные заседания проводятся практически ежедневно, и часто определение и назначение даты и времени рассмотрения дела выносятся в тот же день, когда протокол был составлен членом административной комиссии или поступил из соответствующего органа. Поэтому, для общего удобства, нарушителей, явившихся на составления протокола, как правило, лично уведомляют о времени рассмотрения в течение короткого времени после составления протокола. Определение об этом выносится комиссией практически сразу при составлении протокола.

Требования к уведомлению нарушителя о дате и времени рассмотрения дела в целом аналогичны требованиям к уведомлениям о дате и месте составления протокола. В некоторых случаях с нарушителем письменно согласуется удобный канал уведомления, например СМС-сообщение. В ходе рассмотрения дела, лицо, в отношении которого составлен протокол, вправе изложить свою позицию по делу, представить дополнительные материалы и сведения. Члены комиссии вправе задать дополнительные вопросы.

Постановление по делу принимается коллегиально методом голосования. При этом в ходе мониторинга обнаружены существенные различия в организации голосований, в частности:

- ▶ Требования к кворуму
- ▶ Кто и как предлагает решение
- ▶ Как осуществляется альтернативное голосование
- ▶ Может использоваться одобрительный или

категорический метод

- ▶ Способ подсчета
- ▶ Существует ли преимущество председателя
- ▶ Виды голосов
- ▶ Допускается ли воздерживаться
- ▶ Форма голосования устная, письменная и др.
- ▶ Порядок ведения протокола заседания
- ▶ Какие данные и в каком объёме вносятся

По результатам рассмотрения дела комиссия может принять следующие решения:

- ▶ О назначении штрафа
- ▶ О назначении предупреждения
- ▶ О прекращении дела

Центр Общественного Взаимодействия

► Об отложении рассмотрения

Предупреждение как мера общественного порицания назначается за впервые совершенные нарушения, не представляющие опасности для жизни и здоровья людей при отсутствии имущественного ущерба. При наличии указанных обстоятельств назначение предупреждений является незаконным.

Положительной практикой является явное указание обстоятельств, исключающих предупреждения при составлении протокола, а также отсутствие указанных обстоятельств в постановлении при вынесении предупреждения. При необходимости истребования дополнительных материалов по делу, выносится определение об отложении рассмотрения.

КоАП указывает исчерпывающий перечень оснований для прекращения дела, и не предусматривает возможность прекращения дела по основаниям, которые установлены для возврата дел.

Возврат дел допускается только при подготовке дела к рассмотрению и не может осуществляться при рассмотрении по существу (фактически – после вынесения определения о назначении даты и времени рассмотрения). Таким образом, решение о возврате дела, принятое на заседании при его рассмотрении, либо прекращение по обстоятельствам, не предусмотренным КоАП РФ, является заведомо противозаконным. Между тем, такая негативная практика встречается в работе административных комиссий.

Прекращение дела допускается по следующим основаниям:

- Истечение сроков давности
- Отсутствие события правонарушения
- Отсутствие состава правонарушения
- Наличие по тому же событию постановления о

назначении наказания или прекращении дела

Данный аспект является важным для делящихся нарушений. Пока не вступило в силу предыдущее решение, нельзя привлечь нарушителя вновь, несмотря на то, что нарушение продолжается.

- Отмена закона или издание акта амнистии
- Действия в условиях крайней необходимости

Дела, в которых явно и бесспорно присутствуют указанные основания ещё исходя из протокола, следует прекращать при подготовке дела к рассмотрению. В случае наличия оформительских или иных исправимых ошибок в протоколе,



осуществляется их устранение, и в постановление вносятся уточненные данные.

5. Исполнение

Цель: Исполнить решение административной комиссии

Задачи:

- ▶ Уведомить нарушителя о решении по делу
- ▶ Разъяснить порядок оплаты штрафа
- ▶ Проконтролировать оплату штрафа
- ▶ Привлечь к административной ответственности

неплательщиков штрафов

▶ Передать материалы для принудительного взыскания в ФССП

- ▶ Проконтролировать повторность

Административная комиссия может назначить наказание в виде предупреждения или штрафа. Копия постановления о назначении наказания должна быть направлена нарушителю для уведомления его о результатах рассмотрения дела. Если нарушитель присутствовал на заседании комиссии, материалы вручаются лично. При неявке нарушителя, материалы отправляются согласно требованиям, аналогичным предъявляемым при составлении протокола.

Следует отметить, что отсчет срока вступления в силу решения административной комиссии осуществляется от даты получения нарушителем надлежащего уведомления, либо получения комиссией доказательств неполучения надлежащего уведомления. Таким образом, использование средств отправления, не позволяющих надлежащим образом убедиться в получении или неполучении уведомления, является нарушением прав ответчика и создаёт для комиссии риск обжалования решения спустя значительный срок.

В случае, если административная комиссия наложила штраф, нарушителю разъясняют порядок оплаты. Данный вопрос является тривиальным для юридических лиц, однако существенным – для физических. По данным проведенного мониторинга, до 30% неплательщиков физических лиц обусловлены незнанием порядка оплаты и различными ошибками при перечислении денежных средств. Поэтому для улучшения исполнения решений административных комиссий в каждой комиссии должны разрабатываться подробные инструкции-

Центр Общественного Взаимодействия

памятки по оплате штрафов, содержащие образцы платежных поручений, адреса ближайших банков, а также описывающие оплату в популярных системах Интернет-Банк и Мобильный банк (Сбербанк Онлайн, ВТБ 24 Телебанк, Тинькофф Онлайн, Русский стандарт Онлайн банк и т.д.), а также иных системах приема платежей (Qiwi, Элекснет и т.п.). Инструкции следует вручать на заседаниях, высылать с постановлениями, размещать в доступных местах в зданиях администрации и публиковать на сайте муниципального образования.

Кроме того, следует подробно разъяснить виновному лицу последствия неоплаты штрафов. Зачастую, неплательщики связаны с невнимательным и халатным отношением к этой обязанности из-за убеждения в несущественности правовых последствий. Контроль оплаты штрафов осуществляется путём сверки реестра вынесенных штрафов с данными о поступлении денежных средств, поступающими из федерального казначейства. По истечении срока добровольной оплаты, штраф попадает в реестр неоплаченных, а нарушитель – в реестр неплательщиков.

Положительная практика административных комиссий - обзвон неплательщиков с целью напоминания о сроках оплаты штрафов. Данная мера показывает высокую эффективность, поскольку существенное число штрафов не оплачивается без умысла, по причине невнимательного и легкомысленного отношения. В сельской местности может осуществляться сплошной обзвон с напоминаниями, в городах, где загрузка значительно выше, напоминания проводятся только по крупным штрафам.

По фактам неплательщиков неплательщики привлекаются к административной ответственности согласно ст. 20.25 КоАП РФ «Уклонение от исполнения административного наказания», предусматривающей в частности удвоение штрафа, обязательные работы и административный арест. Протокол по данной статье может составить административная комиссия, как орган, вынесший решение об административном наказании. Рассматривает протоколы мировой суд.

Поскольку статья предусматривает наказание в виде административного ареста, дело в отношении физического лица может быть рассмотрено только очно. Если лицо не является в суд добровольно, используется принудительный привод согласно ст. 27.15 КоАП РФ на основании определения судьи. Привод



осуществляется судебными приставами при содействии органов внутренних дел. Между тем, широко распространена практика вынесения мировыми судьями вместо определений о приводе - определений о возврате протокола по причине необеспечения явки ответственного лица органом, составившим протокол. Данная практика, по нашему мнению, является негативной и нарушает требования к действующего законодательства, поскольку в силу ст. 29.7 КоАП РФ при рассмотрении дела об административном правонарушении не допускается вынесение определений о возврате протокола. Та же статья устанавливает, что при неявке ответственного лица на рассмотрение дела выносится определение о приводе.

Определение о возврате протокола может быть вынесено только на стадии подготовки к рассмотрению дела. Неявка лица на рассмотрение дела может произойти только после назначения даты и времени рассмотрения дела, т.е. после вынесения соответствующего определения при подготовке дела к рассмотрению. Кроме того, неявка нарушителя не является основанием для возврата протокола согласно ст. 29.4 КоАП РФ, и тем более привод нарушителя не входит в полномочия административных комиссий. Правильным алгоритмом действия мирового судьи при получении надлежащим образом составленного протокола по ст. 20.25 является вынесение определения о дате и времени рассмотрения дела. В случае, если нарушитель не явился на рассмотрение дела, следует вынести определение о приводе.

В случае, если надлежащим образом составленный протокол возвращается судьями в административную комиссию на основании необеспечения явки ответственного лица, рекомендуется повторно отправить протокол мировому судье с вышеуказанными разъяснениями, а также при необходимости обратиться к председателю суда и в прокуратуру.

Следующим этапом исполнения постановления является передача материалов для принудительного взыскания в Службе судебных приставов. Следует отметить, что задача приставов существенно упрощается, если на стадии составления протокола были получены подробные сведения о нарушителе, в частности, точное место жительства, место работы, номер телефона. Судебному приставу-исполнителю будет проще найти нарушителя.

Центр Общественного Взаимодействия

По нашему мнению, практика составления протоколов административными комиссиями до передачи дела приставам является предпочтительной, поскольку значительно сокращает общий объём работы – не требуется начинать исполнительное производство, что является важным фактором с учетом чрезвычайной перегрузки судебных приставов в настоящее время и низкой оплаты труда последних. Кроме того, на практике, около 50% нарушителей - физических лиц и 90% нарушителей - юридических лиц (за исключением находящихся в стадии банкротства) оплачивают штраф после получения уведомления о составлении протокола, оценив последствия дальнейшей неуплаты, т.е. принудительное взыскание в большинстве случаев неуплаты штрафов не требуется вовсе.

Интересной практикой являются совместные рейды должностных лиц административной комиссии, приставов и сотрудников полиции по очагам незаконной торговли. В отношении торговцев составляются административные протоколы, однако, поскольку они получают доходы в наличной форме, а также у них обычно отсутствует имущество, на которое может быть обращено взыскание, они, как правило не оплачивают большую часть штрафов, полагая, что никаких существенных последствий не будет. В результате эффективность штрафов для пресечения нарушения является минимальной. Какая польза от штрафа, который можно безнаказанно не платить? Между тем, данная категория как правило располагает денежными средствами для оплаты штрафов.

В рамках данной практики, при выезде на место сотрудники полиции осуществляют административный досмотр нарушителей с целью обнаружения денежных средств, а судебные приставы осуществляют изъятие обнаруженных денег в счет погашения долга.

Важным завершающим этапом работы, который одновременно может стать первым этапом, является проверка устранения нарушения и выявление повторности. После вступления решения в законную силу должностные лица повторно выезжают на место совершения прошлого нарушения, чтобы убедиться в прекращении нарушения. В случае, если нарушение выявлено вновь, начинается производство по новому событию, при этом учитывается факт повторности деяния.



2.2. Публичный аналитический доклад по результатам общественной проверки работы административных комиссий г.о. Самара

сентябрь 2015г.

Введение.

В ходе реализации проекта «Независимый публичный мониторинг работы административных комиссий», в соответствии с Федеральным законом "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", в течение августа – сентября 2015 года в Самаре была проведена общественная проверка деятельности административных комиссий во всех 9 внутригородских районах.

Для осуществления проверки была сформирована комиссия, в которую вошли представители департамента по вопросам общественной безопасности и контроля администрации г.о. Самара и юрист Центра общественного взаимодействия А. Гаврусь. Цель проверки – оценка соответствия деятельности комиссии задачам защиты прав и законных интересов граждан.

Важно подчеркнуть, что задачей проверки не является поиск всех возможных нарушений, отдельных ошибок или соответствия решений букве законодательства и т.п. Задачей проверки является диагностика и сравнительная оценка только типичных и характерных недоработок. Кроме того, проверка касается только непосредственно административного производства, и не охватывает такие области как взыскание штрафов, профилактика, ведение отчетности и др., поэтому проверка, безусловно, не претендует на формирование полной картины работы административных комиссий.

Проверка проводилась в выездной форме, путём посещения комиссией помещений административной комиссии в рабочие дни. Объект проверки – производство по делам об административных правонарушениях. Предмет проверки – документы, оформляемые в процессе административного производства.

Общественная проверка осуществлялась экспресс-методом балльной оценки наиболее важных с точки зрения поставленной

Центр Общественного Взаимодействия

цели аспектов работы комиссии. Непосредственно на месте проверялись документы, оформленные в течение последних трёх месяцев, предшествующих дате проверки. По итогам анализа документов оценивалась работа комиссии по конкретному направлению. Для осуществления проверки была разработана специальная методика, основанная на требованиях КоАП РФ и типичных практиках, выявленных в ходе мониторинга работы в апреле-июле 2015 г.

Следует отметить, что выводы Центра могут отличаться от выводов сотрудников городского департамента, поскольку департамент по вопросам общественной безопасности помимо правозащитных вопросов может при проверке анализировать фискальные, дисциплинарные и другие аспекты, соответствующие задачам данного ведомства.

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 17.01.2014 № 11-рп на основании конкурса, проведенного Движением «Гражданское достоинство». Проект реализуется при финансовой поддержке администрации г.о. Самара.

Развернутая оценка деятельности административных комиссий.

Для начала предлагается несколько изменить подход к статистике, по которой оцениваются количественные показатели работы административных комиссий. На данный момент количество вынесенных предупреждений оценивается от общего числа рассмотренных решений, что не отражает реального положения вещей и сильно искажает восприятие. Это происходит по следующим причинам:

1. Количество предупреждений считается от общего числа рассмотренных дел. Общее число рассмотренных дел включает в себя постановления о назначении административного наказания, прекращенные, переданные по подведомственности, возвращенные. Если подсчитывается количество предупреждений, то из общего числа рассмотренных дел нужно сначала вычесть прекращенные, переданные по подведомственности и возвращенные. В результате получится количество назначенных



административных наказаний: то есть штрафы и предупреждения. Именно такое соотношение штрафов и предупреждений будет верным.

Если же просто считать количество предупреждений от общего количества вынесенных решений, получится цифра недостоверная, по которой неверно оценивать качество работы.

2. Количество предупреждений, что важно, следует считать только по статьям, потому что не все статьи предусматривают данную санкцию, например 4.23 и 6.5. Даже если вычесть прекращенные, переданные по подведомственности и возвращенные, неверно считать общее количество вынесенных решений по всем статьям к количеству предупреждений.

Следует учесть, что совершенно необоснованно статистику будет тянуть статья 6.1, по которой почти всегда штрафуют. К сожалению, эти штрафы почти никто не платит, и приставы прекращают производство.

На основании вышеизложенного подготовлена статистика по ст. 10.4, отражающая реальное положение вещей:

Статистика по 10.4 за первое полугодие 2015 года					
Район	ч. 1		ч. 2	Процент предупреждений по ч. 1 ст. 10.4	Процент предупреждений по статье 10.4
	Всего признано виновными	Предупреждения			
Кировский	1106	668	155	60,4	53,0
Красноглинский	172	137	369	<u>79,7</u>	<u>25,3</u>
Куйбышевский	557	357	0	<u>64,1</u>	<u>64,1</u>
Советский	437	435	179	99,5	70,6
Самарский	890	544	25	61,1	59,5
Железнодорожный	1073	765	51	<u>71,3</u>	<u>68,1</u>
Промышленный	975	539	7	55,3	54,9
Ленинский	287	128	36	<u>44,6</u>	<u>39,6</u>
Октябрьский	657	373	50	56,8	52,8



Кировский район

1. Отслеживание повторности.

Постановления по ч. 2 ст. 10.4 применяются индивидуально и субъективно (10% случаев из изученного среза). Существует такая практика, что на одной комиссии на одно и то же лицо рассматриваются протоколы по ч. 1 и по ч. 2. указанной выше статьи, выносятся предупреждения управляющим компаниям (Жилуниверсал и УК Васко), которые ранее неоднократно привлекались к административной ответственности за аналогичные правонарушения.

2. Соответствие ст. 3.4 КоАП

Обнаружены постановления, где при наличии риска угрозы нанесения вреда зеленым насаждениям вынесено предупреждение (например, постановление №1699 от 12.08.2015г. по протоколу №1710 – предупреждение за стоянку транспортного средства на газоне).

3. Правильность квалификации

1) Обнаружено постановление, где по ст. 4.11 ч. 1 директор УК привлечен как гражданин с наложением штрафа в 2000 рублей, однако на должностных лиц санкция данной статьи предусматривает минимальный штраф 20000 рублей. По фотоматериалу видно достаточно большое вскрытие с применением техники, в протоколе не отражено, что он лично вел раскопки, соответственно, оснований для привлечения данного лица в качестве гражданина не имеется. Постановление №1601 от 29.07.2015г., протокол №1591, составлял сотрудник ГАТИ.

2) Постановление №1713 от 12.08.2015г. Ненадлежащее содержание фасада нежилого здания оформлено по 10.4 ч. 1, хотя есть специальная норма – ст. 4.23.

4. Соответствие наказания материалам дела.

Встречаются случаи неправильной квалификации дел, в связи с чем некоторым нарушителям удастся получить более мягкое наказание, чем предусмотрено законом. Есть случаи назначения штрафа за стоянку на газоне по 300 рублей.

Кроме того, имеют место случаи, когда комиссия невнимательно отнеслась к представленным фотоматериалам об устранении правонарушений: к протоколу приложен фотоматериал об устранении граффити управляющей компанией. На фотоматериале представлена не та часть стены, где был рисунок, а другая. Таким образом, из представленного

Центр Общественного Взаимодействия

фотоматериала не представляется возможным сделать вывод об устранении недостатков.

5. Уведомления

В Кировском районе сложилась следующая практика: комиссия считает физлицо надлежащим образом уведомленным, если была одна неудачная попытка вручения уведомления адресату. Это неверно, так как попытки вручения делается 2 и письмо хранится на почте 30 дней, то есть человек может в течение этого срока прийти и его получить. Комиссия считает себя предпринявшей все меры к его уведомлению, когда срок хранения письма не истек.

6. Фотоматериал

Фотоматериал качественный, прилагается к каждому делу.

7. Качество описательной части

Есть незначительные недостатки. Например, написан протокол за технически неисправное состояние водосточной трубы, а неопрятность фасада (куски объявлений, обвалившуюся штукатурку) комиссия «не заметила».

К недостаткам также можно отнести отсутствие указания смягчающих и отягчающих обстоятельств в постановлениях.

8. Примечания.

Можно отметить молодой состав комиссии, хорошие навыки работы с оргтехникой, творческий подход, например, нетривиальные составы, которые пишут квартальные (за непоправку гаражей, к примеру).

Красноглинский район

1. Отслеживание повторности.

Повторность отслеживается, нарушений нет.

2. Соответствие ст. 3.4 КоАП

Не обнаружено, нарушения в основном по ч. 2, а там предупреждений нет.

3. Правильность квалификации

Нарушений не выявлено.

4. Соответствие наказания материалам дела.

Почти все штрафы минимальные, однако присутствует фотоматериал об устранении.

5. Уведомления

Все верно. Можно отметить положительную практику: комиссия экономит бюджетные деньги: отправляются заказные письма без



обратных уведомлений, к делу подкрепляется распечатка с сайта почты. Суд принимает.

6. Фотоматериал

Фотоматериал качественный, прилагается к каждому делу.

7. Качество описательной части

Качественная.

8. Примечание

Комиссия достаточно загружена, так как много обращений.

Отрицательный момент – однообразие составов: зимой штрафуют за снег, летом за траву. За автомобили на газонах не привлекают. Штрафуют УК и подрядчика по автомобильным дорогам.

Отлично построена работа администрации района в вопросе выявления административных правонарушений: за каждым сотрудником администрации закреплена территория и член комиссии: они выявляют нарушения, потом отдают члену комиссии фотоматериал и комментарии, далее член комиссии вызывает ответственных лиц на составление протокола.

Кроме того, хорошо организована работа по заключению соглашений на содержание прилегающей территории по УК и ОПР.

Куйбышевский район

1. Отслеживание повторности.

Хотя от заседания к заседанию рассматриваются дела, где одни и те же нарушители (ПЖРТ Куйбышевский и МП Благоустройство), постановлений, квалифицированных по ч.2 ст. 10.4, ч. 2 ст. 4.23, ч. 2 ст. 4.11, не за исследуемый период не обнаружено.

Даже там, где на фотоматериал некачественный, выносятся подавляющее большинство предупреждений по 10.4 .

Во всех постановлениях отражена первичность привлечения лица к административной ответственности, хотя данный факт не соответствует действительности.

Вместе с тем, часть протоколов вызывает подозрение нелогичностью, об этом подробнее в п. 3

2. Соответствие ст. 3.4 КоАП

Имеются постановления, где при наличии риска угрозы нанесения вреда здоровью людей вынесено предупреждение. Например, постановление № 721 от 17.06.2015г. – вынесено предупреждение за выгул собаки без намордника.

3. Правильность квалификации

Центр Общественного Взаимодействия

1) Постановление № 678 от 17.06.2015г. Куча мусора оформлена по 5.2. Возникает вопрос, каким образом она может ограничивать доступ на территорию общего пользования. Наложен штраф.

2) Должностные лица привлекаются как граждане.

3) Обнаружены постановления со штрафами, где в материалах дела состав административного правонарушения отсутствует, либо не доказан. Например, постановление №709 от 17.06.2015г. Составитель протокола –Андреев А. Б. указывает, что с дворовых территорий в течение суток не были вывезены попиленные ветки. Фотоматериал от 08.06.15 в 12:15, 09.06.2015г. в 10:10 утверждается, что ветки не вывезены в течение суток, что ошибочно, так как прошло всего 22 часа. Далее, в материалах дела имеется факсограмма, которая вызывает нарушителя на 09.06.2015г. в 10:00 на составление протокола в административную комиссию. То есть 09.06.2015 в 10:00 член комиссии и представитель нарушителя находились в здании комиссии (это дата и время составления протокола, а не фиксации административного правонарушения). Получается, что факт невывоза веток в течение суток не доказан и в протоколе не отражен. Таким образом, отсутствует событие административного правонарушения.

И такое постановление не единственное: постановления № 711, 719, 712, 698 – аналогичные. Во всех пяти постановлениях при отсутствии события административного правонарушения наложен штраф в размере 5000 рублей.

4. Соответствие наказания материалам дела.

Выносятся очень много безосновательных предупреждений, в частности из-за неправильной квалификации, описанной в п. 1.

5. Уведомления

В материалах дела по ст. 6.1 отсутствуют доказательства получения постановлений нарушителями, если административное дело рассматривалось без их присутствия.

6. Фотоматериал

Много примеров, когда в постановлениях указано устранение, но фотоматериал отсутствует.

7. Качество описательной части

Изложено в пункте 3. Можно добавить, что в постановлениях не указываются номера рассматриваемых протоколов.



8. Примечания.

В целом видно небрежное отношение комиссии к рассматриваемым делам, зачастую фотоматериал об устранении не соответствует описанным в протоколах правонарушениям. Например, протокол идет за ненадлежащее состояние фасада. Приложены фотоматериалы к протоколу, где изображен кирпичный дом, на фотоматериале об устранении – панельный. Комиссия принимает фотоматериал об устранении, несмотря на невозможность понять, тот ли это адрес, за который привлекают.

Крайне неудобная навигация по постановлениям: постановление к делу подкладывается в конец.

Советский район

1. Отслеживание повторности.

Хотя от заседания к заседанию рассматриваются дела, где одни и те же нарушители, постановлений, квалифицированных по ч.2 ст. 10.4, ч. 2 ст. 4.23, ч. 2 ст. 4.11, не за исследуемый период не обнаружено.

Даже там, где на фотоматериал некачественный, выносятся подавляющее большинство предупреждений по 10.4 .

2. Соответствие ст. 3.4 КоАП

Нарушений не выявлено, так как по статьям, где можно допустить данное нарушение, комиссия практически не работает.

3. Правильность квалификации

Ненадлежащее состояние прилегающей территории оформлено как складирование бытового мусора. Постановление №697.

4. Соответствие наказания материалам дела.

Выносятся вообще ничем не обоснованное предупреждение. Например, в постановлении №722 фотоматериал об устранении не соответствует действительности: оформлено за нижнее колено водосточной трубы на панельном доме, на фотоматериале об устранении изображена верхняя воронка водосточной трубы на кирпичном.

Постановление №705. На протокол и комиссию не явились, фотоматериал об устранении не представили. На фотоматериале к протоколу видно, что прилегающая территория содержится в ненадлежащем состоянии: мусор, грязь. Вынесено предупреждение.

Постановление №696. Нарушитель привлекается за ненадлежащее содержание территории, прилегающей к

Центр Общественного Взаимодействия

контейнерной площадке. На фотоматериале указанная территория завалена мусором. На рассмотрение дела был принесен фотоматериал об устранении, где вывезен крупногабаритный мусор, а территория, прилегающая к площадке, так и остается грязной. Получается, нарушение не устранено, ведь привлекались же не за невывоз КГО, а за содержание прилегающей территории. Нет оснований для вынесения предупреждения.

Постановление № 789, 788 фотоматериал об устранении в деле отсутствует, вынесено предупреждение.

5. Уведомления

В материалах дела по ст. 6.1 отсутствуют доказательства получения постановлений нарушителями, если административное дело рассматривалось без их присутствия. Отправляются простыми письмами.

6. Фотоматериал

Фотоматериал очень некачественный, члены ТОС экономят бумагу. Вызывает вопросы размер фотографий в материалах дела, 9х13см - такой фотоматериал трудно разглядеть.

7. Качество описательной части

Некачественная. В протоколе пишется: «Зафиксированно, что в течение месяца не устранено ...» Фотоматериал за один день, в протоколе одна дата. Длительность не доказана. По ряду правонарушений отсутствует событие.

Например, постановление №721 от 08.06.2015. Невозможно одновременно установить, что не осуществлялась ежедневная уборка. Нужно 2 раза выходить на место и два раза фиксировать. Таких постановлений очень много, особенно у члена комиссии Ломакина. Состав не доказан.

Постановление №720 некачественная описательная часть. Составы нарушений по фасадам зациклены на состоянии водосточных труб. Фотоматериал об устранении не соответствует материалам дела.

Постановление №717 в протоколе и постановлении отличается наименованием юридического лица.

8. Примечания.

В целом видно небрежное отношение комиссии к рассматриваемым делам, зачастую фотоматериал об устранении не соответствует описанным в протоколах правонарушениям.

Также комиссия выносит предупреждения, когда для этого



нет никаких оснований: нарушитель комиссию игнорирует, не является, нарушение не устраняет.

Самарский район

1. Отслеживание повторности.

Хотя от заседания к заседанию рассматриваются дела, где одни и те же нарушители, постановлений, квалифицированных по ч.2 ст. 10.4, ч. 2 ст. 4.23, ч. 2 ст. 4.11, не за исследуемый период не обнаружено.

2. Соответствие ст. 3.4 КоАП

Нарушений не выявлено, так как по статьям, где можно допустить данное нарушение комиссия практически не работает.

3. Правильность квалификации

Постановление № 1003. За невосстановление благоустройства после проведения земляных работ по ликвидации аварии должностное лицо привлечено по ч. 1 ст. 10.4, хотя для этого есть специальная норма ст. 4.11.

Доводы членов комиссии о том, что производились работы по ликвидацию аварии, и по 4.11 квалифицировать нельзя – не состоятельны, так как в примечании к ст. 4.11 указано: «

Положения настоящей статьи не распространяются на действия, направленные на предотвращение и ликвидацию последствий аварий, стихийных бедствий, иных чрезвычайных ситуаций, проведение неотложных работ, связанных с обеспечением нормального функционирования объектов жизнедеятельности населения в соответствии с законодательством Российской Федерации, за исключением случаев невосстановления, несвоевременного и (или) некачественного восстановления асфальтового покрытия, земляного полотна, зеленых насаждений, в том числе газонов, иных объектов благоустройства, поврежденных в ходе проведения земляных работ.

Доводы о том, что там истекал срок давности для привлечения к административной ответственности, также являются надуманными, по причине того, что невосстановление благоустройства является длящимся правонарушением, следовательно, указанный срок следует исчислять не с момента окончания действия ордера, а с момента выявления административного правонарушения уполномоченным должностным лицом. Фотоматериал об устранении отсутствует,

Центр Общественного Взаимодействия

вынесено предупреждение.

4. Соответствие наказания материалам дела.

Выносятся предупреждения ничем не обоснованные.

Постановление № 1031 – фотоматериал об устранении в деле отсутствует, вынесено предупреждение.

5. Уведомления

Исследуемый объем не позволяет оценить правильность и качество работы.

6. Фотоматериал

В делах присутствует.

7. Качество описательной части

В описательную часть просто переписывается часть формулировки нарушенной статьи, сложно составить представление, что конкретно произошло. Можно сказать, описательная часть отсутствует. Например, постановление №1035.

8. Примечания.

Очень маленький объем. Штатные сотрудники оправдывают это тем, что в районе нет нарушений. Маловероятно, что во всем районе нет ни одной машины на газоне, ни одного граффити, во всех урнах есть пакеты, идеально ровные дороги. Создается впечатление, что комиссия не работает.

Железнодорожный район

1. Отслеживание повторности.

Хотя от заседания к заседанию рассматриваются дела, где одни и те же нарушители, постановлений, квалифицированных по ч.2 ст. 10.4, ч. 2 ст. 4.23, ч. 2 ст. 4.11, не за исследуемый период не обнаружено.

Предупреждений по 10.4 – подавляющее большинство.

2. Соответствие ст. 3.4 КоАП

Постановление №1258, предупреждение за стоянку на газоне. Присутствует риск угрозы нанесения вреда зеленым насаждениям. Вынесено предупреждение.

Постановление №1263 по ч. 1 ст. 10.4 на ОАО «ПТС». Велась работы по аварийной схеме на ул. Дзержинского, не обеспечена безопасность движения пешеходов, т. е. есть риск травматизма граждан. Вынесено предупреждение.

3. Правильность квалификации

Не выявлено нарушений.

4. Соответствие наказания материалам дела.



Выносится предупреждение ничем не обоснованное. Например, в постановлениях №1292, 1291, 1290, 1289 привлечен к ответственности ПЖРТ Железнодорожный. На составление протокола и рассмотрение дела не является, фотоматериал об устранении не предоставляет. Выносится предупреждение.

Плюс в протоколе пишут ПЖРТ Железнодорожное, в постановлении – Железнодорожный.

5. Уведомления

Все извещения отправляются заказными письмами с обратным уведомлением (!!!). Формально это законно и правильно, однако УК можно уведомлять по факсу и по электронной почте, это экономит время и бюджетные деньги.

6. Фотоматериал

Фотоматериал отсутствует в 50% дел.

7. Качество описательной части

Некачественная. Постановления написаны на 2 страницы, ценная информация умещается в одной строке, и та просто переписывает статью НПА. Нецелесообразно цитировать статьи, вполне достаточно просто сослаться на них. Протоколы такие же некачественные.

Памятуя об отсутствии фотоматериала, приходится удивляться, как комиссия рассматривает дела и оценивает объективные и субъективные стороны правонарушений.

8. Примечания.

В комиссии плохо построен документооборот (см. пункт про уведомления), не ведется база данных по правонарушениям, не ведется статистика. При каких-либо запросах все считается вручную, что крайне долго и несвоевременно.

Промышленный район

1. Отслеживание повторности.

Хотя от заседания к заседанию рассматриваются дела, где одни и те же нарушители, постановлений, квалифицированных по ч.2 ст. 10.4, ч. 2 ст. 4.23, ч. 2 ст. 4.11, не за исследуемый период не обнаружено. Очень много предупреждений за отсутствие урн у подъездов на управляющие компании. Создается впечатление палочной системы и пустой траты бумаги. Целесообразнее такая практика: оформить один дом – предупредить, если урны не поставили – штрафовать. Несколько штрафов, и урны установят у всех домов.

Центр Общественного Взаимодействия

2. Соответствие ст. 3.4 КоАП

Постановление №1468 отсутствует ограждение строительной площадки (т. е. на стройплощадку имеется свободный доступ для неограниченного круга лиц) – было вынесено предупреждение, что неверно.

3. Правильность квалификации

Нарушений не выявлено

4. Соответствие наказания материалам дела.

Постановление №1497 на начальника РЭУ, который неоднократно закрашивал граффити черной краской на светлом фасаде.

Вынесено предупреждение.

Много мелких штрафов по 200-300 рублей.

5. Уведомления

В материалах дела по ст. 6.1 отсутствуют доказательства получения постановлений нарушителями, если административное дело рассматривалось без их присутствия. Отправляются простыми письмами.

Считают, что нарушитель (физлицо) не уведомлен надлежащим образом, если он отказывается от получения заказных писем или не проживает по заявленному адресу, что неверно. Аргументация о том, что п. 6 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 касается только судебных извещений, не состоятельна, так как данный пункт активно используется в судебных решениях применительно к заказным письмам с простым уведомлением.

Таким образом, если уведомление вернулось по истечении срока хранения или с отметкой об отсутствии адресата по указанному адресу, нарушитель считается надлежащим образом уведомленным. Однако в этих случаях комиссия позволяет нарушителю уйти от административной ответственности.

Примеры судебной практики:

► Козульский районный суд Красноярского края, дело №12-24/2012

► Кандалакшский городской суд Мурманской области, дело №12-115/2011

► Автозаводский районный суд г. Тольятти, решение от 16.08.2012

Более того, есть определение об отказе в возбуждении административного дела от 10.06.2015г. за стоянку на газоне, когда нарушитель не получил заказное письмо, и срок давности истек,



однако в карточке ГИБДД есть его номер телефона. Складывается впечатление, что комиссия не приняла всех зависящих от нее мер по уведомлению нарушителя, что позволило ему уйти от административной ответственности.

6. Фотоматериал

Качественный.

7. Качество описательной части

Качественная.

8. Примечания.

В целом видно, что в документах порядок.

Ленинский район

1. Отслеживание повторности.

Постановления по ч. 2 ст. 10.4 имеются, однако оформляются нерегулярно и субъективно (примерно 10% случаев из изученного среза)

2. Соответствие ст. 3.4 КоАП

За выгул собак без намордника выносят предупреждение, что неправильно.

3. Правильность квалификации

Нарушений не выявлено. Возник вопрос о расклейке объявлений. Есть 3 постановления: 339/15, 338/15 и 337/15, где одно и то же лицо привлечено в один день за расклейку объявлений, по разным адресам. По всем нарушениям назначен штраф по 2000. Возможно, правильнее считать данное нарушение дящимся.

Есть решение суда по аналогичному вопросу, где нарушение признано дящимся: суд Ленинского районного суда г. Перми, решение от 20.12.2011.

4. Соответствие наказания материалам дела.

Соответствует

5. Уведомления

Нарушений не выявлено, есть случаи уведомления телефонограммой.

6. Фотоматериал

Качественный.

7. Качество описательной части

Качественная.

8. Примечания.

В целом в документах порядок. Имеется много интересных составов: за объявления, за мойку автомобиля в неположенном

Центр Общественного Взаимодействия

месте, за выгул собаки без намордника. Очень плохо работает компьютер у секретаря.

Октябрьский район

1. Отслеживание повторности.

Постановления по ч. 2 ст. 10.4 имеются, однако оформляются они нерегулярно и субъективно (примерно 10% случаев из изученного среза). Многие члены комиссии привязывают повторность к месту совершения административного правонарушения. По постановлениям прокуратуры вносятся только предупреждения.

2. Соответствие ст. 3.4 КоАП

Выносятся большое количество предупреждений за непроведение уборки снега и сосулек, что создает риск повышенного травматизма граждан, однако в исследуемый период это не входит.

3. Правильность квалификации

Обнаружены постановления по 10.4 за ненадлежащее содержание фасадов жилых зданий, хотя есть специальная норма – ст. 4.23. Постановления 967 и 1004

4. Соответствие наказания материалам дела.

Выносятся большое количество предупреждений из-за неправильной квалификации, но в целом наказание соответствует материалам дела. Штрафы менее 500 руб. не выносятся.

Есть дела, где нарушителям по поводу устранения верят на слово, особенно этим злоупотребляет ПЖРТ Октябрьский (а ранее - Ремжилуниверсал). В некоторых делах фотоматериал предоставлен, в некоторых - нет. Разумно было бы не проявлять лояльность в вопросе санкций, если нет фотоматериала об устранении.

Также принимается фотоматериал, демонстрирующий явно некачественное устранение недостатков. При оформлении по ч. 1 выносятся предупреждение, хотя, например, стена может быть покрашена в неподходящий цвет, краска нанесена прямо поверх объявлений.

5. Уведомления

В материалах дела по ст. 6.1 отсутствуют доказательства получения постановлений нарушителями, если административное дело рассматривалось без их присутствия. Отправляются простыми письмами.

6. Фотоматериал



Качественный.

7. Качество описательной части

Хороший уровень, однако имеют место случаи недостаточно качественной фиксации правонарушения. Большое количество протоколов по фасадам выписывается только за граффити или объявления, а такие моменты, как то, что обвалилась плитка, рушится лестница или сломан подъездный козырек, от комиссии ускользают.

8. Примечания.

В целом видно, что в документах порядок. Плохо работает компьютер председателя.

3. ПАСПОРТА ПРАКТИК



ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №67

НАИМЕНОВАНИЕ: Применение общих составов вместо специальных

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Меньшее наказание по бланкетным нормам по сравнению со специальными в большинстве случаев

ОПИСАНИЕ: Бланкетные и отсылочные общие нормы характеризуются, как правило, широким охватом, поэтому пересекаются с большинством специальных норм. Благодаря широкому охвату, значительно проще подготовить доказательную базу по нарушению, что снижает оспоримость. В связи с более низким наказанием, применение бланкетной нормы не вызывает протеста нарушителя.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Снижение оспоримости, упрощение оформления материалов.

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Неадекватная содеянному санкция, коррупционный фактор

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №68

НАИМЕНОВАНИЕ: Привлечение должностных лиц как физических

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Более низкие штрафы для физических лиц

ОПИСАНИЕ: На должностных лиц, виновных в совершении административных правонарушений, оформляются документы как на частных физических лиц. В результате величина штрафа оказывается ниже.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Среднее

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Неадекватное содеянному наказание

Центр Общественного Взаимодействия

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №69

НАИМЕНОВАНИЕ: Отправка уведомлений через мессенджеры, социальные сети и т.п.

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Медлительность, высокая стоимость и неудобство традиционных способов уведомления. Широкое распространение мессенджеров и социальных сетей.

ОПИСАНИЕ: Уведомления о составлении протокола, о дате и времени рассмотрения дела и копия постановления по делу направляются посредством мессенджеров и социальных сетей, имеющих подтверждение получения

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Экспериментальное

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Быстрое, удобное и дешевое уведомление, позволяющее гражданам реализовать свои права в процессе административного производства

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Проблемы отождествления аккаунта с реальным пользователем, отсутствие судебной практики

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №70

НАИМЕНОВАНИЕ: Отправка уведомлений простыми письмами

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Низкая стоимость отправлений

ОПИСАНИЕ: Уведомления о составлении протокола, о дате и месте рассмотрения дела и копия постановления отправляются простыми письмами, не позволяющими удостовериться в их получении.

Учитывая невозможность отслеживания пути письма и состояние хозяйства подъездов и почтовых ящиков, может возникнуть ситуация, что нарушитель не знал ни об одном этапе административного производства, не смог принять в нём участие и узнает о нарушении после передачи дела судебным приставам, как правило, спустя длительное время, когда доказательства и сведения об обстоятельствах дела утрачены, срок давности исчерпан и т.д.

И хотя ненадлежащее уведомление не является само по себе основанием для отмены решения, суд нередко в совокупности с другими обстоятельствами поддерживает требования нарушителя.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Повсеместно

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Экономия средств

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Возможность нарушения права граждан на участие в производстве по делу, высокая оспоримость, сложность отслеживания течения сроков



ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №71

НАИМЕНОВАНИЕ: Активное отслеживание повторности

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Неустранение длящихся и повторяющихся нарушений прав граждан

ОПИСАНИЕ: Сразу после вступления в силу решения по делу об административном правонарушении, производится выезд на то же место нарушения и проверка того же состава нарушения. В случае выявления того же самого нарушения в том же месте составляется новый протокол с учетом повторного совершения того же правонарушения.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Редкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Устранение нарушений, ликвидация условий, способствующих нарушениям

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №72

НАИМЕНОВАНИЕ: Разъяснение нарушителю возможности квалификации деяния как уголовного преступления

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Пересечение составов административных правонарушений и уголовных преступлений

ОПИСАНИЕ: Нарушитель, реализуя право не свидетельствовать против себя в рамках административного производства, может дать показания, которые исключают привлечение к административной ответственности, однако в результате образуется состав уголовного преступления. Таким образом, в этом случае нарушитель фактически свидетельствует против себя. Административные комиссии разъясняют нарушителю такие риски.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Редкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Реализация права не свидетельствовать против себя

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

Центр Общественного Взаимодействия

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №73

НАИМЕНОВАНИЕ: Назначение минимальных штрафов при отсутствии смягчающих обстоятельств

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Более высокий штраф приводит к росту оспоримости и трудозатрат административных комиссий на судебные разбирательства

ОПИСАНИЕ: Административные комиссии назначают минимальные штрафы даже при отсутствии смягчающих и наличии отягчающих обстоятельств, таким образом всем нарушителям назначаются одинаковые наказания без объективного учета тяжести содеянного, что не мотивирует нарушителей принимать меры по снижению ущерба, по восстановлению нарушенных прав и по содействию административному производству. В комиссиях с подобной практикой наблюдается сильный перекося медианной величины штрафа к минимальному уровню.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Повсеместное

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Несоразмерность наказания совершенному нарушению

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №74

НАИМЕНОВАНИЕ: Разработка подробных инструкций по оплате штрафов для популярных интернет-банков

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Низкая финансовая грамотность нарушителей-физических лиц

ОПИСАНИЕ: До 30% неплатежей физических лиц обусловлены ошибками при введении реквизитов или незнанием способов порядка оплаты, а также забывчивостью. Вместе с копией постановления о назначении штрафа нарушителю направляется и вручается или направляется подробное иллюстрированное описание наиболее удобных способов оплаты штрафа с использованием популярных средств, таких как Qiwi или Сбербанк Онлайн.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Среднее

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Повышение собираемости штрафов, снижение трудозатрат на привлечение уклонистов к ответственности, снижение трудозатрат судебных приставов, повышение удобства для граждан

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Отсутствуют



ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №75

НАИМЕНОВАНИЕ: Рейдовый метод

ОЦЕНКА: Нейтральная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Наличие распространенных массовых однородных нарушений

ОПИСАНИЕ: Административная комиссия организует рейд для выявления однотипных нарушений

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Повсеместное

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Снижение трудоемкости за счет однотипных операций, упрощение привлечения других ведомств, профилактики эффект неотвратимости наказания за счет массовости привлечения к ответственности

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Отсутствие комплексного подхода, не учитываются обстоятельства, способствующие нарушению

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №76

НАИМЕНОВАНИЕ: Секторный метод

ОЦЕНКА: Нейтральная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Большое число связанных нарушений на одном участке

ОПИСАНИЕ: Административная комиссия организует проверку территории на все подведомственные нарушения.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Повсеместное

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Видимые результаты на конкретной территории, комплексный подход, учет причин и условий возникновения нарушений

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Высокая трудоёмкость, отсутствие массовости и эффекта неотвратимости

Центр Общественного Взаимодействия

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №77

НАИМЕНОВАНИЕ: Напоминание нарушителям о сроках оплаты по телефону

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Забывчивость и небрежность нарушителей

ОПИСАНИЕ: До 30% неплатежей физических лиц обусловлены ошибками при введении реквизитов или незнанием способов порядка оплаты, а также забывчивостью.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Среднее

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Повышение собираемости штрафов

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Высокие трудозатраты

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №78

НАИМЕНОВАНИЕ: Использование предписаний

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Наличие устранимых нарушений, не несущих материального ущерба

ОПИСАНИЕ: Во многих комиссиях существует негативная практика, когда в случае устранения нарушений либо прекращается дело, либо выносятся предупреждения при отсутствии законных оснований. В данном случае, протокол фактически подменяет собой предписание об устранении. Следует отметить, что соблюдение различных норм, является предметом государственного надзора и муниципального контроля, и применительно к редким и устранимым нарушениям без серьезного ущерба представляется правильным начинать с предписания об устранении, и при не устранении составлять административный протокол. Между тем, нередко специалисты, ответственные за муниципальный контроль, перекладывают эту работу на административную комиссию под предлогами занятости или нежелания соблюдать установленные процедуры.

Между тем административное производство является более сложным, трудоемким и ригидным по сравнению с муниципальным контролем, поэтому замена предписаний административными протоколами ведет к сильному росту затрат на обработку нарушений.

Использование предупреждений по разовым, устранимым нарушениям без материального ущерба является положительной практикой

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Снижение административной нагрузки, мотивация к устранению нарушений

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет



ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №79

НАИМЕНОВАНИЕ: Уклонение от вынесения определений о приводе

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Трудоемкость процедуры привода

ОПИСАНИЕ: При рассмотрении протоколов, составленных административными комиссиями за уклонение от исполнения административного наказания, мировые судьи выносят определения о возврате протокола или о прекращении дела на основании необеспечения административной комиссией явки нарушителя вместо вынесения постановления о приводе.

Административная комиссия не имеет реальных полномочий осуществить задержание или привод, в результате из-за этой практики нарушитель фактически не несет наказания, что провоцирует злостные нарушения.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Уклонение нарушителей от административной ответственности

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №80

НАИМЕНОВАНИЕ: Проверка делящихся нарушений за день до рассмотрения

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Делящиеся и повторяющиеся устранимые нарушения

ОПИСАНИЕ: За день до рассмотрения дела сотрудник административной комиссии выезжает на место нарушения для проверки устранения

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Низкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Усиление доказательной базы для привлечения к ответственности злостных нарушителей прав граждан.

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

Центр Общественного Взаимодействия

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №81

НАИМЕНОВАНИЕ: Совместный рейд с Полицией и ФССП для изъятия выручки у торговцев-должников

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Сложность принудительного взыскания штрафов с торговцев в связи с отсутствием имущества и официальных доходов

ОПИСАНИЕ: Группа в составе судебных приставов, полицейских и представителей административной комиссии выезжает проводить рейд по очагам массовой торговли, в ходе которого должники досматриваются полицией, и обнаруженная выручка изымается приставами в счет долга по штрафам

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Редкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Обеспечение неотвратимости административной ответственности

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №82

НАИМЕНОВАНИЕ: Решение о возврате протокола при рассмотрении дела по существу

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Недостаточная подготовка дел к рассмотрению

ОПИСАНИЕ: На заседании по рассмотрению дела по существу обнаруживаются серьезные неисправимые ошибки в протоколе, которые должны были быть выявлены при подготовке дела к рассмотрению, выносится определение о возврате протокола.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Редкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нарушение прав лица, привлекаемого к ответственности



ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №83

НАИМЕНОВАНИЕ: Решение о прекращении дела при исправимых ошибках

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Коррупционные факторы

ОПИСАНИЕ: Административная комиссия выносит решение о прекращении дела при наличии исправимых ошибок вместо определений об исправлении. Данное обстоятельство может использоваться как предлог для увода нарушителя от административной ответственности. Наличие таких случаев по заведомо малозначительным поводам является коррупционным признаком.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Среднее

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Избежание нарушителем административной ответственности за правонарушение

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №84

НАИМЕНОВАНИЕ: Расширительная трактовка малозначимости

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Коррупционные факторы, неправильное понимание норм права

ОПИСАНИЕ: Малозначительность является исключительным обстоятельством конкретного дела. Если за нарушение предусмотрена административная ответственность, очевидно, что без исключительных обстоятельств оно является значимым. Между тем, нередко административные комиссии прекращают дела по причине малозначительности без обоснования исключительных обстоятельств конкретного дела, наблюдается прекращение дел по причине малозначительности даже по массовым, типичным и широко распространённым нарушениям.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Избежание нарушителем административной ответственности за правонарушение

Центр Общественного Взаимодействия

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №85

НАИМЕНОВАНИЕ: Неотражение в постановлениях смягчающих и отягчающих обстоятельств, а также второстепенных фактов административного правонарушения

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Трудоёмкость установления всех обстоятельств дела

ОПИСАНИЕ: Большое количество протоколов и постановление административных комиссий составлены очень коротко и не содержат сведений о смягчающих и отягчающих обстоятельствах, и даже о попытках их установления.

Результатом становится необоснованность выбора величины наказания, что приводит к высокой оспоримости в судебных инстанциях, когда в ходе рассмотрения дела суд устанавливает неустановленные в ходе административного производства обстоятельства и меняет наказание.

Признаком данной практики является отсутствие дисперсии величины штрафов, когда абсолютное большинство штрафов, назначенных комиссией, имеет одну и ту же величину.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Неадекватная содеянному ответственность

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №86

НАИМЕНОВАНИЕ: Привлечение нарушающих общественный порядок на заседаниях к ответственности

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Нарушения общественного порядка на заседаниях в форме оскорблений, крика и т.п.

ОПИСАНИЕ: Административная комиссия фиксирует и передаёт в полицию случаи нарушения участниками заседания общественного порядка для их привлечения по компетенции полиции, по статьям Оскорбление, Мелкое хулиганство и др

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Редкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Обеспечение общественного порядка на заседаниях

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет



ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №87

НАИМЕНОВАНИЕ: Составление протоколов за уклонение от исполнения административного наказания до передачи дела для принудительного взыскания в ФССП

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Высокая загруженность судебных приставов

ОПИСАНИЕ: Административная комиссия составляет протокол за уклонение от исполнения административного наказаний до передачи материалов для принудительного взыскания в службу судебных приставов. Таким образом, к приставам попадают только те дела, по которым уже приняты все возможные меры по взысканию. При привлечении нарушителей за уклонение от уплаты штрафа, до 60% нарушителей оплачивают штраф, и дело не потребуется передавать приставам.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Обеспечение неотвратимости административной ответственности, улучшение собираемости штрафов, снижение трудозатрат судебных приставов

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №88

НАИМЕНОВАНИЕ: Назначение предупреждений при наличии ущерба и угрозы нарушения прав граждан

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Низкий риск обжалования предупреждений

ОПИСАНИЕ: При обстоятельствах правонарушения, которые не допускают назначение предупреждений, тем не менее назначаются предупреждения.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Избежание реальной ответственности нарушителем

Центр Общественного Взаимодействия

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №89

НАИМЕНОВАНИЕ: Принятие исков об обжаловании решений после истечения сроков давности у злостных нарушителей

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Наличие злостных нарушителей с сотнями привлечений к ответственности в течение года

ОПИСАНИЕ: Суды нередко находят уважительными причины пропуска сроков для подачи обжалований даже у юридических лиц с постоянно действующими исполнительными органами, и легко принимают решение о восстановлении исковой давности.

Злостные нарушители используют данную возможность для массовой одномоментной подачи исковых заявлений, когда в короткий срок они обжалуют большое количество решений, вынесенных на протяжении нескольких месяцев. Цель данных действий – парализовать работу административной комиссии, отвлекая всех имеющих сотрудников на подготовку отзывов и посещение заседаний, либо выиграть дело из-за того, что административная комиссия не успеет подготовить качественный отзыв или не сможет направить сотрудника на заседание из-за чрезмерной занятости.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Редкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Злоупотребление правом на обжалование решений

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №90

НАИМЕНОВАНИЕ: Разъяснение нарушителям, что содействие административному производству является смягчающим фактором

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Мотивация к сотрудничеству с административной комиссией

ОПИСАНИЕ: При составлении протокола и рассмотрении дела нарушителю разъясняется, что закон требует от административной комиссии учесть смягчающие обстоятельства при выборе наказания, и этими обстоятельством является в том числе содействие административному производству. Нарушитель, не знакомый с данными обстоятельствами, не имеет мотивации для сотрудничества с административной комиссией и может в ущерб себе злоупотреблять правом не свидетельствовать против себя.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Усиление доказательной базы

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет



ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №91

НАИМЕНОВАНИЕ: Личное вручение уведомлений нарушителям

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Длительность и неудобство почтовых отправлений

ОПИСАНИЕ: Применяются обычно для нарушения, выявляемых рейдовым методом, как правило – в сфере торговли. Поскольку рейды носят регулярный характер и нарушители концентрируются в одних и тех же местах, удобно вручать им копии постановлений лично. Быстрое вручение позволяет ускорить реальное взыскание штрафа, обеспечить твердую позицию при принудительном взыскании.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Снижение числа неполученных уведомлений, снижение оспоримости, ускорения административных процедур.

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №92

НАИМЕНОВАНИЕ: Сбор дополнительных сведений о нарушителе

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Необходимость учета личности нарушителя,

трудоемкость сбора данных судебными приставами

ОПИСАНИЕ: При оформлении протокола собираются максимально полные необходимые сведения о нарушителе, такие как, например, место работы или номер телефона.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Средняя

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Объективный учет личности нарушителя при назначении наказания, облегчается работа судебных приставов по сбору задолженности по штрафам

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

Центр Общественного Взаимодействия

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №93

НАИМЕНОВАНИЕ: Использование отдельных решений судов как источника права вместо правовой нормы

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Противоречия в законодательстве

ОПИСАНИЕ: Согласно презумпции легитимности, нормативно-правовой акт, принятый согласно установленной процедуры, является правомерным, пока не отменен судом. Отдельные решения суда, идущие в противоречие с тем или иным нормативным актом, не могут препятствовать его применению, пока нормативно-правовой акт является действующим. Однако, нередко административные комиссии принятии решений руководствуются отдельными решениями различных судов, при этом не учитывается, что суд рассматривает каждое дело с учетом конкретных обстоятельств, в условиях действовавшего на момент рассмотрения законодательства и сложившейся в то время практики. Решения отдельных судов не могут подменять для административной комиссии нормативно-правовые акты в качестве источника права.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Среднее

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Неправовые решения комиссий, неисполнение действующего законодательства, коррупционная емкость.

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №94

НАИМЕНОВАНИЕ: Запрос у лица данных о материальном положении для учета при назначении штрафа

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Необходимость назначения штрафа с учетом материального положения

ОПИСАНИЕ: Нарушители как правило не предоставляют самостоятельно сведения о своём материальном положении, в результате лицу может быть назначен чрезмерно тяжелый или наоборот несущественный штраф. В рамках данной практики лицу предлагается предоставить документально подтвержденные сведения о материальном положении. Как правило, возможность используют лица с низкими доходами, чтобы снизить размер штрафа. Запрос указанных сведений снижает риск обжалования решения в суде по данному основанию.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Назначение штрафа, адекватного материальному положению лица

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет



ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №95

НАИМЕНОВАНИЕ: Обязательная проверка и отражение предыдущих привлечений нарушителя

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Повторность является квалифицирующим признаком или отягчающим обстоятельством

ОПИСАНИЕ: Регламент работы административной комиссии устанавливает обязательную процедуру проверки при составлении и получении протокола фактов привлечения нарушителя к ответственности за те же нарушения ранее. Указание повторности может быть явно отражено в бланке протокола. Протокол с правильным указанием повторности возвращается.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Эффективное пресечение злостных и и систематических нарушений прав граждан

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №96

НАИМЕНОВАНИЕ: Административный регламент работы административной комиссии

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Недостаточное законодательное регулирование

ОПИСАНИЕ: Работа административной комиссии регулируется нормативным документом в стандартном и унифицированном формате административного регламента

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Низкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Снижение роли человеческого фактора, повышение эффективности работы, единообразие практики, создание условий для автоматизации

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

Центр Общественного Взаимодействия

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №97

НАИМЕНОВАНИЕ: Использование средств автоматизации

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Большое количество однотипных операций при оформлении документов

ОПИСАНИЕ: Применение имеющихся автоматизированных систем или самостоятельно разработанных средств автоматизации для работы административных комиссий

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Низкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Снижение числа ошибок

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Затраты на поддержку

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №98

НАИМЕНОВАНИЕ: Приглашение физических лиц в начале или конце рабочего дня

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Большинство нарушителей-физических лиц заняты на постоянной работе, и для явки на составление протокола или рассмотрение дела требуется получать отгул

ОПИСАНИЕ: Нарушителям - физическим лицам по возможности назначается время с 08:00 до 10:00 и с 15:00 до 17:00

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Повсеместно

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Реализация гражданами прав на участие в административном производстве

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Отсутствуют



ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №99

НАИМЕНОВАНИЕ: Составление предварительного акта о правонарушении

ОЦЕНКА: Нейтральная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Процессуальные сложности для исправления ошибок в протоколе

ОПИСАНИЕ: При обнаружении нарушения составляется предварительный документ – акт о нарушении, куда вносятся те же сведения, что и в протокол. Протокол составляется уже после предварительной проверки акта. Таким образом, обеспечивается двойная проверка фактических данных. Двойная проверка позволяет избежать технических ошибок, которые могут привести к возврату протокола или прекращению дела. Поскольку акт не является, по существу, доказательством по делу, он не имеет жестких требований и строгой формы, что позволяет экономить время, но при этом является официальным документом с порядком и процедурой составления.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Снижение числа ошибок

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Повышение трудозатрат

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №100

НАИМЕНОВАНИЕ: Приоритетная обработка обращений граждан

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Обращения граждан поступают в основном по наиболее острым и чувствительным вопросам

ОПИСАНИЕ: Основной приоритет в борьбе с правонарушениями отдаётся нарушениям, информация о которых поступила от граждан.

Предусматривается оперативный выезд на место нарушения, первоочередное составление протокола, и ответ заявителю в максимально сжатые сроки.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Эффективная защита прав граждан, укрепление доверия к институту административных комиссий

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Большой объём незапланированной работы

Центр Общественного Взаимодействия

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №101

НАИМЕНОВАНИЕ: Публикация результатов работы в СМИ

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Низкая информированность о действующем законодательстве и ежедневной работе административных комиссий

ОПИСАНИЕ: Приглашение СМИ на обходы территории и рейды, регулярная публикация сведений о нарушениях и наложенных наказаниях, рекомендаций по устранению нарушений, профилактический предупреждений

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Редкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Профилактика нарушений, повышение правовой грамотности, укрепление подотчетности

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №102

НАИМЕНОВАНИЕ: Публикация типовых обращений для граждан

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Значительное число сознательных граждан, равнодушных к нарушениям и прав

ОПИСАНИЕ: Основная часть обращений об административных правонарушениях пишется гражданами без учета требований КоАП и других нормативных актов, материалы содержащиеся в обращении недостаточны для составления протокола, что требует уточнять данные и выезжать на место для повторного выявления нарушения.

Наличие образцов и инструкций значительно повышает качество обращений.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Редкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Повышение правовой грамотности, выявление административных правонарушений, самозащита гражданами своих прав

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет



ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №103

НАИМЕНОВАНИЕ: Закрытое ведение заседаний

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Процессуальные нарушения в ходе заседаний, оглашение персональных данных на заседаниях

ОПИСАНИЕ: Большинство заседаний в комиссии ведутся закрытом режиме, и частное лицо фактически не может присутствовать на заседании. Нередко формальные основания для проведения закрытых заседаний трактуются расширительно. В условиях невозможности проведения отдельного заседания по каждому делу, закрытость распространяется на все дела в рамках одного заседания. Отсутствие открытости позволяет вести заседания с процессуальными нарушениями.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Среднее

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Ограничение распространения персональных данных

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Отсутствие контроля над нарушениями и злоупотреблениями

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №104

НАИМЕНОВАНИЕ: Открытое ведение заседаний

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Требования КоАП по открытому рассмотрению дел

ОПИСАНИЕ: Большинство заседаний в комиссии ведутся в открытом режиме. Для случаев, где требуется закрытое рассмотрение, могут назначаться отдельные заседания.

Следует отметить, что заседания административных комиссий не вызывают широкого интереса общественности, поэтому в практическую плоскость вопрос открытости переходит редко.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Среднее

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Общественный контроль над работой административной комиссии

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Возможность разглашения охраняемой законом тайны

Центр Общественного Взаимодействия

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №105

НАИМЕНОВАНИЕ: Разъяснение нарушителям правовых последствий неуплаты штрафов

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Значительный объем неоплаченных штрафов вследствие халатного отношения

ОПИСАНИЕ: Нарушителю после назначения штрафа подробно разъясняются правовые последствия неуплаты штрафа.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Повсеместно

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Повышение собираемости штрафов, профилактика уклонения от ответственности

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №106

НАИМЕНОВАНИЕ: Включение сотрудников полиции в состав административных комиссий на общественных началах

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: В процессе работы полиция выявляет правонарушения, подведомственные административной комиссии

ОПИСАНИЕ: Для составления протоколов по нарушениям, выявленным полицией, в состав административной комиссии на общественных началах включают сотрудника полиции. Между тем, статус полицейского не позволяет выполнять в рабочее время общественные обязанности, а в нерабочее сотрудник полиции не имеет преимуществ в выявлении нарушений перед обычным гражданином.

Как правило, сотрудники полиции не составляют протоколы и не участвуют в заседаниях комиссий. Данные эксперименты следует признать неудачными.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Экспериментальное

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Давление на кворум



ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №107

НАИМЕНОВАНИЕ: Включение представителей управляющих компаний многоквартирных домов в состав административных комиссий на общественных началах

ОЦЕНКА: Нейтральная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Жильцы многоквартирных домов часто совершают правонарушения, затрагивающие управляющую компанию.

ОПИСАНИЕ: В административную комиссию включаются представители управляющих компаний многоквартирных домов. Управляющие компании, которые непосредственно работают на территории и с населением, получают реальную возможность привлекать нарушителей, нарушающих в частности правила обращения с мусором или правила выгула собак. В большинстве случаев сотрудники управляющих компаний знают этих лиц и имеют возможность фиксации нарушений.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Редкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Возможность привлечения нарушителей по трудно выявляемым нарушениям, защита прав жильцов и законных интересов управляющей компании

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Частый конфликт интересов

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №108

НАИМЕНОВАНИЕ: Парные группы для выявления нарушений

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Презумпция невиновности предусматривает приоритет, при прочих равных, показаний нарушителя, что вызывает необходимость укрепления доказательной базы

ОПИСАНИЕ: В рейды или обходы территории направляется два члена административной комиссии, которые работают совместно.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Широкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Снижения числа ошибок, снижение коррупционного риска, укрепление указательной базы

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Повышение трудозатрат

Центр Общественного Взаимодействия

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №109

НАИМЕНОВАНИЕ: Приложение к материалам дела незаверенных копий

ОЦЕНКА: Негативная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Недостаточная проверка доказательств

ОПИСАНИЕ: Административные комиссии могут прикладывать к материалам дела ксерокопии, не заверенные надлежащим образом

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Редкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Попадание фальшивых и ничтожных документов в доказательную базу

ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №110

НАИМЕНОВАНИЕ: Передача сведений о нарушениях по месту работы, в лицензирующие органы и отраслевые ассоциации

ОЦЕНКА: Положительная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Необходимость общественного порицания нарушений

ОПИСАНИЕ: Данные о злостных нарушителях передают для юридических лиц, в первую очередь управляющих компаний и застройщиков, в комиссию по лицензированию и отраслевую ассоциацию для принятия мер воздействия

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Редкое

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Применение мер

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Нет



ПАСПОРТ ПРАКТИКИ №111

НАИМЕНОВАНИЕ: Привлечение к ответственности должностных лиц подрядных организаций

ОЦЕНКА: Нейтральная

ПРЕДПОСЫЛКИ: Недостаточный контроль работы подрядчиков

ОПИСАНИЕ: Практика распространения в сфере нарушений в области ЖКХ и строительства, где ответственные за выполнение тех или иных норм и правил обычно привлекают подрядчиков. При возникновении нарушений, вина должностного лица ответственной организации не всегда очевидна, т.к. оно выполнило свои обязанности, наняло подрядчика, и недоработки последнего стали причиной возникновения нарушения.

В разных муниципальных образованиях к решению проблемы подходят по-разному, в одних привлекают в основном первого ответственного, основываясь на его обязанности осуществлять контроль работы подрядчика, в других – привлекают подрядчиков, в третьих действует смешанный принцип.

Единообразной судебной практики по данному вопросу нет, на основании привлечения ненадлежащего лица решения успешно обжалуются как первыми ответственными, так и подрядчиками.

Теоретически проблему должны решать местные нормативные акты и анализ договоров между обеими организациями, однако данные источники, как правило, противоречивы и не полны.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ: Среднее

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Привлечение к ответственности лица, чьи непосредственные действия привели к нарушению прав граждан

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ: Уход от ответственности лиц, ответственных за обеспечение условий соблюдения прав граждан, возможность переложить ответственность на лицо с тяжелым финансовым положением, либо на неплательщика

Центр Общественного Взаимодействия

СОДЕРЖАНИЕ

2	1. МАТЕРИАЛЫ КОНФЕРЕНЦИИ
3	1.1. Приветственное слово организаторов
6	1.2. Приветственное слово Д.И.Азарова
9	1.3. Доклад руководителя департамента по вопросам общественной безопасности и контроля г.о. Самара
17	1.4. Доклад об итогах проекта
57	1.5. Доклад о работе члена административной комиссии на общественных началах
70	1.6. Доклад председателя административной комиссии муниципального района Ставропольский
76	1.7. Доклад председателя административной комиссии муниципального района Волжский Самарской области
81	2. АНАЛИТИЧЕСКИЕ ДОКЛАДЫ
82	2.1. Публичный аналитический доклад на тему "Положительные и негативные практики административного производства"
99	2.2. Публичный аналитический доклад по результатам общественной проверки работы административных комиссий г.о. Самара
116	3. ПАСПОРТА ПРАКТИК