

**ОБЗОРНЫЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД ПО ПРОЕКТУ
«КОМПЛЕКСНЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
КОМИССИЙ»**

МОНИТОРИНГ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

**РАБОТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ КОМИССИИ
ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ВНУТРИГОРОДСКОГО РАЙОНА**

Самара
Август 2020

Содержание

Введение	3
1. Мониторинг судебной практики	
1.1. Методика мониторинга	5
1.2. Апелляционная инстанция в судах общей юрисдикции	7
1.3. Первая инстанция в арбитражных судах	15
2. Работа административной комиссии Железнодорожного ВГР	21
Приложение	42

Введение

Перед вами третий доклад, изданный в рамках правозащитного проекта «Комплексный общественный мониторинг деятельности административных комиссий», который реализуется Центром общественного взаимодействия с «01» ноября 2019 г. по «31 декабря» 2020 г. Ранее наш Центр выполнил три проекта, посвященных работе административных комиссий.

Общественный мониторинг в рамках проекта предполагает выездные общественные проверки, наблюдение за законодательными инициативами, судебными актами, жалобами граждан, посещения судебных заседаний, публичные мероприятия и другие мероприятия. Юрист нашего центра включён в состав административной комиссии Железнодорожного внутригородского района г.о. Самара в качестве члена на общественных началах.

Представленный доклад состоит из двух частей.

Первая часть посвящена мониторингу судебной практики. Она состоит из трёх разделов. В первом разделе описывается методика нашего мониторинга, во втором разделе анализируется правоприменительная практика судов общей юрисдикции в апелляционной инстанции, в третьем – арбитражных судов в первой инстанции.

Тема второй части – итоги изучения работы административной комиссии Железнодорожного внутригородского района г.о. Самара. Мы анализируем общую практику работы административной комиссии, статистические показатели деятельности, затем переходим к рассмотрению особенностей производства по наиболее частым статьям в практике административной комиссии.

До начала работы с докладом, нужно принять во внимание изложенные ниже обстоятельства.

Первое. Поскольку приоритет в подготовке доклада отдаётся удобочтению над формальной точностью, очные ссылки на реквизиты нормативно-правового акта, такие как номер, редакция и конкретный подпункт, даются только в случаях, когда это существенно влияет на логику анализа и последующие выводы.

Второе. Во всех случаях, когда ссылка на статью нормативно-правового акта не содержит указания на этот документ – имеется в виду Закон Самарской области №115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области»

Третье. Анализ количественных показателей в правоприменительной практике не претендует на уровень правовой статистики и предназначен для выявления типичных и распространенных случаев в деятельности административных комиссий, а не для оценки работы судебной системы в целом.

Не следует воспринимать эти показатели как абсолютно точные, они в значительной мере обусловлены размером выборки, доступностью опубликованных материалов и дизайном исследования.

Если у Вас возникли вопросы, предложения, замечания по поводу содержания доклада, Вы можете связаться с нами по контактными данным, которые изложены на последней странице доклада. Мы будем благодарны любым замечаниям.

В докладе не содержится материалов, защищенных имущественными авторскими правами, Вы можете использовать его по своему усмотрению, копировать, распространять, публиковать и т.д. без каких-либо предварительных или последующих согласований или уведомлений.

Мы просим вас поделиться настоящим докладом с коллегами, если найдёте изложенные в нём материалы актуальными и интересными.

Проект реализуется с использованием гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов.

1. МОНИТОРИНГ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

1.1. МЕТОДИКА МОНИТОРИНГА

Форма мониторинга – документарная.

Цель мониторинга – оценка количественной доли отмененных и измененных постановлений административных комиссий в разрезе причин пересмотра постановлений.

Предмет мониторинга – судебная практика по делам об обжаловании постановлений административных комиссий.

Метод мониторинга – изучение опубликованных судебных решений.

Объекты мониторинга:

1. Решения судов общей юрисдикции апелляционной инстанции по жалобам на постановления административных комиссий.
2. Решения арбитражных судов первой инстанции по жалобам на постановления административных комиссий.

В обоих случаях исключены

- Иски от потерпевших;
- Дела с участием прокуроров;
- Промежуточные решения.

Период мониторинга: 01.01.2019 – 31.12.2019

Объем мониторинга: 600 судебных решений (300 судебных решений судов общей юрисдикции, 300 судебных решений арбитражных судов)

Территория мониторинга: все субъекты РФ, кроме Ульяновской области и Республики Коми

Порядок мониторинга. Мотивировочная часть каждого судебного решения об отмене или изменении постановления административной комиссии анализировалась на предмет основания принятия такого решения. Исходя из опыта ранее проведенных мониторинговых и проверочных мероприятий, недостатки, послужившие основанием для пересмотра постановления, были сгруппированы в 4 группы:

1. Процессуальные нарушения
 - 1.1. Ненадлежащее извещение участников производства
 - 1.2. Недостатки организации заседания комиссии
 - 1.3. Прочие процессуальные недоработки
2. Содержательные нарушения
 - 2.1. Недоказанность события административного правонарушения
 - 2.2. Недоказанность состава административного правонарушения
 - 2.3. Недоказанность виновности привлекаемого лица
3. Критические недостатки доказательств
 - 3.1. Некачественный фотоматериал

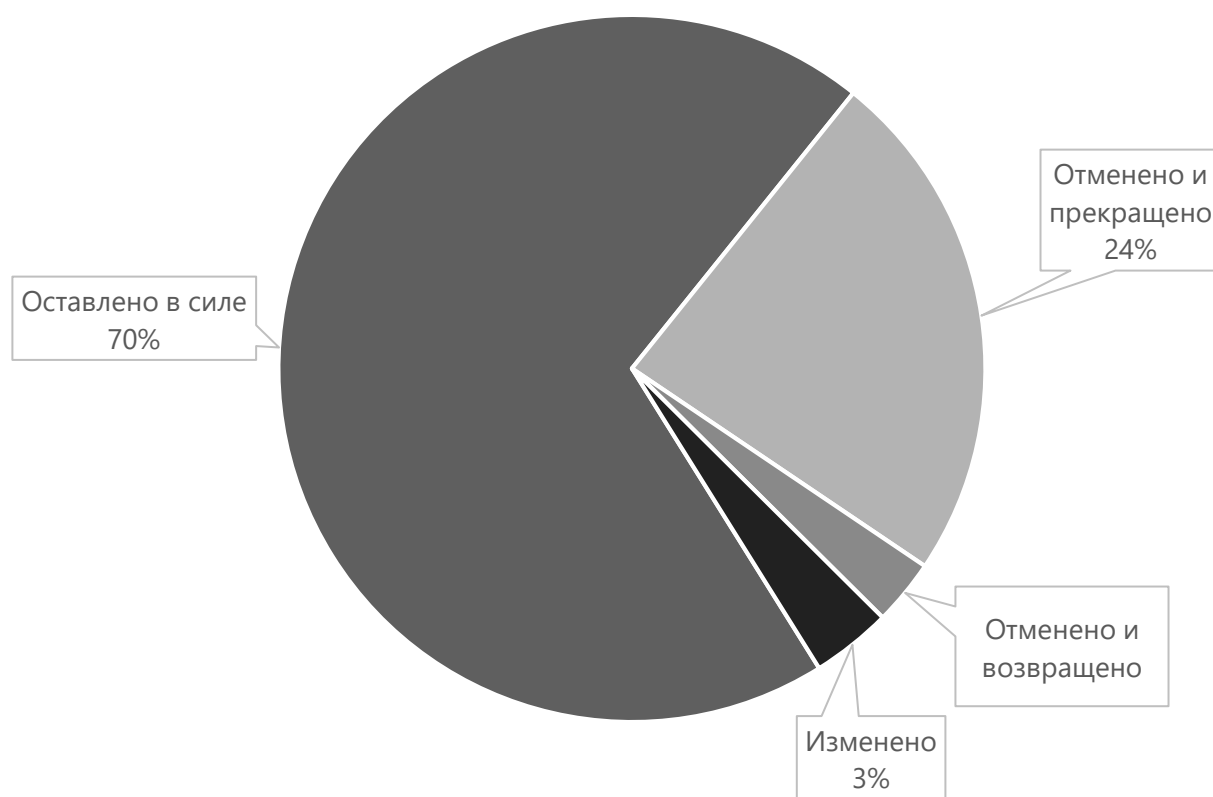
- 3.2. Недостатки свидетельских показаний
- 3.3. Ошибки в рапорте сотрудников полиции
- 3.4. Прочие недостатки
- 4. Другие недостатки
 - 4.1. Изменения нормативного акта в период производства по делу
 - 4.2. Малозначительность
 - 4.3. Неправильная квалификация
 - 4.4. Иные случаи, не включенные в имеющиеся группы

1.2. АПЕЛЛЯЦИОННАЯ ИНСТАНЦИЯ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Апелляционной инстанцией по пересмотру постановлений административных комиссий в судах общей юрисдикции являются суды субъектов федерации.

Распределение результатов пересмотра решений судов первой инстанции по жалобам на постановления административных комиссий в апелляционной инстанции отражены в Диаграмме 1.

Диаграмма 1
Результаты пересмотра в апелляционной инстанции



Сравнение показателей с результатами анализа решений первой инстанции отражено в Таблице 1

Таблица 1
Сравнение результатов пересмотра в первой и апелляционной инстанциях

Результат	Первая	Апелляция
Оставлено в силе	39,4%	69,7%
Отменено и прекращено	40,8%	23,7%
Отменено и возвращено	9,8%	3,0%
Изменено	10%	3,7%

Наиболее существенное различие в апелляционной инстанции – большинство решений остаются в силе, с среднем апелляционная инстанция на 76% чаще оставляет решение предыдущего суда и постановление административной комиссии в силе, чем первая инстанция – постановление административной комиссии.

Данный показатель свидетельствует о том, что подавляющее большинство нарушений отсеивается судами первой инстанции.

Более чем втрое реже апелляционная инстанция возвращает дела на новое рассмотрение. Понятно, что поскольку рассмотрение в апелляционной инстанции происходит после рассмотрения в первой инстанции, резерва срока давности на новое рассмотрение уже не остаётся.

Практически втрое реже апелляционная инстанция принимает решения об изменении постановления, при этом практически все изменения происходят в части административного наказания: штраф или уменьшается, или заменяется на предупреждение.

Основания отмен постановлений показаны в Таблице 2. Здесь следует отметить, что общая сумма превышает 100%, поскольку многие постановления содержат несколько нарушений.

Таблица 2
Основания отмен постановлений в апелляционной инстанции

Основание	Доля от числа отмен	Доля от числа дел
1. Процессуальные	18,8%	5,0%
1.1. Ненадлежащее извещение	11,3%	3,0%
1.2. Грубые нарушения	11,3%	3,0%
2. Содержательные	48,8%	13,0%
2.1. Отсутствие события	16,3%	4,3%
2.2. Отсутствие состава	30,0%	8,0%
2.3. Отсутствие вины	31,3%	8,3%
3. Критические недостатки доказательств	12,5%	3,3%
3.1. Фотоматериал	7,5%	2,0%
3.2. Свидетели	3,8%	1,0%
3.3. Прочее	3,8%	1,0%
4. Малозначительность	1,3%	0,3%
5. Неправильная квалификация	1,3%	0,3%
6. Изменение НПА	12,5%	3,3%
7. Иное, не включенное в группы выше	21,3%	5,7%

Рассмотрим отдельные основания подробнее.

В группу процессуальных нарушений мы включаем нарушения, связанные с ненадлежащим извещением и грубые нарушения. К грубым нарушениям

относятся явные нарушения требований законодательства, в изученной практике встречались в частности: отсутствие протокола об административном правонарушении, рассмотрение дела на заседании без кворума, неразъяснение привлекаемому лицу его прав, нарушение срока давности и т.п.

В целом доля отмен по процессуальным основаниям в апелляционной инстанции в 2,5 раза ниже, чем в первой (19% против 49%), при этом грубых нарушений больше чем в 2 раза меньше (11% против 24%). Из этих показателей можно сделать вывод о том, что такие постановления успешно отменяются уже первой инстанцией и не доходят до апелляционной. Вместе с тем, количество грубых нарушений всё ещё остаётся значительным, и среди них нет таких, которые не могли бы быть установлены судом первой инстанции. На практике, к грубым нарушениям тяготеют административные комиссии муниципальных районов и малых городов, что по всей видимости связано с низкой компетентностью должностных лиц и правовым нигилизмом привлекаемых лиц, в недостаточной мере обжалующих такие постановления. Кроме того, в сельской местности объём работы административных комиссий невелик, поэтому судебная практика на низовом уровне, в первой инстанции, по данным вопросам практически отсутствует, и, вероятно, многие судьи просто не имеют необходимого опыта и знания специфики работы административных комиссий: наиболее вероятных процессуальных нарушений и их признаков.

Также в апелляционной инстанции втрое реже случаются отмены постановлений в связи с ненадлежащим уведомлением: 11% против 33%, что также свидетельствует об успешной фильтрации $\frac{3}{4}$ такого рода нарушений. Однако, и этот показатель остаётся чрезвычайно высоким, а ведь вопрос правильности уведомления также ясно урегулирован законодательством и не лежит в плоскости трактовок и оценок. Таким образом, очевиден вывод о том, что суды первой инстанции проявляют чрезмерную лояльность к нарушениям порядка уведомления.

При этом в настоящее время ненадлежащее уведомление однозначно является недоработкой административной комиссии. Действующее законодательство, после введения писем разряда «административное», срок хранения которых составляет 7 дней, в отличие от 30 дней для обычного заказного, в полной мере позволяет направить необходимые извещения в отведенные процессуальные сроки. Поэтому мы считаем, что судам первой инстанции следует строже подходить к вопросу ненадлежащего уведомления и отменять все постановления, где порядок и сроки не были соблюдены.

Содержательные основания отмены встречаются примерно в половине судебных решений, и эта доля (48%) примерно совпадает с долей этих оснований в первой инстанции (54%). Такое распределение продиктовано тем, что вывод об отсутствии события, состава или виновности лежит в субъективной плоскости.

Решение о доказанности материалами дела события, состава и вины нарушителя принимается судьёй исходя из своего внутреннего убеждения, которое у людей может различаться.

Типичный пример из практики мониторинга: на вывеске указан род деятельности предпринимателя, и привлекаемое лицо единственное, которое ведет деятельность по данному адресу, но оно утверждает, что вывеску не размещало, а разместили её неустановленные лица. Доказана вина или нет? Ситуация пограничная, ответ зависит от множества обстоятельств, что именно на вывеске указывает на это лицо, насколько вероятно, что такую же мог повесить кто-то другой, какие ещё показания дал нарушитель, насколько распространён этот вид деятельности? Один судья может прийти к одному выводу, а другой к другому, во многом сказывается личный опыт судьи, который также у всех различен. Поэтому отмены по таким основаниям не свидетельствуют о недостатках работы административных комиссий, а совпадение частоты отмен по содержательным основаниям в апелляционной и первой инстанции говорят о примерно одинаковом подходе обеих инстанций.

Обращает на себя внимание и значительное число критических недостатков доказательств, отмечаемых в судебных решениях. Всего этот недостаток содержится в 12,5% отмененных решений. Чаще всего причиной пересмотра служат недостатки фотоматериала, реже – переоценка показаний свидетелей и прочие случаи. В целом, данные показатели свидетельствуют о том, что административные комиссии и первая инстанция недостаточно критично оценивают доказательства. Конечно, в ряде случаев это продиктовано меньшими по сравнению с судом возможностями и ограничениями сроков давности: зачастую, если приглашать и повторно опрашивать свидетелей, то вынести постановление в установленные сроки не получится. Другой частой причиной является слабая материальная база административной комиссии: плохое качество как самих фотографий, так и их отпечатанного варианта: цветные фото зачастую печатают на черно-белом принтере.

Заметную частоту отмен в апелляционной инстанции обеспечивает изменение нормативно-правовых актов в период производства по делу. Понятно, что апелляционная жалоба откладывает вступление постановления в силу и продляет фактическое производство по делу, а чем дольше оно длится, тем выше вероятность изменения положений нормативно-правовых актов за это время. Увеличение лага между датой постановления административной комиссии и датой окончательного судебного решения пропорционально ведёт к росту числа отмен по причине изменения законодательства.

Малозначительность является чрезвычайно редкой причиной пересмотра дел в апелляционной инстанции (около 1% случаев, как и в первой инстанции), что свидетельствует об адекватном применении данной нормы, предназначенной для

исключительных случаев как административными комиссиями, так и первой инстанцией, где она также – редкость.

Заметно более высокую долю по сравнению с первой инстанцией в причинах пересмотра постановлений в апелляционной инстанции занимает неправильная квалификация.

Среди прочих случаев, не отнесенных к основным группам, наибольшее место занимают недостатки, связанные с постановлениями, вынесенными без составления протокола при фиксации нарушения техническими средствами, работающими в автоматическом режиме. Суды апелляционной инстанции, в отличие от первой инстанции, нередко приходят к выводу, что то или иное техническое средство не является работающим в автоматическом режиме, а, следовательно, не допускается вынесение постановления без составления протокола. По всей видимости, суды первой инстанции не берут на себя ответственность за принятие таких решений, имеющих прецедентное значение для большого числа постановлений. Очевидно: стоит признать один раз техническое средство не работающим в автоматическом режиме, на тех же основаниях будут обжалованы сотни и тысячи постановлений. Апелляционная инстанция в этом плане демонстрирует большую решительность.

Вопросов к работе административной комиссии строго говоря здесь не возникает, поскольку фактического рассмотрения дел не происходит. К компетенции административных комиссий они относятся лишь номинально, хотя конечно представитель в суде первой инстанции будет именно от административной комиссии.

Остановимся также на двух распространённых вопросах из судебной практики апелляционной инстанции.

Первый случай касается процедуры выявления административного правонарушения должностным лицом. На практике, чаще всего должностное лицо осуществляет фактическое посещение места правонарушения (как целенаправленно, так и в рамках обхода территории), где производит фотофиксацию нарушения. Затем составляется произвольный документ, обычно именуемый «Акт обнаружения административного правонарушения», который не предусмотрен действующим КоАП и не играет процессуальной роли, после чего привлекаемому лицу уже направляется извещение о месте и времени составления протокола об административном нарушении, т.е. запускается вся процедура. Этот вопрос осложняется в случае, когда провело фотофиксацию и составило акт одно должностное лицо, а протокол составляется уже другим.

Между тем, юридические лица и индивидуальные предприниматели оспаривают правомерность такой фотофиксации, апеллируя к тому, что осмотр места правонарушения должен осуществляться в соответствии с требованиями Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ.

Следуя букве закона, КоАП не содержит никаких условий по поводу обязательного проведения контрольных мероприятий для возбуждения дела об административном правонарушении, согласно ст. 28.1 КоАП РФ, для этого достаточно непосредственного обнаружения должностным лицом сведений, указывающих на наличие события административного правонарушения. Таким образом, КоАП сам по себе регулирует правоотношения, возникающие с момента выявления административного правонарушения, деятельность должностных лиц до этого момента КоАПом не регулируется.

Таким образом, производство по делам об административных правонарушениях и проведение контрольно-надзорных мероприятий – являются полностью различными процедурами. Однако ст. 26.2 КоАП РФ указывается, что использование доказательств, полученных с нарушением закона, не допускается, т.е. если были нарушены требования выше Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», то использовать полученные доказательства в производстве по делу об административном правонарушении нельзя.

Если эта описанная выше деятельность попадает под регулирование Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», то для рейдового осмотра территории согласно ст. 13.2 указанного закона требуется как минимум наличие утвержденного задания, что на практике является для многих нарушений трудновыполнимым, а кроме того он не может проводиться в отношении конкретного лица. При этом с другой стороны, согласно пп.7 п. 1 ст. 8.3 указанного закона устанавливается, что применительно к контролю за соблюдением требований муниципальных правовых актов, может проводиться наблюдение, к которому федеральный закон не устанавливает никаких специальных требований. Таким образом, обход территории и фотофиксация могут являться наблюдением, а не рейдовым осмотром.

Возникает парадоксальная ситуация, при которой проведение проверок и выдача предписаний обусловлены множеством ограничений, а гораздо более серьезная с точки зрения возможных для предпринимателя последствий процедура возбуждения дела об административном правонарушении не требует ничего кроме обнаружения должностным лицом данных, указывающих на наличие нарушения, таким образом духу закона, конечно, данный подход противоречит.

Практика судов по этому вопросу неоднородна, одни суды исходят из того, что обход территории, посещение места правонарушения и фотофиксация, и т.п. процедуры изучения, наблюдения, мониторинга – не являются проверками или

рейдовыми осмотрами (решения Верховного суда республики Татарстан от 03.07.2019 77-1292/2019 и от 24.07.2019 №77-1434/2019, решение Челябинского областного суда от 17.10.2019 № 7-1083/2019), другие суды признают их фактическим проведением рейдового осмотра и приходят к выводу о необходимости соблюдения установленных для него требований, описанных выше (например, решение Верховного суда республики Карелия от 27.11.2019 № 21-419/2019).

Другая распространенная ситуация - это ходатайства в суды общей юрисдикции о восстановлении сроков обжалования в случае, если юридическое лицо или индивидуальный предприниматель пропустили их из-за того, что изначально направляли жалобу в арбитражный суд.

Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 N 40 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» п. 35 указанного постановления дополнен положением, согласно которому дела об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции, если они не связаны с осуществлением предпринимательской или экономической деятельности. Таким образом, большинство нарушений по компетенции административных комиссий подлежат обжалованию в судах общей юрисдикции. Информация об этом содержится также и в постановлении о назначении административного наказания.

Как разъяснил Конституционный Суд РФ в Определении от 17 июля 2012 года №1339-О, часть 2 статьи 30.3 КоАП РФ, действующая во взаимосвязи с иными нормами Кодекса, не предполагает возможность произвольного удовлетворения ходатайства о восстановлении сроков на обжалование постановления по делу об административном правонарушении. Пропущенный процессуальный срок может быть восстановлен лишь в исключительных случаях, когда будут установлены уважительные причины его пропуска по обстоятельствам, объективно исключаящим возможность подачи жалобы.

Поэтому суды первой инстанции не признают потерю времени на подачу заявления в арбитражный суд уважительной причиной для восстановления сроков обжалования. Данные определения о возврате жалоб обжалуются в апелляционной инстанции, единой позиции у которой нет. В одних случаях суды субъектов оставляют их в силе (например, Решение Алтайского краевого суда от 12.03.2019 № 7-23/2019, Определение Ставропольского краевого суда от 20.03.2019 № 7-190/2019), в других – отменяют и возвращают на новое рассмотрение со стадии принятия дела (например, Решение Верховного суда

Республики Тыва от 21.03.2019 №12-22/2019, Определение Приморского краевого суда от 17 декабря 2019 г. по делу № 21-1262/2019).

В целом, учитывая риск возвращения в дальнейшем жалобы со стороны суда общей юрисдикции и утраты, соответственно, возможности пересмотра решения, мы настоятельно рекомендуем привлекаемым лицам не пытаться подавать жалобы в арбитражный суд, даже если вероятность положительного решения оценивается там как более высокая.

Наша рекомендация для административных комиссий – во всех случаях возражать против восстановления сроков обжалования на основании возврата жалобы арбитражным судом, поскольку изменения в постановления пленума приняты уже более 7 лет назад и едва ли могут быть неизвестны практикующему юристу, кроме того, надлежащий судебный орган для обжалования указан в постановлении о назначении административного наказания, таким образом, подача жалобы в ненадлежащий судебный орган является злоупотреблением правом обжалования, направленным на затягивание процессуальных сроков и получение необоснованных процессуальных преимуществ.

Само по себе отсутствие единства правоприменительной практики по данному вопросу оценивается нами исключительно негативно, поскольку примеры положительных решений о восстановлении сроков давности во многом провоцируют на подачу жалоб в арбитражный суд и создают необоснованные надежды на наличие «второй попытки», что де факто приводит к потере привлеченным лицом возможности реализовать своё право на обжалование.

1.3. ПЕРВАЯ ИНСТАНЦИЯ В АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

Апелляционные суды субъектов федерации являются первой инстанцией при пересмотре постановлений административных комиссий в случаях, когда нарушение связано с предпринимательской деятельностью. Именно поэтому в нашем докладе одновременно анализируется первая инстанция арбитражной системы и апелляция в общей юрисдикции, получается, что с территориальной точки зрения – это один уровень судов – уровень субъекта федерации, поэтому их решения имеют примерно равное прецедентное значение для практики административных комиссий.

Поскольку арбитражные суды пересматривают нарушения, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, круг субъектов административной ответственности здесь ограничен юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (гипотетически могут быть филиалы иностранных юридических лиц, адвокаты, нотариусы и т.п., однако таковых дел в нашей выборке обнаружено не было).

При этом совершение нарушения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем само по себе не означает, что оно совершено в связи с предпринимательской деятельностью, и четких критериев отнесения того или иного нарушения к сфере предпринимательской деятельности в действующем законодательстве не содержится.

В этой связи, в субъектах федерации сложилась различная практика. В одних субъектах (Татарстан, Чукотский автономных округ) принятие жалоб на постановление административной комиссии – редкость, в других арбитражные суды, наоборот, берут жалобы очень охотно (Удмуртия, Красноярский край, Свердловская область).

По существу, единственный объективный подход к разделению нарушений – в зависимости от того, для какого круга лиц установлены нарушенные требования. Если для субъектов предпринимательской деятельности – тогда в сфере предпринимательской деятельности, если для всех лиц или по другому критерию – тогда они не относятся к предпринимательству. Подобная логика прослеживается, например в определении Арбитражного суда республики Дагестан от 25.01.2019 №А15-243, определении Арбитражного суда Камчатского края от 16.01.2019 № А24-46, определении Арбитражного суда республики Татарстан от 11.01.2019 №А65-160.

Однако такой подход оставляет вопрос в части административной ответственности организаций, для которых соблюдение установленных требований и есть основная деятельность. Чаще всего это затрагивают нарушения, связанные с проведением земляных работ, неисполнением требований к содержанию территорий общего пользования и фасадов зданий. Типичный случай

- организации, управляющие недвижимым имуществом, в особенности – многоквартирными домами. Поэтому использование подхода, основанного только на субъектах обязательных требований, игнорируя специфику деятельности отдельного лица, тоже не вполне справедливо.

Реже встречается более жесткий подход, основанный на предметной сфере, когда к предпринимательской деятельности относят только нарушения, прямо установленные в данной сфере. При таком подходе, понятно, что все нарушения в сфере благоустройства в принципе не будут относиться к предпринимательской деятельности. Данный подход основывается на том, что в изменениях, внесенных Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 N 40 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 года N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» содержится перечень примеров сфер законодательства, на которые может быть направлено нарушение, когда оно совершено не в сфере предпринимательской деятельности, в частности, законодательства в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в области охраны окружающей среды и природопользования, безопасности дорожного движения, пожарной безопасности, законодательства о труде и охране труда. Такая логика прослеживается например в определении Арбитражного суда Калужской области от 20.07.2019 №А23-10137/2019, определении Арбитражного суда Чукотского автономного округа от 28.01.2019 № А80-18/2019, определении Арбитражного суда Пермского края от 28.02.2019 № А50-5928/2019, определении Арбитражного суда Брянской области от 23.10.2019 №А09-732/2019 Суды, таким образом, рассматривают нарушения в сфере благоустройства как аналогичный случай, либо относят их к одной из перечисленных в постановлении пленума сфер. При таком подходе, организации, чья основная деятельность относится именно к этой сфере, оказываются в неравных условиях с теми, для которых установлено регулирование только в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности, к примеру, через лицензионные требования или технические регламенты.

Во многих случаях судьи руководствуются исключительно внутренним убеждением при отношении того или иного нарушения к сфере предпринимательской деятельности, в результате такого подхода к предпринимательской деятельности часто относят размещение информационных конструкций нерекламного характера, встречаются совсем необъяснимые случаи, когда к таковым относят нарушение тишины и покоя граждан или неисполнение обязанности по оплате платной парковки.

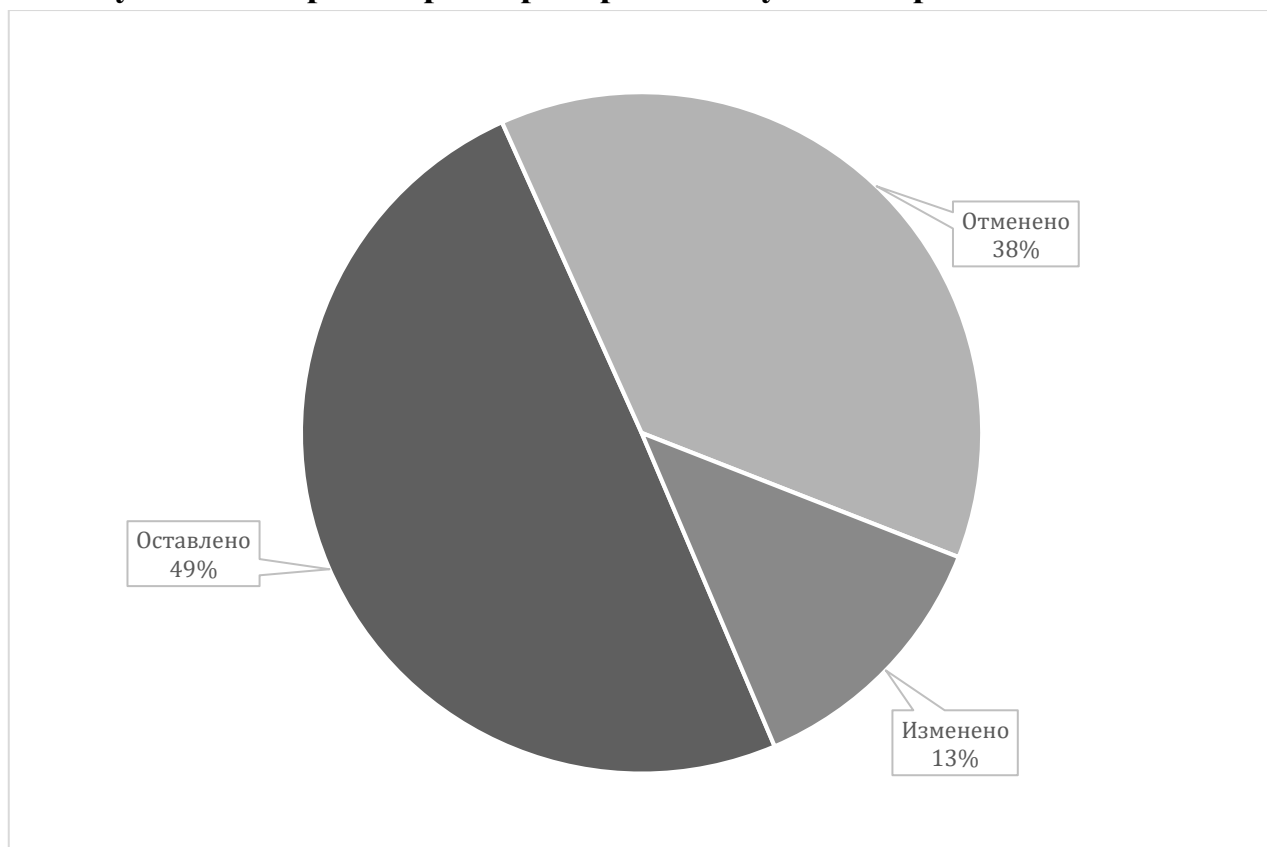
Не будем спорить, внутреннее убеждение - самый гибкий и, возможно, самый справедливый способ определения подсудности, однако, увы, не позволяющий

обеспечить единство и предсказуемость правоприменения. Возможность фактически произвольного решения о принятии или непринятии жалобы к рассмотрению может сыграть с заявителем злую шутку, когда арбитражный суд откажется рассматривать жалобу, а суд общей юрисдикции не примет её из-за пропуска срока обжалования, считая это, как отмечалось в предыдущей главе доклада, неуважительной причиной.

При этом, если суды общей юрисдикции начнут считать обращение в арбитражный суд уважительной причиной пропуска сроков, это приведёт к тому, что все нарушители будут подавать сначала в арбитражный суд для затягивания сроков вступления в силу постановлений и «выматывания» должностных лиц административных комиссий двукратной подготовкой пакетов документов и отзывов.

Распределение итогов пересмотра дел изложено в Диаграмме 3. Сразу заметим, что арбитражные суды при отмене постановлений не отправляют дела на новое рассмотрение, поскольку АПК РФ не предусматривает такой возможности, а даже если бы предусматривал, учитывая значительно большие процессуальные сроки для рассмотрения дел, решение арбитражного суда по жалобе практически всегда будет уже после истечения сроков давности по делу, поэтому отправить его на новое рассмотрение было бы невозможно.

Диаграмма 2
Результаты пересмотра в арбитражных судах в первой инстанции



Распределение оснований для отмены постановлений содержится в Таблице 3.

Таблица 3
Сравнение результатов пересмотра в арбитражных судах
и в общей юрисдикции

Результат	Арбитраж	Общая
Оставлено в силе	49,6%	39,4%
Отменено	37,7%	50,6%
Изменено	12,7%	10%

Остановимся на отдельных основаниях отмен постановлений. Важное замечание – арбитражные суды могут в упрощенном порядке выносить решения без мотивировочной части, изготавливая их только при наличии соответствующего требования сторон. Поскольку мы изучали только решения с мотивировочными частями, итоги нашего мониторинга подвержены «систематической ошибке выжившего», поскольку в тех случаях, когда причина решения очевидна обоим сторонам, они не будут запрашивать мотивировочную часть, и, следовательно, эти причины ускользнут от нашего мониторинга.

Таблица 4
Основания отмен постановлений в апелляционной инстанции

Основание	Доля от числа отмен	Доля от числа дел
1. Процессуальные	37,2%	14,0%
1.1. Ненадлежащее извещение	27,4%	10,3%
1.2. Грубые нарушения	11,5%	4,4%
2. Содержательные	49,6%	18,7%
2.1. Отсутствие события	20,4%	7,7%
2.2. Отсутствие состава	31,0%	1,7%
2.3. Отсутствие вины	23,9%	9,0%
3. Критические недостатки доказательств	12,4%	4,7%
3.1. Фотоматериал	9,7%	3,7%
3.2. Свидетели	1,8%	0,7%
3.3. Прочее	4,4%	1,7%
4. Малозначительность	10,8%	4,0%
5. Неправильная квалификация	6,2%	3,3%
6. Изменение НПА	2,7%	1,0%
7. Иное, не включенное в группы выше	12,4%	4,7%

В целом, ситуация с распределением причин пересмотра постановлений в арбитражных судах похожа на общую юрисдикцию. Главной причиной отмен постановлений в первой инстанции системы арбитражных судов (отмечается в 50% решений), как и в общей юрисдикции (54%) служат содержательные причины: отсутствие события, состава правонарушения и вины привлекаемого лица. Похожая с общей юрисдикцией ситуация - и с критическими недостатками доказательств.

Доля отмен по процессуальным основаниям в арбитражной инстанции ниже – 37% против 49% в первой, при этом меньше и грубых нарушений (11% против 24%) и ненадлежащего уведомления (27,4% против 33%). Меньшая доля грубых нарушений обусловлена, предположительно, именно упомянутой «Ошибкой выжившего»: при отменах по таким основаниям никто не обращается за мотивировочной частью. Причиной меньшей доли ненадлежащих уведомлений служит то, что уведомить юридическое лицо обычно намного проще: в ЕГРЮЛ содержится точный адрес, а часто и электронная почта, они обычно получают письма и являются на составление протокола и рассмотрение, суд не проявляет снисхождения к болезням, командировкам и т.п.

Наиболее существенное отличие в причинах отмены – это, конечно, доля отмен в связи с малозначительностью правонарушения, если в общей юрисдикции таких около 1%, то в арбитражных судах – более 10%, разница на порядок. Прослеживается различие в практике обеих судебных систем. Если в общей юрисдикции нарушение признается малозначительным, когда есть доказательства наличия исключительных обстоятельств, то в арбитражных судах наоборот, малозначительным признается правонарушение, если нет обстоятельств, не допускающих признание малозначительным.

При этом даже при таком подходе арбитражные суды оценивают существенность угрозы охраняемым правоотношениям в целом крайне мягко, поэтому малозначительными признаются рядовые правонарушения, в обстоятельствах которых нет ничего особенного, полностью соответствующие обычному правоприменению соответствующей статьи и намерению законодателя. Логично, что если законодатель установил соответствующее наказание за данное деяние, то он счёл такое правонарушение значительным.

При таком различии в судебной практике арбитражной и общей юрисдикции возникает вопрос, на что же ориентироваться административным комиссиям при оценке правонарушения на предмет малозначительности. Тут нужно понимать, что ведь и потерпевший может обжаловать постановление в связи с его мягкостью в суд общей юрисдикции.

Подводя итог изучения арбитражной практики, для устранения противоречий в правоприменении представляется целесообразным закрепить на уровне законодательства конкретные критерии отнесения административных

правонарушений к сфере предпринимательской деятельности, установить четкое определение малозначительности и принципы признания нарушения малозначительным (включая и обстоятельства, исключающие такую возможность).

2. РАБОТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ КОМИССИИ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ВНУТРИГОРОДСКОГО РАЙОНА

Железнодорожный внутригородской район – муниципальное образование в составе городского округа Самара, с населением 90 тыс. чел., по этому показателю он занимает шестое место среди девяти районов.

Административная комиссия района состоит из 8 членов, из которых трое работают на постоянной штатной основе, все остальные – на общественных началах, включая и старшего юриста нашего Центра. Помещения, занимаемые комиссией, находятся на первом этаже жилого дома, т.е. отдельно от основного здания администрации. Материальная база нуждается в существенном улучшении, так, комиссия не имеет цветного МФУ, что не позволяет оперативно напечатать цветные фотографии нарушений. Компьютерная техника также морально устарела и нуждается в обновлении. Специализированное программное обеспечение для работы административной комиссии не используется.

Рассмотрим динамику показателей работы административной комиссии за 2017 – 2019 г. Количественный анализ промежуточных показателей первого полугодия 2020 г. не имеет практического смысла, поскольку они подверглись серьезному влиянию коронавирусного кризиса. Показатели приведены в Таблице 5 (Приложение).

Обращают на себя внимание три основные тенденции. Во-первых – рост нагрузки на должностных лиц административной комиссии на постоянной штатной основе. Растёт главный показатель – количество протоколов, составленных штатными членами, при этом число протоколов, полученных от остальных должностных лиц – снижается. Растут показатели количества назначенных штрафов, это тоже важная работа, ведь в отличие от предупреждений штрафы требуют работы по исполнению и по судебной защите.

Вторая тенденция – радикальное изменение соотношения субъектного состава лиц, привлекаемых к административной ответственности. Если в 2017 году основная масса протоколов была составлена на юридических лиц, то в 2019 – на физические.

Следствием второй тенденции стала третья – сокращение фискальных показателей. Значительно снизился объём назначенных и фактически собранных штрафов, что напрямую обусловлено более низкими величинами штрафов, установленных для физических лиц.

Причины происходящих процессов – в изменении нормативной-правовой базы на уровне субъекта федерации и городского округа. Отметим наиболее существенные, из произошедших в данный период.

Законом Самарской области от 07.11.2018 года N 87-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области "Об административных правонарушениях на территории Самарской области"» были исключены статьи:

3.1 Нарушение собственниками объектов культурного наследия регионального значения срока установления, восстановления и замены информационных надписей и обозначений, содержащих информацию об объекте культурного наследия регионального значения, установление таких надписей и обозначений без согласования их места размещения и эскиза с государственным органом охраны объектов культурного наследия Самарской области.

Данная статья, единственная из перечня отменённых этими поправками, реально практически не применялась, поскольку за нарушения, связанные с объектами культурного наследия проще привлечь в рамках федерального законодательства, там же и выше штрафы.

4.11 Производство земляных работ с нарушением порядка, установленного муниципальными правовыми актами, кроме действий, предусмотренных статьями 7.1, 7.14, 7.17, 8.1, 8.7, 9.4, 11.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Данная статья вносила основной вклад в показатель назначения и сбора штрафов, поскольку нарушители обычно – юридические лица, нарушение часто с отягчающими обстоятельствами, а вина нарушителя очевидна и просто доказуема, что в совокупности позволяет назначать высокие штрафы, соразмерные содеянному, которые в большинстве случаев существенно не пересматриваются судами.

Предпосылки введения данной статьи связаны с передачей большинства подземных сетей в частные руки через несколько разновидностей механизма государственно-частного партнерства. Суть сделки состояла в том, что инвестор вкладывал деньги в модернизацию и обновление сетей, а затем возвращал инвестиции и получал прибыль за счет вызванного этим сокращения издержек. Основной риск таких сделок состоит в том, что инвестор не будет вкладывать деньги, а будет активно выводить их через серые схемы, что особенно удобно делать через подрядчиков, выполняющих земляные работы. Зависить сметы здесь не трудно. Когда же ситуация дойдёт до катастрофической, концессионер обанкротится, а обветшалые сети передаст обратно городу. Что-то исправить и вернуть будет уже поздно.

Чтобы купировать эти риски, были установлены жесткие правила производства земляных работ, которые при большом количестве вскрытий становятся трудновыполнимыми, и соответственно высоких штрафов за их нарушение, что экономически обесмысливало описанную выше схему.

Понятно, что с момента введения соответствующей статьи, судебная система и надзорные органы испытывают огромное коррупционное давление.

В результате данная статья была отменена судом по иску прокуратуры Самарской области (!) по причине правовой неопределенности. Затем, для её замены Законом Самарской области от 14.01.2020 года N 5-ГД «О внесении изменений в статью 3.2 Закона Самарской области "О градостроительной деятельности на территории Самарской области" и статьи 1.3 и 4.2 Закона Самарской области "Об административных правонарушениях на территории Самарской области"» была введена новая редакция ст. 4.2, которая предполагает усеченный перечень деяний прежней статьи и устанавливает в 6 раз более низкие штрафы.

Исходя из данных обстоятельств, вывод о том, удалось ли системе власти устоять перед давлением, оставим читателям.

Новая редакция ст. 4.2 предполагает наказание за:

1. Неисполнение обязанности по продлению разрешения на осуществление земляных работ в соответствии с порядком осуществления земляных работ, установленным нормативными правовыми актами Самарской области и правилами благоустройства территории муниципального образования (далее в настоящей статье - работы, разрешение), -

2. Неисполнение обязанности по обеспечению свободных проходов к зданиям и входам в них, а также свободных въездов во дворы, обеспечению безопасности пешеходов и безопасного пешеходного движения, включая инвалидов и другие маломобильные группы населения, на период осуществления работ, установленной правилами благоустройства территории муниципального образования, -

3. Неисполнение обязанности по направлению в уполномоченный орган местного самоуправления уведомления о проведении работ в результате аварий в срок, установленный нормативными правовыми актами Самарской области, -4. Нарушение сроков производства работ, установленных в разрешении либо в графике проведения работ, а также неисполнение требований, содержащихся в акте, определяющем состояние элементов благоустройства до начала работ и объемы восстановления,

В целом, несмотря на более низкие штрафы и гораздо более узкий состав, её применение скажется на показателях 2020 г.

4.25 Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления, при условии, что за неисполнение данной обязанности не предусмотрена административная ответственность в соответствии со статьями 6.3, 6.4, 8.1, 8.2 и 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также статьями 4.2, 4.9, 4.11, 4.18, 4.20, 4.22 и 4.23 настоящего Закона.

Самая массовая статья в практике административной комиссии, охватывавшая широкий пласт нарушений, чаще всего по ней составлялись протоколы за парковку на газоне, нарушения при содержании придомовых территорий и фасадов жилых домов, а также за размещение ненадлежащих вывесок.

Частично часть деяний, предусмотренных этой статьёй вернулась в форме других составов. Так, Законом Самарской области от 27.12.2018 года N 115-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области "Об административных правонарушениях на территории Самарской области"» введена ст. 4.28, предусматривающая административную ответственность за неисполнение собственниками и (или) иными законными владельцами зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) обязанности участия в содержании прилегающих территорий в пределах границ, установленных в соответствии с Законом Самарской области "О порядке определения границ прилегающих территорий для целей благоустройства в Самарской области" и правилами благоустройства территории муниципального образования, выразившееся в непроведении мероприятий:

а) по очистке прилегающей территории от мусора и иных отходов производства и потребления, опавшей листвы, сухой травянистой растительности, сорной растительности, коры деревьев, порубочных остатков деревьев и кустарников;

б) по очистке прилегающей территории от снега и наледи на всю ширину тротуара для обеспечения свободного и безопасного прохода граждан;

в) по обработке прилегающей территории противогололедными реагентами, допустимость применения которых определена правилами благоустройства территории муниципального образования;

г) по покосу травы и обрезке поросли;

д) по установке, ремонту, окраске урн, а также очистке урн по мере их заполнения

Однако, данная статья закрывает лишь часть нарушений, которые охватывались ст. 4.28, и распространяется только на прилегающие территории, не затрагивая территории, принадлежащие отдельным лицам. Кроме того, следует помнить, что большинство зданий в районе – многоквартирные дома, а если участок под ними не сформирован или сформирован по границам дома, то прилегающей территории у него нет. Таким образом, масштаб применения данной статьи не может сравниться с таковым для 4.25.

Законом Самарской области от 27.12.2018 года N 115-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области "Об административных правонарушениях

на территории Самарской области"» введены две новые статьи, предусматривающие составы правонарушения, за которые ранее привлекали по ст. 4.25.

В частности, была введена ст. 4.26 предусматривающая ответственность, за следующие деяния:

1. Снос, обрезка, пересадка деревьев и кустарников без порубочного билета и (или) разрешения, выдаваемых в порядке, установленном правилами благоустройства территории муниципального образования, на землях и земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, а также на землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, за исключением деревьев и кустарников, произрастающих на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса,

2. Неосуществление сноса, обрезки, пересадки деревьев и кустарников в пределах сроков, установленных в порубочном билете и (или) разрешении, выдаваемых в порядке, установленном правилами благоустройства территории муниципального образования, на землях и земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, а также на землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, за исключением деревьев и кустарников, произрастающих на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса.

Другим нововведением стало дополнение ст. 4.18 новым пунктом 2.1, предусматривающим административную ответственность за следующий состав правонарушения: размещение транспортных средств на газоне или иной озелененной или рекреационной территории, размещение транспортных средств на которой ограничено правилами благоустройства территории муниципального образования.

Кроме того, в новой редакции закона газон определен как элемент благоустройства, требования к формированию и содержанию которого установлены правилами благоустройства территории муниципального образования, включающий в себя участок земли, не относящийся к проезжей части. В прошлой редакции определение газона было другим: «объект благоустройства, включающий в себя участок земли со специально созданным или естественно сформировавшимся травянистым покровом, не относящийся к проезжей части».

И хотя за парковку на газоне, как таковую, можно было составлять протоколы по ст. 4.25, введение отдельной нормы способствует формированию общественного запроса у жителей на данную работу, когда понятно и прямым текстом указано, что это относится к полномочиям муниципальных органов. Вместе с расширением определения газона, это обстоятельство способствует широкому применению данной статьи, однако, нужно понимать, что основная

масса нарушителей по ней – физические лица, поэтому в связи с небольшой величиной штрафа и более низкой собираемостью, её вклад в фискальные показатели невелик.

5.2 Самовольное ограничение доступа на земельные участки общего пользования.

Само по себе данное нарушение, чаще всего проявляющееся в установке столбиков, цепочек и оград во дворах многоквартирных домов для самозахвата парковочного места, достаточно распространено, однако статья применялась неактивно. Поскольку на практике трудно доказать вину конкретного лица в их установке. Однако, статья часто использовалась в профилактических целях до возбуждения дела, для подкрепления просьб должностных лиц о добровольном удалении ограждающих устройств. Поэтому на показателях работы административной комиссии её отмена существенным образом не сказалась, хотя правовая защита прав жителей многоквартирных домов в результате снизилась.

Серьезно сказалось на показателях работы административной комиссии изменение подзаконной нормативной базы, а именно Правил благоустройства территории городского округа Самара и территорий внутригородских районов городского округа Самара, на которые ссылаются отсылочные нормы закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области».

Так, решением Думы г.о. Самара от 08.08.2019 года N 444 приняты новые Правила благоустройства, которые содержат важное отличие. В новых правилах указывается, что сроки выполнения работ не должны превышать 5 рабочих дней с момента получения в письменном виде информации об установлении факта необходимости их проведения, если иное не предусмотрено действующими нормативными правовыми актами, техническими регламентами, настоящими Правилами.

В таком виде значительное привлечение нарушителей по ст. 4.23 становится возможным только после направления им уведомления и истечения 5 дней, притом нарушение в таком виде перестаёт быть длящимся, т.е. по истечению указанных 5 дней начинается отсчет двухмесячного срока давности. Данное изменение тоже – характерный пример возросшего влияния злостных нарушителей на нормотворческую деятельность, в первую очередь владельцев тепловых, насосных и электрических подстанций.

Контрпродуктивность такого порядка очевидна. Во-первых, обязанность по постоянному соблюдению правил подменяется обязанностью по устранению выявленных администрацией нарушений. Во-вторых, работа по наблюдению за состоянием нежилых сооружений перекладывается с владельца на органы местного самоуправления, которые и без того перегружены работой. В-третьих, механизм направления таких требований никак не регламентирован, что создаёт

возможность их произвольного направления должностными лицами, что очевидно несет коррупционные риски. Результатом этих изменений становится рост правонарушений, снижение юридической защиты законных интересов жителей.

Остановимся на специфике работы по отдельным, наиболее распространённым правонарушениям, предусмотренным действующим законодательством.

Ст. 4.18 ч. 2.1. Размещение транспортных средств на газоне или иной озелененной или рекреационной территории, размещение транспортных средств на которой ограничено правилами благоустройства территории муниципального образования.

Самая массовая в 2020 году статья в работе административной комиссии, на которую приходится в среднем около 35% всех дел. Норма сконструирована отсылочным способом и ссылается на запреты, установленные правилами благоустройства.

П. 14 ст. 17 Правил благоустройства территории г.о. Самара и внутригородских районов г.о. Самара запрещается размещение автотранспорта, помимо газонов на:

- Детских площадках
- Спортивных площадках
- Рекреационных территориях
- Озелененных территориях

Кроме того, п. 13 ст. 2 указанных правил содержит определение газона как элемента благоустройства, требования к формированию и содержанию которого установлены настоящими Правилами, включающий в себя участок земли, не относящийся к проезжей части.

По сравнению с ранее действовавшими правилами, определение газона значительно расширено, поскольку в прошлых правилах под газоном понимался участок, занятый преимущественно естественно произрастающей или засеянной травянистой растительностью (дерновый покров).

Понятно, при таких обстоятельствах газоны были фактически только в летний период. И если в зимний период общественная опасность от парковки на газонах не так велика, то в период межсезонья она наоборот, гораздо выше, поскольку непокрытая травой, увлажненная почва разносится в качестве грязи и пыли по большой территории.

Кроме того, в ряде мест нарушения приобрели настолько злостный характер, что нарушители фактически уничтожили на газоне всю траву и утрамбовали почву так, что она не могла расти. Руководствуясь старыми правилами, их также нельзя было привлечь за размещение транспортных средств на газоне.

Второй важный момент, упростивший практику по данной статье – переход комиссии с конца 2019 г. на отправление извещений разряда «административное». Срок хранения таких писем, в отличие 30 дней от обычных заказных, составляет, как и для судебных – 7 дней (п. 34 Правил оказания услуг почтовой связи). Поскольку лицо считается надлежаще извещенным по истечении срока хранения письма, тогда при неявке нарушителя на составление протокола во все процедуры, связанные с извещениями, можно уложиться в 15-20 дней, и остаётся ещё как минимум 35-40 дней, чтобы привлечь нарушителя. Данного запаса времени вполне достаточно для получения из ГИБДД необходимых сведений.

Обжалование постановлений по данной статье происходит редко по трём основным причинам. Во-первых, однозначность трактовки события, состава и вины нарушителя позволяет собрать неоспоримые прямые доказательства нарушения и снижает вероятность переоценки доказательств судом. Во-вторых, подавляющее большинство нарушителей (более 97%) – физические лица, и штраф для них относительно невелик и затраты на его оплату оцениваются как меньшие по отношению к затратам времени на подготовку жалобы и посещение судебного заседания. Третья причина – низкая вероятность ненадлежащего уведомления, поскольку ГИБДД располагает точными данными о месте жительства владельца, а административная комиссия имеет достаточно времени, чтобы его уведомить.

Определённые вопросы при работе по данной статье возникают в ситуации, когда привлекаемое лицо представляет доказательства, что за рулём было другое лицо. Понятно, что, если автомобиль выбыл из владения лица противоправным образом, оно не имеет возможности обеспечить соблюдение установленных требований. Однако, рассмотрим случай, когда другое лицо пользовалось автомобилем на законных основаниях.

Применительно к нарушениям в сфере дорожного движения, Правила дорожного движения распространяются на участников дорожного движения, к которым в частности относятся водители транспортных средств, которые определяются как лица, управляющие транспортными средствами. Собственник транспортного средства не является участником дорожного движения, и, следовательно, не подлежит административной ответственности за их нарушения. Исключение установлено п.1 ст. 2.6.1 КоАП для нарушения, зафиксированные с использованием технических средств, работающих в автоматическом режиме. Однако в п.2 той же статьи указывается, что собственник освобождается от административной ответственности в случае, если докажет, что за рулём находилось другое лицо.

Вместе с тем, применение правовых норм методом аналогии не допускается в сфере административной ответственности. Размещение транспортного средства на газоне является нарушением не в сфере дорожного движения, а в сфере благоустройства, таким образом, ответственность в данном случае несёт по

общему правилу собственник (ст. 210 ГК РФ), который нарушил правила. Размещение транспортного средства, в отличие от проезда, установки или стоянки, является длящимся событием, которое происходит в форме бездействия, т.е. состоит в том, собственник что *допустил* нарушение установленных требований. Каким образом это произошло, кто был водителем, был ли водитель вообще, например, транспортное средство могло быть установлено с использованием автокрана – никакого значения для определения виновности не имеет. Безусловно, определяя величину административного наказания, административная комиссия должна учесть все обстоятельства дела, и возможно не назначать максимальный штраф в такой ситуации, но от ответственности тот факт, что осуществило заезд на газон другое лицо в качестве водителя, не имеет. Кроме того, нужно понимать, что собственник транспортного средства может взыскать величину штрафа и иные издержки, понесенные в связи с привлечением к административной ответственности, с водителя в порядке ст. 15 ГК РФ

При этом, КоАПом не устанавливается, что виновно должно быть только одно лицо. В одном правонарушении может быть виновно несколько лиц. Как собственник, который допустил бездействие, так и лицо, совершившее действие. Поэтому, в случае, если позволяют оставшиеся процессуальные сроки (а ведь нужно получить сведения о месте жительства лица, известить его, составить протокол, рассмотреть дело и вынести постановление не позднее 2 месяцев с момента выявления парковки на газоне), то нужно привлечь и это лицо.

Ещё один комментарий по поводу применения данной статьи – это возможность учета имущественного положения нарушителя, поскольку административной комиссии известна марка и возраст автомобиля, принадлежащего нарушителю. В настоящее время, административная комиссия назначает штрафы без учета этого обстоятельства. По нашему мнению, следует дифференцировать штрафы в зависимости от стоимости автомобиля, с использованием которого совершено правонарушение, поскольку очевидно, что с владельцем дорогого автомобиля небольшой штраф не позволит административному наказанию достигнуть своих целей.

Рассматривая проблему парковки на газонах в целом, понятно, что при существующем подходе невозможно охватить штрафами даже 0,1% ежедневных нарушений, поэтому сколько-то значимая неотвратимость наказания не обеспечивается. Вероятность получить штраф ничтожна, и с учетом его величины административная ответственность никак не предотвращает нарушения, поскольку даже если регулярно размещать автомобиль на газоне, полученные в течение года штрафы будут меньше, чем стоимость услуг самой дешевой автостоянки.

В этой связи полноценным решением данной проблемы может стать только фиксация нарушений с использованием средств, работающих в автоматическом

режиме, в частности систем «Паркон», «Паркнет», «Дозор-М» и т.п., при этом для парковки на газонах более экономным и эффективным вариантом будет версия системы для пешего оператора. Учитывая, что средства от штрафов, накладываемых административной комиссией, поступают в бюджет внутригородского района, именно он в первую очередь заинтересован в её приобретении.

Ст. 6.1 ч. 1. Осуществление розничной торговли или оказание бытовых услуг на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления или органами исполнительной власти Самарской области в соответствии с их компетенцией, за исключением случая, предусмотренного частью 1.1 настоящей статьи, -

Ст. 6.1 ч. 2. Организация розничной торговли или оказания бытовых услуг на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления или органами исполнительной власти Самарской области в соответствии с их компетенцией, за исключением случая, предусмотренного частью 2.1 настоящей статьи.

Статьи, касающиеся незаконной торговли, занимают в среднем около 25 % от общего числа дел в практике административной комиссии.

В большинстве случаев событие правонарушения представляет собой осуществление лоточной торговли. У практики по данной статье есть несколько особенностей.

Первая особенность – выраженный очаговый характер. Крупным очагом правонарушений является территория вблизи Железнодорожного вокзала города. Другие очаги нарушений – это территория вблизи действующих и на месте закрытых рынков и ярмарок, около остановок общественного транспорта. Именно высокая проходимость привлекает нарушителей.

Вторая особенность – сложность установления личности нарушителей, поскольку правом на проверку документов наделена полиция, следовательно, на практике составить протоколы об административных правонарушениях есть возможность, только если в выезде на очаг нарушений принимают участие сотрудники полиции, хотя конечно злостные нарушители давно известны служащим отдела потребительского рынка, и протокол может быть составлен и без проверки документов.

Понятно, что основная масса нарушителей по данной статье – физические лица; кто же будет регистрировать юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, чтобы торговать незаконно?

Однако, в некоторых случаях нарушения совершаются и юридическими лицами, в ходе мониторинга при участии старшего юриста Центра как раз была сформирована соответствующая правоприменительная практика.

Согласно пп.2 п.7 ст. 19 Федерального закона от 23.02.2013 N 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», розничная продажа табачных изделий запрещена на расстоянии ближе 100 метров от образовательных организаций.

Исторически в Самаре возникла крупнейшая сеть киосков, реализующих практически исключительно табачные изделия, из которых $\frac{3}{4}$ так или иначе нарушали стометровое расстояние для школ, техникумов, университетов и т.д. При этом данный бизнес, по информации из СМИ, был аффилирован одному из депутатов Самарской губернской думы, и в целом с этим конгломератом так или иначе связан ряд депутатов и должностных лиц районного и городского уровня, которым удавалось эффективно блокировать и расторжение договоров аренды на землю под такими киосками, и привлечение Роспотребнадзором к административной ответственности за нарушения при продаже табачных изделий.

После смены руководства города и департамента управления имуществом, а также вследствие прямого указания в послании губернатора на необходимость данной работы, значительное число договоров аренды было расторгнуто. Однако, торговля там не прекратилась. При этом, поскольку договор изначально был, вывезти такие киоски в несудебном порядке как самовольно установленные нельзя. Обеспечение освобождения земельного участка в судебном порядке силами судебных приставов при нынешнем темпе такой работы заняло бы 15-20 лет.

В этой связи наиболее эффективным инструментом удаления данных киосков является привлечение к ответственности за торговлю в неустановленном месте: нет правоустанавливающих документов на земельный участок – следовательно, торговля осуществляется в неустановленном месте. При первом нарушении штраф для юридических лиц составляет от 7,5 тыс. руб. до 22,5 тыс. руб., а за повторное – 80 тыс. руб.

В некоторых случаях, данный киоск сдавался собственником в аренду другой организации, которая уже осуществляла незаконную торговлю. В этом случае арендодатель привлекается не за осуществление, а за организацию незаконной торговли (ч. 3 ст. 6.1), наказание для юридических лиц по ней – 75 тыс. руб.

Указанные штрафы являются эффективной мерой административного наказания, и в настоящее время из 8 таких киосков, собственников вывезено 7.

1. Совершение действий (бездействие), предусмотренных в Законе Самарской области "Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Самарской области", повлекших нарушение тишины и покоя граждан, -

Распространённая статья в работе административной комиссии, занимающая в среднем около 15% от общего числа дел.

Статья сконструирована отсылочным способом. Ст.3 указанного закона предусматривает следующие действия:

- использование звуковоспроизводящих (звукоиздающих) устройств (телевизоров, радиоприемников, магнитофонов, музыкальных инструментов и т.д.) на громкости, которая позволяет услышать соответствующие звуки в объектах, в которых не находятся указанные устройства;
- крики, брань, свист, речь, пение, а также иные действия людей, сопровождающиеся звуками, влекущие нарушение тишины и покоя граждан, которые слышны в объектах, в которых не находится лицо, их издающее;
- применение пиротехнических изделий;
- производство ремонтных, строительных, погрузочно-разгрузочных работ;
- неотключение водителем или собственником (владельцем) транспортного средства неоднократно (два или более раз) срабатывающей охранной сигнализации;
- непринятие владельцем домашнего животного мер по прекращению лая, воя и другого шума, исходящего от домашнего животного, влекущее нарушение тишины и покоя.
- действия, связанные с проведением переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в многоквартирном доме и (или) нежилого помещения и (или) общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, иных ремонтных, погрузочно-разгрузочных работ в данных помещениях.
- использование звуковоспроизводящих (звукоиздающих) устройств (телевизоров, радиоприемников, магнитофонов, музыкальных инструментов и т.д.), установленных на (в) транспортных средствах, помещениях многоквартирных домов, балконах или подоконниках, объектах в сфере организации досуга и развлечений, торговли, общественного питания, а также на других временных сооружениях, на громкости, которая позволяет услышать соответствующие звуки в жилых помещениях многоквартирных домов, в которых не находятся указанные устройства;
- действия, связанные с проведением переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в многоквартирном доме и (или) нежилого помещения и (или) общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, иных ремонтных, погрузочно-разгрузочных работ в данных помещениях, на громкости, которая позволяет услышать соответствующие звуки в жилых помещениях

многоквартирных домов, в которых не производятся указанные работы.

Основная особенность работы по данной статье состоит в крайней слабости доказательной базы. Обычно вина подтверждается либо только показаниями потерпевшего, обратившегося с заявлением, либо рапортом полицейского.

В случае с обращением потерпевшего, если привлекаемое лицо наотрез отрицает наличие описываемого события или вины в нём, то в таком случае дело подлежит прекращению. Доказательства с обеих сторон равны, исходя из принципа презумпции невиновности решение принимается в пользу привлекаемого лица.

Таким образом, на практике возможность назначения штрафа по данной статье возможна, только если нарушитель не явится на составление протокола и на заседание, что достаточно вероятно, поскольку величина штрафа является небольшой и нарушители оценивают эту сумму ниже, чем затраты своего времени, либо нарушитель даст признательные показания. Однако признательные показания являются смягчающим обстоятельством, а учитывая крайне редкую повторность по данной статье (за период мониторинга рассматривалось только одно повторное нарушение), в этом случае логично назначить именно предупреждение.

В случае, если сведения о наличии события правонарушения поручены из полиции, пока лица под присягой - показания весомее, и им следует доверять, если нет явных причин в них сомневаться. Однако, материалы из полиции часто содержат большое число ошибок и несоответствий, не позволяющих зачастую даже составить протокол, не говоря уже о назначении наказания.

В целом, по большому счету административная комиссия не является подходящим органом для производства по таким делам, поскольку она не имеет никаких действенных полномочий по фиксации таких правонарушений и установлению их обстоятельств. Включение данной статьи в региональное законодательство и отнесение её к компетенции административной комиссии содержит определенный элемент популизма: депутаты получают жалобы на шум и стараются предпринять хоть что-то, что можно было бы предъявить избирателям, независимо от реальной эффективности таких мер.

На практике, конечно, никаких целей административное наказание не достигает: малая величина штрафа, низкая вероятность возбуждения дела и наиболее частый исход в виде предупреждения никак не способствуют предотвращению таких нарушений, в этой связи тенденция по уменьшению числа жалоб отсутствует. Другим аспектом данной проблемы является отвлечение значительных ресурсов административной комиссии на обработку жалоб и рапортов, производство по делам, которое в конечном итоге не даёт никаких видимых для жителей результатов.

Ст. 2.1.15. Нарушение установленных на период действия особого противопожарного режима дополнительных требований пожарной безопасности, предусмотренных нормативными правовыми актами органов государственной власти Самарской области и муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области.

Настоящая статья – самая распространённая из группы редких, на которые приходится менее 10% дел в административной комиссии.

Данная статья сконструирована бланкетным способом, и на практике применяется за нарушение Постановления Администрации Железнодорожного внутригородского района городского округа Самара от 13.04.2020 №45 «Об установлении особого противопожарного режима на территории Железнодорожного внутригородского района городского округа Самара в 2020 году», а именно за складирование веток и порубочных остатков на территории района на срок более суток, запрет на которое установлен в п.1 указанного постановления.

Причина введения соответствующей нормы связана с частыми фактами невывоза веток после опилки деревьев, продиктованного по всей видимости «приписками» к сметам соответствующих работ, когда оплачивается полный объём работы с учетом вывоза веток и корчевания пней, а реально делается только первая часть – собственно опилка. Складирование веток и порубочных остатков противоречит требованиям Правил благоустройства, и до отмены ст. 4.25, предусматривавшей наказание за их неисполнение, административные комиссии привлекали по ней. По всей видимости, включение данной нормы в требования особого противопожарного режима сделано для того, чтобы вернуть административной комиссии право пресекать данные нарушения, хотя пожарная опасность от данного бездействия несомненно присутствует.

Тут нужно отметить, что для доказательства события правонарушения должностное лицо административной комиссии должно дважды зафиксировать наличие одних и тех же веток и порубочных остатков с интервалом более 24 часов.

В нашу организацию не раз поступал вопрос о правомерности принятия такого постановления главой Железнодорожного внутригородского района.

Пп. 4 п.1 ст. 16_2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах внутригородского района. Согласно п.5 ст. 63 Федерального закона от 22.07.2008 N 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности", к первичным мерам пожарной безопасности установление особого противопожарного режима на территории муниципального образования. Ст. 30 Федерального закона от 21.12.1994 N 69-ФЗ

«О пожарной безопасности» установлено, что на период действия особого противопожарного режима на соответствующих территориях муниципальными правовыми актами устанавливаются дополнительные требования пожарной безопасности.

Однако, согласно пп.3 п.1 ст. 22 Закона Самарской области от 06.07.2015 года N 74-ГД «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов», установление особого противопожарного режима на территории внутригородских районов отнесено к полномочиям органов местного самоуправления городского округа, т.е. именно администрация г.о. Самара должна устанавливать противопожарный режим в каждом районе.

В 2020 году особый противопожарный режим на территории города установлен Постановлением администрации г.о. Самара от 06.04.2020 № 225 «Об установлении особого противопожарного режима на территории городского округа Самара», в котором запрета на складирование веток и порубочных остатков не установлено, и отсылка на возможность установки таковых требований администрациями районов не содержится.

Таким образом, по нашему мнению, нормативный акт принят с превышением полномочий администрации внутригородского района.

В любом случае, презумпция легитимности предполагает, что нормативный акт, принятый в установленном порядке, является законным и действующим, пока он не отменён судом. Административная комиссия не имеет полномочий давать оценку законности принятых нормативных актов и обязана исполнять их, пока они действуют.

Ст. 4.20 ч. 1. Размещение объявлений в не установленных органами местного самоуправления местах

Ст. 4.20 ч. 3. Размещение на территории общего пользования вывесок или указателей, не содержащих сведений рекламного характера, с нарушением порядка, установленного муниципальными правовыми актами, кроме действий, предусмотренных частью 2 статьи 11.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Данные статьи касаются размещения наружной информации в неустановленных местах, и в целом также относятся к группе редко применяемых, занимая менее 10% от общего числа дел. В прошлом исключительно редкие, в настоящее время активно используемые статьи. Рост применения этих статей в практике административной комиссии обусловлен двумя обстоятельствами.

Во-первых, в течение последних лет наблюдается развитие благоустройства города, улучшение соблюдения правил благоустройства. Понятно, когда дороги

разбиты, на газонах заросли аллергенный растений, а фасады обрушаются – людям не до внешнего облика города. Однако, по мере улучшения положения дел с благоустройством, возникает запрос и на привлекательный облик городских пространств, в конечном счете, - также фактор благоприятной окружающей среды.

Во-вторых, в конце 2017 года ФАС РФ наконец, выпустило разъяснения по поводу разграничения категорий «вывеска» и «реклама». Пока разграничения не было, в условиях, когда предусмотренный ст. 19 федерального закона от 13.03.2006 N 38-ФЗ «О рекламе» технический регламент не принимается уже более 10 лет, возникала ситуация, при которой, когда ФАС возбуждал дело за нарушение законодательства о рекламе, суд признавал наружную информацию нерекламной, когда же административные комиссии пытались привлечь за размещение объявления, суд считал, что информация является рекламой. Неопределенность чаще всего трактовалась в пользу нарушителя, единая позиция у судебной системы отсутствовала. Письмо ФАС положило конец двойственному толкованию законодательства и позволила четко разграничить сферу действия законодательства о рекламе и правил благоустройства муниципальных образований.

Таким образом, к полномочиям административных комиссий относится привлечение к административной ответственности за нарушение требований к конструкциям нерекламного характера.

Указанные положения закона Самарской области сконструированы бланкетным способом. Состав ч.1 ст. 4.20 предусматривает, что объявление должно быть размещено в неустановленном месте. Места и допустимые для размещения в этих местах объявления устанавливаются двумя нормативными документами.

Постановлением администрации г.о. Самара от 27.06.2013 года N 622 «Об утверждении перечня мест для расклеивания объявлений, рекламы, печатной продукции на территории городского округа Самара» утвержден перечень мест и требования к объявлениям, которые могут там размещены.

Решением Думы г.о. Самара от 08.08.2019 года N 444 «Об утверждении Правил благоустройства территории городского округа Самара и территорий внутригородских районов городского округа Самара», утверждены правила благоустройства, ст. 17 которых устанавливает места размещения и возможные варианты для вывесок. Тут нужно отметить, что вывеска, исходя из письма ФАС, – является частным случаем объявления, т.е. нерекламной информацией.

Состав ч.3 ст. 4.20 содержит признак нарушения, установленного органами местного самоуправления порядка размещения информации на территории общего пользования. П. 13 ст. 17 указанных выше Правил благоустройства территории г.о. Самара и внутригородских районов на территории г.о. Самара

установлен полный запрет на установку штендеров. Таким образом, фактически любой штендер с информацией нерекламного характера размещен на территории общего пользования с нарушением установленного порядка.

Однако, в соответствии с п. 4.2 ч. 4 администрации г.о. Самара Постановления от 14.08.2012 года N 1075 «Об утверждении основных требований к средствам наружной рекламы и информации на территории городского округа Самара и признании утратившими силу отдельных муниципальных правовых актов» установка штендеров с *рекламной* информацией – допускается.

Может возникнуть вопрос, почему же статья сконструирована таким образом и не содержит наказания за установку штендера как таковую? Тут нужно помнить, что Самара – не единственное муниципальное образование в области, в других правила допускают установку штендеров в некоторых случаях.

Таким образом, для привлечения к административной ответственности на практике необходимо, во-первых, собрать доказательства вины конкретного лица в установке штендера или объявления, во-вторых, доказать, что информация, размещенная на конструкции, не является рекламой, в-третьих, для штендера – доказать, что он расположен на территории общего пользования, а для объявления, что оно нарушает требования к вывескам, установленные правилами благоустройства.

Наибольшую сложность составляет доказательство вины конкретного лица, поскольку процесс установки не фиксируется, и административная комиссия имеет дело с конструкцией, которая уже размещена. В самом простом случае информация о владельце конструкции размещена на ней самой, однако, так бывает редко. И сложность даже составляет установление точного наименования юридического лица, поскольку на самой конструкции может быть краткое или упрощенное наименование, а лиц с одним названием может быть много. Есть несколько отработанных источников информации для установления соответствия:

- ЕГРЮЛ (поиск организаций с тем же или похожим названием по данному адресу)
- Режимная табличка и уголок потребителя
- Кассовый чек
- Схемы эвакуации при пожаре
- Справочные системы
- Сайт организации
- Сведения в различных реестрах (реестры лицензий, реестры особо опасных объектов и т.п.)
- Показания работающих по близости лиц

В самой этой проблеме можно выделить две подпроблемы, связанные с этапами производства по делу. Первая задача – установить предполагаемого виновника, чтобы получить достаточные сведения как минимум для направления извещения о времени и месте составления протокола и соответственно для возбуждения дела об административном правонарушении. Для этого достаточно и косвенных доказательств:

- Использование фирменных знаков и цветов
- Телефоны и веб-сайты
- Схожие объявления на других объектах, принадлежность которых доказана
- Отсутствие по адресу других организаций с тем же названием и профилем деятельности

Вторая задача – получить убедительные и бесспорные доказательства вины, которые позволят назначить нарушителю наказания. Часто таким доказательством являются признательные показания привлекаемого лица, в случае, если оно устранило нарушение и не настроено совершать их вновь. Поскольку по данной статье может быть назначено предупреждение, и для этого есть все основания, лицо заинтересовано оказывать содействие в установлении обстоятельств правонарушения, поскольку это является смягчающим обстоятельством, и в ещё большей степени увеличивает вероятность назначения именно предупреждения.

Если признательные показания не даны, то на практике вывод о виновности можно сделать только на основании совокупности косвенных доказательств. Поскольку оценка таких доказательств и вывод о том, что они исключают невиновность данного лица, делается на основе внутреннего убеждения, то его пересмотр в суде в целом вероятен, поскольку внутреннее убеждение у всех разное.

Рассмотрим основные особенности в работе административной комиссии по данной статье.

Первая особенность – большая доля назначаемых предупреждений. Поскольку объективно нарушения, связанные с размещением наружной информации, не несут серьезной общественной опасности, по ним как правило отсутствует материальный ущерб или угроза нанесения вреда жизни и здоровью граждан, то в случае впервые совершенного нарушения, вполне логично назначить наказание в виде предупреждения, тем более при частом наличии смягчающих обстоятельств: признательных показаний, раскаяния и устранения нарушения.

Вторая особенность – значительная часть проделанной должностными лицами работы не приводит к составлению протоколов и назначению наказаний, а, следовательно, не находит отражения в статистических показателях.

Так, нарушитель, получив извещение о времени и месте составления протокола, или даже узнавший о действиях по выявлению ответственного за установку наружной конструкции лица, самостоятельно убирает конструкцию, а должностному лицу сообщает, что конструкцию установили неустановленные лица.

Учитывая, что в подавляющем большинстве случаев за данное нарушение на первый раз назначается предупреждение, повторность по ним минимальна, а кроме того, у административной комиссии много работы по другим нарушениям, у должностного лица отсутствует мотивация доводить дело до конца, когда проблема фактически решена – конструкция демонтирована и маловероятно, что будет установлена вновь. Поэтому в большинстве случаев принимается решение не составлять протокол об административном правонарушении.

Третья особенность – постепенное формирование «иммунитета» у злостных нарушителей. В большинстве случаев, нарушители убирают незаконно размещенные информационные материалы зачастую до составления протокола, и тем более – до вынесения постановления. Однако, ряд лиц совершают нарушения регулярно, чаще всего это риэлтерские конторы, которые имеют очевидную выгоду от размещения объявлений об аренде на разных объектах.

Между тем, поскольку активное применение ст. 4.20 началось с 2018 года, к 2020 году злостные нарушители сформировали практики, позволяющие уклониться от административной ответственности. Рассмотрим их по отдельности.

1. Отказ от размещения наименования

На объявлении или штендере не указывается ни наименование фирмы, ни логотип. Однако дизайн при этом сохраняет некоторые черты, обеспечивающие узнаваемость (шрифты, цветовая гамма), само же объявление ограничивается словом «Аренда» и номером телефона. В случае вызова, привлекаемое лицо наотрез отрицает, что конструкция принадлежит ему. При таких обстоятельствах доказать, что конкретное юридическое или физическое лицо разместило наружную конструкцию становится крайне сложно.

2. Использование одноразовых телефонных номеров

На штендере или объявлении размещается телефонный номер, официально не принадлежащий субъекту предпринимательской деятельности, который также нигде не фигурирует: ни в других объявлениях, ни на сайте, ни в документах. Фактически, это купленная каким-либо физическим лицом сим-карта, на которой установлено перенаправление вызова на номера фирмы, и позвонив туда, человек попадает именно в эту фирму. Однако доказать это в рамках производства по делу

об административном правонарушении – очень сложно. Учитывая, что стоимость сим-карты с новым номером составляет 100-200 рублей, а переадресация предоставляется либо бесплатно, либо за небольшую абонентскую плату, такой способ ухода от ответственности практически не требует затрат.

3. Притворные сделки с физическими лицами

Суть схемы состоит в том, что заказчик заключает притворный договор с физическим лицом на размещение объявления, а

поскольку, во-первых, на физическое лицо намного меньше штраф, а во-вторых, у физического лица гораздо больше возможностей в части уклонения от оплаты, то правовые последствия нарушения оказываются гораздо легче. При этом в рамках производства по делу об административном правонарушении собрать убедительные доказательства притворности сделки невозможно, а судами общей юрисдикции при пересмотре дел об административных правонарушениях эти обстоятельства обычно не изучаются и критически не оцениваются.

4. Исключение или затруднение классификации конструкции как нерекламной

Вероятность выявления нарушения со стороны ФАС на порядок, а то и на два, ниже, чем со стороны административной комиссии, поскольку именно должностные лица районной администрации работают «ногами» на территории и в плотном контакте с жителями. В этой связи приобретает привлекательность схема, при которой конструкции, традиционно удовлетворяющие критериям нерекламных, размещаются с рекламным содержанием. Например, если к слову «Аренда» добавить цену, например, «Помещение на первом этаже от 700 руб/метр», то конструкция будет рекламная, и административная комиссия не сможет привлечь за самовольную установку.

В теории, административная комиссия может передать информацию в ФАС, но поскольку эффективность работы должностных лиц оценивается по результатам реализации их собственных полномочий, а не по помощи, оказанной другим ведомствам, члены комиссии не имеют к этому прямой мотивации, поэтому вероятность передачи сведений невелика и на практике является существенной только в каких-то исключительных и вопиющих случаях.

Резюмируем основные рекомендации по совершенствованию работы административной комиссии:

1. Укрепить материальную базу: приобрести цветной принтер, обновить компьютеры.
2. Рассмотреть возможность приобретения программных средств автоматизации работы административной комиссии.
3. Рассмотреть возможность приобретения средств автоматической фиксации парковки на газонах, как автомобильного «Паркона» (или аналога), так и «Дозора-М» для пешего оператора.

4. При составлении протоколов по ч. 2.1 ст. 4.18 описывать событие правонарушения в форме бездействия, а не действия.
5. Ужесточить практику назначения наказаний по ст. 4.20 для лиц, не дающих признательных показаний, чтобы мотивировать меньшим наказанием тех, кто содействует производству по делу.

Таблица 5
Показатели работы административной комиссии
Железнодорожного внутригородского района
в 2017 – 2019 г.

Показатель	Год			Прирост 2019 к 2017
	2017	2018	2019	
Рассмотрено дел, всего	1408	1097	1058	-24,86%
Рассмотрено дел, в отношении физических лиц	339	582	761	124,48%
Рассмотрено дел, в отношении должностных лиц	159	12	54	-66,04%
Рассмотрено дел, в отношении юридических лиц	910	503	243	-73,30%
Поступило протоколов от членов комиссии на штатной основе	439	458	622	41,69%
Поступило протоколов от членов комиссии на общественных началах	969	639	436	-55,01%
Количество наложенных штрафов, всего	581	373	733	26,16%
Доля штрафов	41,26%	34,00%	69,28%	67,90%
Вынесено предупреждений, всего	713	506	152	-78,68%
Доля предупреждений	50,64%	46,13%	14,37%	-71,63%
Количество оплаченных штрафов, всего:	245	429	401	63,67%
Доля оплаченных штрафов всего:	42,2%	115,0%	54,7%	29,73%
Сумма наложенных штрафов, всего	14 898 100	3 982 500	3 199 000	-78,53%
с учетом решений судов различных инстанций	8 302 100	3 667 500	3 149 000	-62,07%
Сумма оплаченных штрафов, всего	8 869 363	7 020 709	1 194 215	-86,54%
Доля оплаченных штрафов, всего	106,8%	191,4%	37,9%	-64,50%
Прекращено производством дел об адм. правонарушениях	95	217	17	-82,11%
Направлено материалов для принудительного взыскания (кол-во)	162	466	446	175,31%
на сумму (руб.)	532500	1976500	860500	61,60%
Окончено исполнительных производств (кол-во)	40	89	104	160,00%
на сумму (руб.)	43629	238637	246845	465,78%
Кол-во постановлений, обжалованных в суды	107	28	1	-99,07%
Кол-во отмененных постановлений по делам об адм. правонарушениях	62	3	0	-100,00%
на сумму (руб.)	286000	15000	0	-100,00%
Кол-во постановлений, измененных в части наказания	39	1	1	-97,44%
на сумму (руб.)	6310000	300000	50000	-99,21%

Ассоциация Центр общественного взаимодействия
443099 г. Самара, ул. Куйбышева, д. 48, оф.7
<http://sicenter.org>
sicenter@inbox.ru

Материал для свободного распространения на правах общественного достояния