

**ПЕРВЫЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД ПО ПРОЕКТУ  
«АДМИНИСТРАТИВНЫЕ КОМИССИИ.  
ПУБЛИЧНЫЙ ПРАВОЗАЩИТНЫЙ МОНИТОРИНГ»**

**СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО ПРОТЕСТАМ ПРОКУРОРОВ  
ИТОГИ ВЫЕЗДНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОВЕРОК В УРФО**

Самара  
Сентябрь 2021

# Содержание

Введение	3
1. Мониторинг судебной практики по протестам прокуроров	5
1.1. Методика мониторинга	5
1.2. Результаты мониторинга	7
2. Выездные общественные проверки	14
2.1. Порядок проведения проверок	14
2.2. Результаты проверок	16
2.3. Общие выводы	24

## Введение

«Административные комиссии. Публичный правозащитный мониторинг» - новый проект Центра общественного взаимодействия, направленный на общественный контроль деятельности административных комиссий. Серия проектов в этой сфере реализуется с 2015 года, и это пятый проект по счёту.

Перед вами первый аналитический доклад по итогам проведенных мероприятий. В этом докладе две части.

Первая часть посвящена анализу судебной практики по протестам прокуроров. Мы изучили все судебные решения, которые опубликованы в ГАС «Правосудие», систематизировали и подвели итоги анализа: распределение результатов пересмотра и причин отмены постановления, постарались выявить их предпосылки в организации работы административных комиссий и предложить пути их преодоления.

Вторая часть – это итоги первого раунда выездных общественных проверок административных комиссий. Мы посетили по одному заседанию в одной комиссии в каждом крупнейшем городе всех субъектов Уральского федерального округа. Методика - как мы проверяли и что мы увидели в каждой комиссии - отражены в этой части. По всем комиссиям даны рекомендации по совершенствованию работы, также представлены предложения, касающиеся всех комиссий.

Количество рекомендаций по улучшению работы не означает, что какая-то комиссия работает лучше или хуже. Всегда нужно смотреть на весомость этих замечаний и объёмы работы комиссии, чем больше дел – тем сложнее работа, тем выше нагрузка на должностных лиц и просто выше вероятность увидеть в конкретный приезд тот или иной недостаток. Поэтому мы отказались от рейтингов и балльной оценки работы административных комиссий.

На всяких случай, напомним, чем не является этот доклад.

Аналитический доклад не является юридическим заключением. Мы стараемся сохранить читаемость, поэтому не перегружаем читателя бесконечными ссылками на нормативные акты и судебные решения там, где в этом нет острой необходимости, влияющей на правильное понимание текста.

Также, аналитический доклад не является научной работой, не претендует на какую-либо новизну, актуальность или приоритет описанного, не ссылается на другие работы. В тексте могут попадаться упрощения и расхождения терминологии с нормативными актами, направленные на удобочитаемость.

Кроме того, аналитический доклад не является учебным пособием. Предполагается, что читатель знаком как минимум с положениями КоАП РФ и основных федеральных законов, актуальной проблематикой и спецификой работы административных комиссий, поэтому мы не повторяем тезисы, которые очевидны, либо уже рассматривались в наших прошлых аналитических докладах.

Если этот доклад первый, который Вы изучаете по итогам наших проектов, все предыдущие доклады можно сказать с сайта <http://sicenter.org> как отдельно, так и в виде последнего сборника, где собраны доклады, не утратившие актуальность в связи с устареванием.

Ну, и напоследок, просьба. Поделитесь докладом с коллегами! Пожалуйста, направьте его подчиненным, руководству, в другие административные комиссии в Вашем или в соседних муниципальных образованиях, возможно они найдут там что-то полезное для себя. Именно для этого мы его и подготовили.

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

# **1. МОНИТОРИНГ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ПРОТЕСТАМ ПРОКУРОРОВ**

## **1.1. МЕТОДИКА МОНИТОРИНГА**

Форма мониторинга: документарная.

Цель мониторинга: оценка количественной доли отмененных и измененных по протестам прокуроров 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.

Объект мониторинга: решения всех судов общей юрисдикции в первой инстанции, вынесенные по протестам прокуроров на постановления административных комиссий, кроме:

- протестов, где прокурор не просит отменить или изменить постановление в части назначенного наказания;
- протестов, поданных на постановления о прекращении производства по делу;
- протестов, поданных в связи с мягкостью наказания или прекращением дела;
- промежуточных решений.

Период мониторинга: решения, вынесенные с 01.01.2020 по 31.12.2020.

Объем мониторинга: все судебные решения (факт – 394).

Территория мониторинга: все субъекты РФ, кроме Ульяновской области и г. Севастополя.

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. Срок давности
  - 4.5. Иные случаи, не включенные в имеющиеся группы

## 1.2. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА

В соответствии со ст. 30.10 КоАП РФ прокуроры наделяются правом принесения протеста как на постановления административных комиссий, так и на все последующие решения судов. Мы проанализировали все решения судов общей юрисдикции в первой инстанции по протестам прокуроров на постановления административных комиссий, вынесенные в течение 2020 г. Конечно, есть и погрешность: какие-то решения не опубликованы, какие-то опубликованы с ошибками, может быть и человеческий фактор, в любом случае, погрешность всех показателей не превышает 5%.

Момент, который сразу обращает на себя внимание при обобщении статистики рассмотрения протестов – крайняя географическая неравномерность. Основная масса всех протестов приходится на республику Башкортостан, Алтайский, Краснодарский и Красноярский края, Амурскую, Волгоградскую, Курганскую и Оренбургскую области. В большинстве же регионов за год рассмотрено ни одного протеста. Частично это можно объяснить населенностью отдельных регионов, наличием (а, следовательно, и большим количеством) административных комиссий поселенческого уровня, охватом регионального законодательства и активностью составителей протоколов вообще. Но в любом случае, принесение протеста – право прокурора, но не обязанность, фактически выбор опротестовывать постановление или нет – остаётся за ним, и зависит от личного усмотрения прокурора. По нашему опыту, в одних случаях, прокурор не спешит приносить протест даже при наличии обращения о вопиющих нарушениях (например, обнаруженных нами в 2020 г. в работе административной комиссии Железнодорожного района г. Пензы), в других же случаях, например, в Октябрьском районе г. Орска Оренбургской области, прокурору «не лень» приносить протесты с требованиями изменения в постановлениях времени правонарушения на один час или исправления грамматических ошибок, т.е. не меняющих ни решение, ни величину наказания.

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

**Таблица 1**  
**Сравнение результатов пересмотра в первой инстанции общей юрисдикции**

<b>Результат</b>	<b>По жалобам</b>	<b>По протестам</b>
Оставлено в силе	38,4%	5,6%
Отменено и прекращено	40,8%	70,8%
Отменено и возвращено	9,8%	21,3%
Изменено	10,0%	2,3%

Ситуация с результатами рассмотрения протестов прокуроров прямо противоположна результатам рассмотрения жалоб привлеченных лиц. Если по жалобам половина постановлений остаётся в силе, то по протестам прокуроров – подавляющие 90% отменяются, реже оставляются в силе, а изменяются и совсем редко.

У таких показателей есть свои предпосылки.

Во-первых, прокурор не заинтересован в исходе дела. Если привлеченное лицо может обжаловать постановление, не имея обоснованных претензий, а только в связи с личным несогласием с ним, расчетом «на удачу», что основания для отмены будут найдены судом в ходе всесторонней проверки дела, либо с целью затягивания вступления постановления в силу, то прокурор подаёт иск только при наличии объективных оснований для пересмотра.

Во-вторых, прокурор – компетентен. По определению, прокурор – профессиональный и обычно опытный юрист, поэтому качество жалобы и аргументации в суде будет выше, чем у человека, который с этим никогда не сталкивался. Учитывая состязательный принцип правосудия, это сказывается на конечном решении суда.

В-третьих, прокуроры преследуют цель защиты прав, но не отдельных интересов граждан, поэтому они приносят протесты только в случае явных нарушений. Как правило, прокуроры не протестуют в пограничных случаях, где нарушение прав конкретных лиц неочевидно, и вывод, например, о наличии состава правонарушения, зависит только от трактовки отдельных положений закона.

В-четвертых, протесты прокуроров часто носят массовый характер. Если привлеченное лицо успешно обжалует постановление в связи с нарушениями по делу, то пересмотренным оказывается только одно постановление, остальные постановления комиссии с теми же нарушениями остаются в силе. Когда же нарушения в делах обнаруживаются в ходе прокурорских проверок, в таком случае прокурор подаёт протесты по всем постановлениям, где они найдены, что приводит к «эффекту домино»; большое количество однотипных судебных решений вносят свой вклад в общую статистику.

В-пятых, конечно, традиционных уклон судов в пользу прокуратуры. Многие судьи являются выходцами из органов прокуратуры, часто контактируют с прокурорскими работниками и вольно или невольно воспринимают их как коллег и доверяют аргументам от прокуроров больше, это определенное «эхо» обвинительного уклона, существующего в уголовном судопроизводстве. Между тем, этот фактор не нужно переоценивать, как будет показано ниже, в подавляющем большинстве случаев у судов при имеющихся обстоятельствах дела заведомо не было никаких вариантов, кроме отмены постановления. Тем не менее, решения, когда постановление отменяют, например, только потому, что в нём не

указаны смягчающие или отягчающие обстоятельства, притом наличие таковых не было установлено в суде, можно связать именно с уклоном в пользу прокуратуры.

Рассмотрим основные причины отмены постановлений административных комиссий по протестам прокуроров. Количественное распределение оснований отмены по протестам в сравнении с основаниями отмен постановлений по жалобам в судах общей юрисдикции представлено в Таблице 2. Сравнение не совсем линейное, следует учитывать, что имеются данные по жалобам за 2019 год, а по протестам – за 2020, поэтому сопоставление служит иллюстративным, а не статистическим целям. Общий результат в таблице больше 100%, поскольку во многих делах встречается сразу несколько недостатков.

**Таблица 2**  
**Основания отмен постановлений по протестам прокуроров**

<b>Недостатки</b>	<b>Доля дел с недостатками от общего числа отмененных</b>
1. Процессуальные	43%
1.1. Ненадлежащее извещение	30%
1.2. Грубые нарушения	20%
2. Содержательные	54%
2.1. Отсутствие события	19%
2.2. Отсутствие состава	23%
2.3. Отсутствие вины	30%
3. Критические недостатки доказательств	19%
3.1. Фотоматериал	11%
3.2. Свидетели	11%
3.3. Прочее	1%
4. Малозначительность	1%
5. Неправильная квалификация	21%
6. Изменение НПА	5%
7. Срок давности	9%
8. Иное, не включенное в группы выше	10%

Сразу бросается в глаза огромное количество отмен из-за ненадлежащих уведомлений, такой недостаток указан почти в трети судебных решений. В одной части случаев в деле вообще нет подтверждения уведомления, в другой – дело рассмотрено до истечения срока хранения почтового отправления. Как такое возможно, если письма разряда административное хранятся всего 7 дней? Очевидно, здесь имеет место некачественная работа секретарей комиссий и составителей протоколов, которые отправляют уведомления без указания разряда административное. Для профилактики таких нарушений при производстве по

делам прокурорам полезно вносить соответствующие представления об устранении такой практики.

Грубые процессуальные нарушения, которые имеют место в 20% отмененных дел, включают технические ошибки – отсутствие подписи составителя в протоколе, незаверенные исправления, участнику производства не были разъяснены права, и т.д. – вплоть до отсутствия протокола в материалах дела. Однако есть характерное отличие от решений по жалобам привлеченных лиц. Протесты прокурора нередко содержат также претензии к тому, что не был извещен потерпевший.

Часть дел отменена потому, что рассмотрению принимало участие и не заявило самоотвод должностное лицо, составившее протокол. Здесь суд руководствуется Определением Конституционного Суда от 16.07.2013 №1180-О, в котором говорится, что «Законодательство об административных правонарушениях исключает возможность рассмотрения дела об административном правонарушении должностным лицом, заинтересованным в его разрешении. Это означает, что лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, не может являться его участником и обладать каким-либо иным процессуальным статусом, в том числе выступать свидетелем по данному делу». Распространение данного запрета на составителя протокола является спорным, т.к. должностное лицо, составившее протокол, не наделено никаким процессуальным статусом участника производства по делу, и в определении конституционного суда речь идёт о случае, когда лицо не может участвовать в рассмотрении дела в силу статуса свидетеля, а не в силу составления им протокола. Также, лицо, составившее протокол, не имеет личной заинтересованности в исходе дела – это никак не сказывается на его заработной плате, работе, карьере и т.д. Интерес к пресечению нарушения и соблюдению законности является публичным.

Неправильная квалификация имеет место в каждом пятом отмененном деле, однако чаще всего это не ошибочное отнесение того или иного состава на другую статью, а ошибка технического характера: в протоколе или постановлении статья не указана вообще, либо указана несуществующая статья, либо не указана часть статьи, которая содержит несколько частей. Позиция судебной системы однозначна: если статья не указана с детализацией до соответствующей части и подпункта, устанавливающего состав административного правонарушения – нарушение не квалифицировано вообще. С этой позицией можно только согласиться.

Критические недостатки доказательств в части фотоматериала обычно связаны с тем, что фотоматериал не имеет никакой привязки к местности, невозможно определить, где и когда он сделан. Строго говоря, если должностное лицо, составившее протокол, само выходило на место, то в качестве

доказательства достаточно только протокола, фотоматериал не требуется, и недостатки только в фотоматериале, если они конечно прямо не опровергают наличие события или состава правонарушения, не могут служить причиной отмены постановления, в ряде случаев суды оставляют постановления в силе при недостатках в фотоматериале.

В части недостатков в свидетельских показаниях чаще всего фигурирует отсутствие контактных данных и адресов свидетелей, либо указание в качестве свидетелей членов административной комиссии, не взявших отвод, либо даже самого должностного лица, составившего протокол – как ни странно, бывает и такое.

Почти десятая часть отмененных постановлений вынесена за пределами сроков давности. Практически всегда это связано с неправильным отнесением правонарушения, состоящего в неисполнении требования в установленный срок – к длящимся. Согласно п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», «невыполнение предусмотренной названными правовыми актами обязанности к установленному сроку свидетельствует о том, что административное правонарушение не является длящимся».

Понятно, на практике выходит, что на обнаружение нарушения есть, с учетом сроков давности, максимум месяц с момента истечения срока выполнения того и иного требования, и по требованиям, обязывающим, допустим, оформлять изменения на фасадах, это сделать очень трудно. Поэтому деяние в протоколе и постановлении не следует формулировать форме бездействия, проявившегося в неисполнении какой-то нормы в срок, следует выявлять и отражать бездействие или деяние, продолжающееся на момент составления протокола. Например, как эксплуатацию не соответствующей требованиям вывески, непроведение регулярных работ (включающих, например, демонтаж), неисполнение обязанностей по содержанию и т.д. Разумеется, чтобы это деяние образовывало состав правонарушения, может потребоваться корректировка подзаконной нормативной базы, где нужно установить его запрет, или даже корректировки состава в региональном законе.

Содержательные нарушения включают отсутствие события, состава или вины. Отсутствие события в большинстве случаев – следствие технических ошибок: в протоколе и постановлении не указана дата, время или место правонарушения.

Отсутствие состава чаще всего связано либо с тем, что при привлечении по отсылочной или бланкетной норме нет реквизитов нарушенного положения, либо в связи с ошибками отнесения конкретного объекта к объектам благоустройства, для которых правилами благоустройства муниципального образования

установлены соответствующие требования. Например, неправильное отнесение участка земли к газону, вывески с режимом работы – к информационной конструкции.

Отсутствие вины в подавляющем большинстве связано с тем, что в деле не имеется никаких документов, подтверждающих нахождение в собственности или владении, либо использование конкретным лицом соответствующего земельного участка, здания, сооружения или транспортного средства. Такие выводы должны подтверждаться выписками из соответствующих реестров, которые должны запрашиваться составителями протоколов и административными комиссиями. Пренебрежение данной работой – серьезный недостаток.

Отдельный вопрос: частая ситуация, когда собственник транспортного средства, пришедший на составление протокола, заявляет, что за рулём было другое лицо. В теории, можно привлечь именно это лицо, но все понимают – процессуальных сроков уже не хватит. Поэтому такой довод часто используется для уклонения от наказания.

Для предотвращения данного злоупотребления в протоколе и в постановлении о парковке на газоне, поведение лица следует описывать не в форме действия (поставил, разместил автомобиль), а в форме бездействия, т.е. собственник допустил размещение (нахождение) автомобиля на газоне. При такой формулировке деяния уже не имеет значения, кто был за рулём, возможно и никто – автомобиль могли поставить волоком или краном; бремя содержания имущества несёт собственник (ст. 210 ГК РФ).

В 5% случаев постановления по протестам отменены из-за отмены положения нормативного акта, устанавливающего административную ответственность. Данная ситуация, без сомнений, является недоработкой самой прокуратуры. Ведь решение об отмене положения нормативного акта вступает в силу сразу вместе со вступлением в силу судебного решения, т.е. для апелляционной инстанции, например, моментально. При этом опубликовано оно может быть с большой задержкой. Откуда в таком случае административной комиссии, а ведь орган местного самоуправления обычно не является участником судебного разбирательства вообще, знать о том, что статья отменена? Именно районная прокуратура, на территории которой находится обычно одна, реже несколько, но всё равно небольшое число административных комиссий, и должна, по-хорошему, сразу сообщить об отмене нормативного акта в комиссию.

Вместо этого, как видим, некоторые прокуроры предпочитают допустить неправильные постановления, а потом приносить по ним протесты. Вместо надзорной, профилактической работы, правовой помощи муниципальным образованиям, такие сотрудники прокуратуры предпочитают работу в конфронтационном ключе. Такой подход никак нельзя назвать конструктивным. Поэтому мы рекомендуем вышестоящему руководству корректировать действия

нижестоящих органов прокуратуры, если там наблюдается случаи принесения протестов по такому основанию.

Рассмотрим основные предпосылки описанных выше причин отмены постановлений и пути их преодоления

Во-первых, низкая юридическая квалификация секретарей административных комиссий. Именно на секретаре комиссии лежит первичная проверка поступающих протоколов, при таких недостатках, как, например, истечение срока давности или отсутствие подписи должностного лица, протокол должен возвращаться составителю. То, что такие протоколы доходят не то, что до рассмотрения и прекращения, а даже до назначения наказания, свидетельствует о низком качестве входящего контроля: секретарь пропускает дела, не видя даже таких явных проблем. Мы рекомендуем при назначении новых секретарей устанавливать обязательное требование о наличии юридического образования, или как минимум отдавать приоритет таким кандидатам.

Во-вторых, систематическое пренебрежение административными комиссиями установленными процедурами. Каким образом при отсутствии протокола выносятся постановления? Как до рассмотрения доходят протоколы, где нет ни даты, ни времени, ни места нарушения? Как может быть, что в протоколе и в постановлении вообще не указана статья?

Очень просто: в таких комиссиях дела, по которым никто не явился, не рассматриваются на заседании – никто ничего не устанавливает, не оглашает материалы, дела не обсуждаются, голосования не проводятся. Постановления и протокол заседания секретарь готовит самостоятельно, согласуя с председателем величину штрафа. Затем, протокол заседания не глядя подписывают все члены комиссии.

Для пресечения подобной практики мы рекомендуем во всех административных комиссиях внедрить аудиопротokolирование заседаний, а органам прокуратуры периодически посещать заседания административных комиссий.

В-третьих, использование устаревших способов уведомления. Возможность отправки административных писем, по аналогии с судебными, доступна административным комиссиям уже три года, но многие продолжают отправлять обычные заказные письма «по старинке». Это приводит не только к ненадлежащему извещению участников производства, а еще и к тому, что административные комиссии не направляют необходимые запросы и не приглашают свидетелей, что приводит к слабой доказательной базе, которая не может устоять при непредвзятом рассмотрении дела в суде. В этой связи мы рекомендуем всем комиссиям все извещения направлять исключительно заказными письмами разряда «административное».

## **2. ВЫЕЗДНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРОВЕРКИ**

### **2.1. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК**

Форма общественных проверок – выездные проверки.

Цель проверок – оценка соблюдения прав и законных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях и иных заинтересованных лиц при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Предмет проверок – организация рассмотрения дел об административных правонарушениях и ведение заседаний административных комиссий.

Метод проверок – посещение заседаний административных комиссий и фиксация их хода.

Объект проверок – административные комиссии муниципальных образований субъектов Уральского федерального округа.

Период проверок: 27.07.2021 – 16.09.2021

Оценка рассмотрения осуществлялась по следующим показателям:

#### **1. Организация заседания.**

1.1 Общий порядок на заседании включает оценку ведения заседания в целом: порядка при обсуждении дел, поведения нарушителей, наличия очередей.

1.2 Соблюдение формальной процедуры означает оценку выполнения процессуальных требований КоАП РФ к кворуму, оглашению состава комиссии, материалам дела, к ходатайствам и отводам и т.д.

Следует отметить, что с точки зрения КоАП РФ рассмотрение каждого дела является формально отдельным заседанием, однако для целей мониторинга под заседанием понимается общая совокупность заседаний комиссии за один день.

#### **2. Рассмотрение дел.**

2.1 Правильность квалификации дел – надлежащая оценка объективной и субъективной стороны нарушения в соответствии с КоАП РФ и соответственно с Законом Свердловской области от 14 июня 2005 года N 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области», Законом Челябинской области от 2 июня 2010 года N 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области», Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 декабря 2004 года N 81-ЗАО «Об административных правонарушениях», Законом Курганской области от 20 ноября 1995 года N 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области», Законом Тюменской области от 27 декабря 2007 года N 55 «Кодекс Тюменской области об административной ответственности», Законом

Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 11 июня 2010 г. N 102-оз «Об административных правонарушениях».

2.2 Охват статей – разнообразие рассматриваемых нарушений, применение специальных составов, предусмотренных законодательством.

2.3 Оценка обстоятельств дела – полнота и качество выявления и учета обстоятельств совершения административного правонарушения: формы вины, смягчающих и отягчающих обстоятельств, материального положения нарушителя и т.п.

2.4 Адекватность наказания – соответствие назначенного наказания требованиям законодательства и обстоятельствам дела.

Перечень вопросов для мониторинга:

1. Свободно ли пропускают на заседание?
2. Сколько всего членов комиссии? Из них на постоянной штатной основе?
3. Соблюдается ли кворум?
4. Кто ведет заседание?
5. Дела рассматриваются строго по времени?
6. Сколько и каких дел было заслушано? (конспектируется: номер, нарушитель, краткая суть, наказание)
7. Адекватно ли квалифицированы дела (нет ли случаев выхода за границы компетенции комиссии?)
8. Применяются ли специальные составы, нет ли случаев, когда такие нарушения квалифицируют по бланкетным и отсылочным нормам?
9. Отражается ли повторность?
10. Оглашается ли номер дела и состав комиссии?
11. Оглашаются ли материалы дела?
12. Как ведут себя нарушители, в случае ненадлежащего поведения есть ли реакция со стороны председателя?
13. Как ведется обсуждение дела?
14. Поступают ли и удовлетворяются ли ходатайства?
15. Устанавливается ли материальное положение нарушителей?
16. Какие постановления вынесены по делам? (конспектируются все)
17. Законно ли назначены предупреждения?
18. Адекватная ли величина штрафа?
19. Как ведется протокол?
20. Необычные и примечательные моменты.

## 2.2. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕРОК

### Ленинский район г. Екатеринбурга

«27» июля 2021 г.

Доступ слушателей на заседание не вызывает проблем. На заседании присутствовало 8 членов комиссии из 13, кворум соблюден. Также, в зале находилось ещё два слушателя – редкое событие, за всё время общественных проверок мы впервые столкнулись с тем, чтобы кто-то реально посещал открытые заседания, несмотря на такую возможность. Обычно в статусе слушателей бывают либо какие-то спутники привлекаемых лиц, либо «представители», не имеющие доверенности. Обычный человек, не являющийся участником дела сам и никак не связанный с другими участниками – редкий гость на заседании административных комиссий.

Всего было рассмотрено 21 дело. Все лица приглашаются к конкретному времени. Перед залом заседаний висит расписание рассмотрения дел. Дела также рассматриваются строго по времени. Это единственная известная нам комиссия в стране, где такой уровень порядка.

Заседание ведёт председатель комиссии.

Все необходимые сведения оглашаются. Состав комиссии оглашается перед рассмотрением каждого (!) дела, даже когда никто не явился или когда рассматривается второе дело в отношении того же лица, конечно, это избыточно, когда все люди одни и те же, «в ранее оглашенном составе». Подробно оглашаются права привлекаемого лица, правда, о самом главном не говорят – право не свидетельствовать против себя.

Перечень составов разнообразен: парковка на газонах, содержание фасадов, земляные работы, торговля в неустановленных местах, противопожарный режим. Повторность учитывается в качестве отягчающего обстоятельства.

При разъяснении права на обжалования юридическим лицам говорят обращаться в арбитражный суд. Между тем, следует, конечно, указывать в постановлении и оглашать обжалование в суде общей юрисдикции.

Наказания назначаются адекватно, в соответствии с требованиями законодательства и обстоятельствами дела.

Необычный момент в работе комиссии – очень большое число отложенных дел. Дела откладываются в связи с тем, что нет подтверждения об извещении привлекаемого лица. Косвенно это свидетельствует об отправке заказных писем без разряда «административное», т.е. со сроком хранения в 7 дней против 30 дней. Иначе едва ли возникла бы ситуация, что до заседания срок хранения не истёк.

### **Рекомендации:**

1. Отправлять извещения письмами разряда «административное».
2. Всем лицам по всем нарушениям указывать для обжалования суд общей юрисдикции
3. Разъяснять привлекаемым лицам право не свидетельствовать против себя.

### **г. Челябинск**

«29» августа 2021 г.

Посещение заседания не вызывает проблем. Присутствовало 6 членов комиссии, из которых 1 – сотрудник полиции. Кворум соблюден.

Комиссия заседает дважды в неделю. Председатель комиссии – начальник управления благоустройства города.

В ходе заседания рассмотрено 15 дел в отношении физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Все привлекаемые лица приглашены на одно время, сначала рассматриваются пришедшие в порядке очереди, затем дела по неявившимся.

Нарушения физических лиц – в основном, парковка на газонах, торговля в неустановленных местах (ст. 3 ч. 6 и 10 Закона Челябинской области «Об административных правонарушениях в Челябинской области»), юридические лица – земляные работы (ст.3 ч.1).

Вся необходимая информация оглашается, перед привлекаемым лицом имеется распечатка с правами, с которой предлагают ознакомиться. На время обсуждения нарушителя удаляют.

Наказания назначены адекватно в соответствии с обстоятельствами дела. Однако есть серьезная проблема – повторность устанавливается на заседании, будучи не отраженной в протоколе, и в соответствии с ней как с квалифицирующим признаком назначается более строгое наказание. При этом примечательно, что в Законе Челябинской области «Об административных правонарушениях в Челябинской области» состав с повторностью выделен не отдельной статьёй или частью статьи, а только абзацем, что, конечно, явно не соответствует принципу правовой определенности.

Таким образом, квалификация нарушения происходит при рассмотрении, а не при составлении протокола. Согласно п. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, в протоколе в обязательном порядке указывается «статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение», таким образом, если состав правонарушения устанавливается пунктом, подпунктом, примечанием или в данном случае абзацем, она должна быть указана с точностью до соответствующего смыслового абзаца; одним словом – квалификация должна быть однозначной на момент возбуждения дела. Существует большой пласт

судебной практики, где суды отменяют постановления в случае, если в протоколе не содержится указания на конкретные часть или пункт статьи, устанавливающий состав административного правонарушения. Поэтому, если абзац с квалифицирующим признаком не указан, нарушение следует считать не квалифицированным в протоколе вообще, такой протокол подлежит возврату.

Нарушителям оглашаются правовые последствия неоплаты штрафа, правда об административном аресте говорят даже представителям юридических лиц, вероятно по привычке – это излишне. Возможность обжалования постановления оглашается неполно: не сообщается – в какой суд, эту информацию нужно оглашать, несмотря, конечно, на то, что в постановлении конкретный суд будет указан.

В целом, помимо проблемы с квалификацией, все остальные недостатки являются второстепенными, качество работы административной комиссии вполне удовлетворительное. Вместе с тем, количественные показатели уступают обычным показателям даже для городского района, не то, что для миллионного города. Очевидно, наличие только одной комиссии является сдерживающим фактором для составления протоколов, которых несомненно должно быть гораздо больше.

Обращает на себя внимание и то, что пост председателя комиссии занимает руководитель отраслевого подразделения первого уровня, обычно должность председателя занимают чиновники рангом на уровень ниже: в миллионщиках это заместители глав районов или начальники подразделений второго уровня. Заседания комиссии дважды в неделю отнимают много рабочего времени, притом в конкретное время, что нецелесообразно для руководителя такого уровня. Это, конечно, также косвенно ограничивает количество дел, которые фактически может рассмотреть комиссия.

### **Рекомендации:**

1. Создать как минимум две межрайонные административные комиссии на территории городского округа, или по одной – в каждом внутригородском районе.
2. Возвращать протоколы, в которых статьи, содержащие отдельные абзацы с квалифицирующими признаками, не указаны с точностью до соответствующего абзаца. Разъяснить должностным лицам, уполномоченным составлять протоколы, необходимость однозначной квалификации состава правонарушения.
3. Приглашать нарушителей к конкретному времени с небольшим интервалом, при невозможности - закрепить интервалы времени для каждого вида нарушений (каждого подразделения - составителя

протоколов) и приглашать нарушителя соответственно к началу интервала.

### **Центральный административный округ г. Тюмени**

«25» августа 2021 г.

Заседание не состоялось в связи с отсутствием кворума, т.к. часть сотрудников оказалась в отпуске, а другие заболели. Пришедшим гражданам вручались извещения о другой дате рассмотрения дела.

#### **Рекомендации:**

1. Усовершенствовать процедуру формирования графика отпусков для должностных лиц, являющихся в т.ч. членами административных комиссий с тем, чтобы по возможности исключить одновременный выход на отпуск нескольких членов комиссии.

### **г. Курган**

«26» августа 2021 г.

В городе действует 4 административных комиссии, компетенция которых разделена по подведомственности статей регионального закона. У всех комиссий один председатель, но секретарей двое – один на первую и третью и другой – на вторую и четвертую. Во всех комиссиях по 8 членов, в значительной мере состав совпадает. Кворум соблюден. Изначально, компетенция комиссий была нарезана равномерно, однако, с учетом накопившихся изменений, практически все дела поступают в первую и вторую.

Всего рассмотрено 82 дела. Для города с населением 326 тысяч при еженедельных заседаниях – это очень хороший показатель.

Все привлекаемые лица приглашены на одно время, хотя, надо сказать, при разделении на несколько комиссий сделать формально разное начало заседания не сложно. Заседание ведет председатель.

Вся необходимая информация оглашается.

Охват составов разнообразен: фасады, шум, уборка, газоны, торговля земляные работы (ст. 1, 4, 5, 5-2, 5-3, 6.1, 25.4 Закона Курганской области «Об административных правонарушениях на территории Курганской области») – практически полный спектр. Много дел возбуждено по обращениям граждан.

Обстоятельства дела выявляются, обсуждаются и учитываются. Примечательный момент – по одному делу голоса разделились поровну, в этой ситуации решение было принято по тому варианту, за который проголосовал председатель.

Материальное положение по возможности устанавливается и учитывается.

Наказание в целом смещено в мягкую сторону: штрафы в основном минимальные, почти половина дел окончилась предупреждениями. Особенно велика доля предупреждений за парковку на газоне, вместе с тем данное деяние имплицитно включает и ущерб имуществу, собственно самому газону, и угрозу растительному миру и окружающей среде в виде произрастающей на нём растительности, здоровью граждан в виде разносимой вследствие этого пыли, и согласно требованиям, ст. 3.4 КоАП РФ, предупреждения вообще не должны назначаться.

Даже абстрагируясь от этого, предупреждения в ряде случаев назначены при отсутствии смягчающих обстоятельств, при явном отсутствии раскаяния, и даже при неявке лица ни на составление протокола, ни на рассмотрение дела. При неявке лица всё предупреждение сводится к отправке письма с ним, едва ли можно рассчитывать, что это приведёт к предотвращению дальнейших нарушений. В целом, такая политика назначения наказаний выглядит чрезмерно мягкой.

С другой стороны, в четырёх делах назначены предупреждения, хотя доказательная база в виде фотоматериала была слабой, что признавалось ходе обсуждения, правильно было бы прекратить эти дела, руководствуясь презумпцией невиновности, т.е. сомнения в виновности должны трактоваться в пользу прекращения дела, а не как смягчающие обстоятельства, первый вопрос – доказана ли вина вообще и лишь затем нужно обсуждать наказание.

Постановления о прекращении производства выносятся менее тщательно. Основание указывается не всегда корректно, например, при отсутствии вины оглашается отсутствие состава правонарушения. Также, при прекращении дел не оглашается порядок обжалования. Конечно, на практике привлекаемое лицо исключительно редко обжалует постановление о прекращении производства, тем не менее, требование закона однозначно.

В целом, работа в городе построена хорошо, требуются лишь небольшие улучшения.

### **Рекомендации:**

1. Приглашать нарушителей к конкретному времени с небольшим интервалом, при невозможности - закрепить интервалы времени для каждого вида нарушений (каждого подразделения - составителя протоколов) и приглашать нарушителя соответственно к началу интервала.
2. Должностным лицам административной комиссии выявлять и указывать наличие или отсутствие обстоятельств, исключающих назначение предупреждения согласно ст. 3.4 КоАП. Иных составителей протокола – ориентировать на данную практику.

3. В ходе рассмотрения дела отдельно оценивать наличие обстоятельств, исключающих назначение предупреждения.
4. Разъяснять порядок обжалования постановлений при вынесении постановления о прекращении производства по делу.

#### **г. Новый Уренгой (ЯНАО)**

«01» сентября 2021 г.

Деятельность комиссии хорошо упорядочена нормативной базой: имеется регламент работы комиссии (Постановление Администрации города Новый Уренгой от 15.03.2011 № 70), порядок формирования персонального состава (Постановление Администрации города Новый Уренгой от 30.05.2013 № 196) и даже положение о порядке присутствия граждан на заседании коллегиальных органов администрации (утверждено локальным актом). Для присутствия на заседании нужно направить заявку, после чего гражданин вносится в список для пропуска в здание.

Заседание началось вовремя. На заседание назначено рассмотрение 10 дел. Все привлекаемые лица приглашены к одному времени, в начале рассматриваются явившиеся, затем дела, где никто не пришёл. Информацию о пришедших получают с контрольно-пропускного пункта на входе в здание.

Присутствовало 4 из 8 членов комиссии, ровно половина. Вообще – ситуация пограничная, в похожей ситуации присутствия 3 из 6 членов комиссии в ходе нашей общественной проверки в 2020 г. в г. Саранске, заседание было отменено в связи с отсутствием кворума. Вместе с тем КоАП не содержит четких указаний на этот случай, а Регламент работы административной комиссии м.о. г. Новый Уренгой, в п.7.7 устанавливает, что заседание правомочно, если на нём присутствует [дословно] не менее половины членов комиссии, поэтому кворум в данном случае соблюден.

Заседание ведёт председатель, материалы дел оглашает секретарь. Необходимая информация оглашается. Состав комиссии оглашается с должностями, что даже избыточно. Все дела только в отношении физических лиц, по трём статьям: за парковку на газонах, шум и за торговлю в неустановленном месте (ст.3.5, 2.3 5.1 Закона Ямало-Ненецкого Автономного округа «Об административных правонарушениях»). Нарушителя удаляют на время обсуждения. По всем делам назначены штрафы, величина штрафов различна в интервале от 1 до 3,5 тыс. руб., в зависимости от обстоятельства дела.

Из привлекаемых лиц пришёл только один человек, было уточнено, владеет ли она русским языком, по всей видимости в национальном автономном округе вероятность обратного отлична от нулевой.

## **Рекомендации:**

1. Ориентировать должностных лиц, составляющих протоколы о административных правонарушениях, на выявление и оформление правонарушений, предусмотренных и другими статьями Закона Ямало-Ненецкого Автономного округа «Об административных правонарушениях»).

### **г. Сургут (ХМАО)**

«09» сентября 2021 г.

Вход на заседание для слушателей происходит без проблем.

Присутствуют 8 из 13 членов комиссии – кворум соблюден.

Всего рассмотрено 53 дела. Заседание ведёт председатель. Все привлекаемые лица приглашены к одному времени.

Дела рассматриваются сгруппировано по статьям. Основные составы: хранение разукомплектованных автомобилей, парковка на газонах, шум и захламливание территорий общего пользования (ст. 9, 13, 25 Закона Ханты-Мансийского автономного округа «Об административных правонарушениях»).

Вся необходимая информация оглашается. Явился на заседание только один человек.

Наказания тяготеют к нижней границе, назначается много предупреждений, при этом в обстоятельствах дела имеется и имущественный ущерб, и вред объектам растительного мира и окружающей среде, например, от парковки на газонах. Величина штрафа назначается без учета имущественного положения, за парковку на газонах – независимо от марки и стоимости автомобиля, которые известны комиссии. При нарушениях, связанных с содержанием фасадов, выносятся представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Рассмотрено большое количество протоколов за реализацию в неустановленном месте грибов и ягод, совершенную представителями коренных народов. За все такие нарушения назначены предупреждения. При этом следует отметить, что протоколы составлены не по ст. 17 за торговлю вне установленных мест, а по ст.25 – за размещение тары. Доказать это проще, т.к. при торговле малым количеством лицо в своих объяснениях наверняка заявит, что не торговало, потребуется зафиксировать факт продажи товара, здесь же достаточно только зафиксировать наличие тары. Вместе с тем, никакого значительного количества предметов, которое как-то может помешать территории или испортить внешний вид города, в данном случае нет. Из тары – один ящик или корзина, никаких негативных последствий не произошло. По нашему мнению, имеются основания для прекращения таких дел в связи с малозначительностью.

### **Рекомендации:**

1. Приглашать нарушителей к конкретному времени с небольшим интервалом, при невозможности - закрепить интервалы времени для каждого вида нарушений (каждого подразделения - составителя протоколов) и приглашать нарушителя соответственно к началу интервала.
2. Прекращать дела по малозначительности в случае отсутствия каких-либо негативных или общественно-опасных последствий, вместо назначения предупреждений.
3. Должностным лицам административной комиссии выявлять и указывать наличие или отсутствие обстоятельств, исключающих назначение предупреждения согласно ст. 3.4 КоАП. Иных составителей протокола – ориентировать на данную практику.
4. В ходе рассмотрения дела отдельно оценивать наличие обстоятельств, исключающих назначение предупреждения.
5. Учитывать имущественное положение привлекаемых лиц при назначении штрафа, а именно примерную стоимость соответствующей марки автомобиля, являющегося оружием правонарушения.
6. При оглашении постановления озвучивать конкретный суд для обжалования.

## 2.3. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

В целом, прошедшие в Уральском федеральном округе проверки не выявили каких-либо общих для практики проблем, которые не были отмечены в ходе ранее проведенных проверок в Приволжском федеральном округе в 2019-2020 г.

Между тем общая тенденция, что во всех субъектах в региональное законодательство после волны отмен в 2013-2017 г. вернулись статьи, предусматривающие, так или иначе, ответственность за парковку на газонах. Это связано с изменениями в федеральном законодательстве и в позиции высших судебных инстанций.

Разумеется, этот состав занял важное место в работе административных комиссий, в большинстве комиссий это самое частое нарушение, и во всех входит в тройку самых основных. Вместе с тем очевидно: даже десятки дел в неделю – капля в море. Масштабы оформления протоколов совершенно несопоставимы с распространением нарушения, даже 1% нарушителей не несут ответственности. При таком положении дел, рассчитывать на то, что административная ответственность будет сдерживающим фактором для нарушителей, не приходится.

Серьёзно увеличить показатели работы и обеспечить неотвратимость наказания при традиционном подходе не получится. Зафиксировать нарушение не сложно. Но ограничено как количество, так и рабочее время составителей протоколов, и количество дел, которое может рассмотреть административная комиссия, ведь нужно проверить протокол, направить извещение, подготовить и выслать постановление, а затем ещё и проконтролировать исполнение.

Выявление и оформление нарушений по парковке на газонах должно быть полностью перестроено. Необходимо автоматизировать этот процесс для вынесения постановлений без составления протокола, что предусматривается ч.3 ст. 28.6 КоАП РФ.

Существует две концепции по организации такой работы, которые могут реализовываться по отдельности, или совместно.

Для обоих вариантов требуются затраты на создание серверной инфраструктуры по обработке поступающих материалов, получения данных от ГИБДД и передачу в ФССП, и на работу по формированию электронной карты зеленых насаждений, если таковая ещё не сформирована, дабы программа могла определить, что автомобиль находится именно на газоне. Отличие состоит в способе получения входящих данных фотофиксации нарушений.

Первый вариант подразумевает самостоятельную работу органов публичной власти. Для этого требуется приобрести специализированные терминальные комплексы, которые доступны в реализации для установки стационарного

монтажа, установки на автомобили или для пеших операторов. Примеры таких комплексов: «Паркон», «Паркнет» и «Паркрайт» - все они имеют функционал для фиксации парковки на газонах. Вместе с тем, для работы автомобильных и пеших операторов потребуется штат сотрудников, либо муниципальных служащих, либо из подведомственных учреждений, либо подрядчиков. Это дополнительные затраты, хотя и более низкие, чем при составлении протоколов, и окупаемые фискальным эффектом.

Второй вариант подразумевает получение и автоматическую обработку фотоматериалов от граждан, для чего требуется разработка специального приложения для операционных систем Android и iOS. Примером такого приложения, удовлетворяющего всем требованиям законодательства, является «Помощник Москвы».

В этой связи, мы рекомендуем всем административным комиссиям, органам, курирующим их деятельность, проанализировать стоимость и необходимые мероприятия, оценить возможный фискальный эффект и поставить вопрос о внедрении таких систем перед руководством муниципального образования. Использование цифровых технологий является универсальным требованием времени, ключом к повышению эффективности работы, которая позволит пресечь административные правонарушения, посягающие на права жителей муниципального образования.

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