

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

**ПРАКТИКА ПО ЖАЛОБАМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ В  
АРБИТРАЖНЫЕ АПЕЛЛЯЦИОННЫЕ СУДЫ**

**ПРАКТИКА ПО ОБЖАЛОВАНИЮ ПОСТАНОВЛЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
КОМИССИЙ В КАССАЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ**

Самара  
Декабрь 2021

# Содержание

Введение	3
1. Мониторинг практики жалобам административных комиссий в арбитражные апелляционные суды	5
1.1. Методика мониторинга	5
1.3. Результаты мониторинга	6
2. Мониторинг судебной практики по обжалованию постановлений административных комиссий в кассационной инстанции	12
2.1. Методика мониторинга	12
2.2. Результаты мониторинга	14

## Введение

Представляем вашему вниманию второй аналитический доклад, выпущенный в рамках реализации проекта «Административные комиссии. Публичный правозащитный мониторинг» – нового проекта Центра общественного взаимодействия в сфере общественного контроля деятельности административных комиссий.

В рамках проекта мы предоставляем бесплатные юридические консультации, проводим выездные общественные проверки работы административных комиссий, посещаем судебные заседания, изучаем свежую и актуальную правоприменительную практику, придерживаясь тематического подхода.

Итоги работы мы отражаем в аналитических докладах.

Этот доклад посвящён только судебной практике.

Первая часть посвящена практике арбитражных апелляционных судов по жалобам административных комиссий на решения судов первой инстанции, которыми отменяются постановления. Вопрос о целесообразности апелляционного обжалования не всегда обоснованных судебных решений часто поднимался на тематических мероприятиях. Ознакомившись с показателями результатов пересмотра решений и разбором судебных соответствующих судебных решений, Вы сможете сделать для себя вывод о том, целесообразно ли это в каждом конкретном случае.

Во второй части мы рассматриваем практику пересмотра постановлений административных комиссий по жалобам привлеченных к ответственности лиц в кассационной инстанции. До кассации доходит лишь малая доля дел, судебных решений немного. Поэтому мы обобщаем сразу и арбитражную, и общую юрисдикцию и сравниваем показатели. Статистика результатов пересмотра постановлений и их причин систематизирована и проанализирована, даны необходимые рекомендации как для административных комиссий, так и для привлекаемых лиц.

В обеих частях доклада есть отсылки к предыдущим докладам, если Вы хотите с ними ознакомиться, их можно найти на нашем сайте <http://sicenter.org>

Этот доклад распространяется рассылкой среди членов административных комиссий и должностных лиц, чья работа с ними как-то пересекается. Но членов комиссий в России – тысячи, и мы пока не можем отправить доклад каждому. Поэтому просим Вас о помощи – перешлите, пожалуйста, этот доклад всем коллегам.

Если Вы хотите получать рассылку докладов, напишите нам по адресу электронной почты, указанному на последней странице.

Мы будем благодарны Вам за любые замечания, соображения и предложения, как по настоящему докладу, так и по вопросам для следующих докладов.

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

# **1. МОНИТОРИНГ ПРАКТИКИ ПО ЖАЛОБАМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ В АРБИТРАЖНЫЕ АПЕЛЛЯЦИОННЫЕ СУДЫ**

## **1.1. МЕТОДИКА МОНИТОРИНГА**

Форма мониторинга: документарная.

Цель мониторинга: оценка количественной доли результатов пересмотра судебных решений арбитражных судов первой инстанции.

Предмет мониторинга: судебная практика по делам об обжаловании решений арбитражных судов первой инстанции об отмене и изменении постановлений административных комиссий.

Метод мониторинга: изучение опубликованных судебных решений.

Объект мониторинга: решения всех арбитражных апелляционных судов, вынесенные по апелляционным жалобам административных комиссий на решения судов первой инстанции, кроме принятых по:

- жалобам, не содержащих требований об оставлении постановлений в силе или об изменении величины штрафа;
- жалобам на промежуточные судебные решения;
- жалобам в связи с принятием по тому же делу другого решения в суде общей юрисдикции.

Период мониторинга: решения, вынесенные по делам, поступившим с 01.01.2020 по 31.12.2020.

Объем мониторинга: все судебные решения (факт – 112).

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

Порядок мониторинга. Мотивировочная часть каждого судебного решения по пересмотру решения суда первой инстанции анализировалась на предмет основания принятия такого решения. При необходимости анализировалось решение суда первой инстанции. Группировка оснований пересмотра не производилась.

## 1.2. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА

Ст. 257 АПК РФ даёт право административной комиссии подать апелляционную жалобу на решение суда первой инстанции по пересмотру постановления административной комиссии. Апелляция – последний шанс оставить постановление административной комиссии в силе. Решение апелляционного суда вступает в силу сразу. Если обжаловать вступившее в силу решение дальше – в первую и вторую кассационные инстанции или даже в надзор, суд может быть и признает ошибки в предыдущих инстанциях, но не вернёт постановление в силу и не отправит дело на новое рассмотрение.

Вообще, административные комиссии пользуются этим правом очень редко, и для этого есть причины.

Во-первых, в ряде случаев административная комиссия согласна с решением суда и признаёт свою ошибку, нарушения, на которые указывается, действительно имели место, и производство следовало прекратить. Никакой мотивации судиться для других целей у комиссии, в отличие от привлекаемого лица, которое может таким образом затянуть вступление постановления в силу – нет.

Во-вторых, подготовка апелляционной жалобы очень сложна, ведь требуется найти нарушения в решении суда и возразить по мотивированному решению, подготовленному судьёй при участии помощника – по определению профессиональных юристов. Для написания жалобы нужна высокая квалификация.

В-третьих, по тем же причинам, подготовка апелляционной жалобы требует много времени, а, следовательно, и трудозатрат наиболее компетентных сотрудников, на сколько административная комиссия является публично-правовым органом, и её главный «интерес» по сути – предотвращение дальнейших нарушений и охрана прав жителей, то гораздо эффективнее потратить это время на оформление других правонарушений.

В-четвертых, для 64 регионов арбитражный апелляционный суд находится в другом субъекте, это означает, что нужно написать все аргументы в жалобе, изложить их устно на суде не получится, что, конечно, сильно осложняет работу и снижает шансы на успех.

В-пятых, продолжение судебного разбирательства в суде, расположенном географически в другом регионе, значительно увеличивает судебные издержки, которые несёт привлекаемое лицо, ведь добавляются командировки, а при привлечении подрядчика помимо них и большой объём работы. Все эти издержки в случае неудачи могут быть взысканы с комиссии за счет средств субвенций. Этот риск также приходится учитывать, прежде чем садиться за написание апелляционной жалобы.

Сравнительные результаты рассмотрения жалоб административных комиссий и привлекаемых в арбитражных апелляционных судах представлены в Таблице 1.

**Таблица 1. Результат пересмотра постановлений административных комиссий в арбитражных апелляционных судах**

<b>Результат постановления</b>	<b>для</b>	<b>По жалобам привлекаемых лиц</b>	<b>По жалобам комиссий</b>
Оставлено в силе		93%	5%
Отменено и прекращено, либо изменено		7%	95%

Как видим, шанс добиться пересмотра решения суда первой инстанции, что у привлекаемых лиц, что у административных комиссий, невелик. Более чем в 90% случаев, решение арбитражного суда первой инстанции остаётся в силе.

Победой административной комиссии можно считать восстановление её прошлого постановления или изменение решения о снижении штрафа в большую сторону. Как видим, в апелляционной инстанции удалось восстановить только 5% постановлений, отмененных в первой инстанции В 95 % случаев решения так и остались отмененными или измененными в той же мере. Из этих 95% в 5% решение суда первой инстанции было отменено, но решение административной комиссии также осталось отмененным. Словом, шанс на успех невелик.

В общем, за весь 2020 г. по жалобам административных комиссий решение суда первой инстанции отменено и постановление комиссии оставлено в силе только 6 раз. Поскольку эти решения имеют прецедентное значение в том смысле, что на практику арбитражных апелляционных судов ориентируются арбитражные суды субъектов, целесообразно отдельно рассмотреть каждое из них.

Однако, некоторые итоги можно обозначить сразу.

Во-первых, не имеет смысла обжаловать признание в первой инстанции нарушения малозначительным. За весь год ни разу не было, чтобы в апелляционной инстанции его признали не удовлетворяющим требованиям малозначительности.

Второе, если первая инстанция изменила величину административного наказания, то пересмотреть это решение в апелляции есть шанс только если новое наказание назначено с явным нарушением требований КоАП РФ. Ни в каком другом случае апелляция не пересмотрит ни снижение, ни новую величину штрафа.

Так, в 14 Арбитражном апелляционном суде по делу № А13-4396/2020 рассматривалась апелляционная жалоба административной комиссии на решение

Арбитражного суда Вологодской области, которым административное наказание юридическому лицу было заменено на предупреждение.

Однако, в материалах дела содержались сведения, что лицо ранее привлекалось к административной ответственности. При этом согласно ч.2 ст. 3.4 КоАП РФ установлено, что предупреждение может быть назначено только за впервые совершенное правонарушение. Ст. 4.1.1 КоАП РФ, предусматривающая замену административных штрафов на предупреждение, также требует выполнения условий, указанных в ч.2 ст. 3.4.

При этом судом отмечается важное обстоятельство, что законодательством не устанавливаются требования о наличии вступившего в силу постановления о привлечении к административной ответственности на момент совершения правонарушения или составления протокола, такое постановление может вступить в силу и позднее до рассмотрения дела.

Постановлением от 19.10.2020 решение суда первой инстанции отменено, а постановление административной комиссии, назначающее штраф, оставлено в силе.

Дабы избежать путаницы, уточним ещё раз, что в деле речь шла именно о применении ст. 4.1.1. Разумеется, если за повторность в вашем региональном законе предусмотрена отдельная статья, переквалифицировать после составления протокола на неё нельзя, даже если к этому моменту появится постановление о привлечении к административной ответственности.

Следующее дело – №А14-4586/2020, рассмотренное в 19 Арбитражном апелляционном суде. Здесь Арбитражный суд Воронежской области отменил постановление по причине ненадлежащего извещения привлекаемого лица о составлении протокола и рассмотрении дела. Как установлено в апелляционной инстанции – в материалах дела имелись извещения, врученные нарочно (!), и на них имеется печать получателя. Постановлением от 17.09.2020 года решение суда первой инстанции было отменено, а постановление административной комиссии оставлено в силе.

Это – единственный пример, когда в апелляционной инстанции удалось пересмотреть отмену постановления на основании ненадлежащего извещения. Конечно, удивительно, как при наличии в деле извещений со штампом получателя судья арбитражного суда Воронежской области пишет в своём решении, что в деле нет доказательств надлежащего извещения привлекаемого лица. Добросовестное исполнение судьёй своих обязанностей здесь вызывает самые серьезные сомнения, и, по нашему мнению, имеются все основания для рассмотрения вопроса в квалификационной коллегии судей.

В 21 Арбитражном апелляционном суде было пересмотрено решение арбитражного суда Республики Крым по делу №А83-11900/2020, которым постановление административной комиссии было отменено на том основании, что



факт установления на ограждении надписей и наклеек мог быть достоверно установлен только в результате проведения осмотра, а, следовательно, допустимым доказательством по делу в данном случае будет являться протокол осмотра, составленный с соблюдением требований КоАП РФ.

Суд апелляционной инстанции в своём постановлении от 21 марта 2021 года указал, что доказательством по делу могут быть любые фактические данные, и устанавливаются они протоколом об административном правонарушении.

Проще говоря, событие административного правонарушения может быть доказано и другими доказательствами. Вывод первой инстанции, что оно может быть доказано только путём осмотра – неверен.

И здесь решение арбитражного суда первой инстанции отменено, а постановление административной комиссии оставлено в силе.

Следующий пласт постановлений – дела с привлечением к ответственности управляющих компаний многоквартирных домов.

По делу №А70-17772/2020 спор касался обязанности управляющей компании содержать покрытую тротуарной плиткой дорожку для передвижения пешеходов, которая проходила по участку, находящемуся в собственности жильцов многоквартирного дома, но проходящую вдоль автомобильной дороги общего пользования.

Арбитражный суд Тюменской области встал на сторону ТСЖ, признав участок тротуаром и частью автомобильной дороги общего пользования, которую должен содержать муниципалитет.

Восьмой Арбитражный апелляционный суд это решение отменил и оставил в силе постановление административной комиссии. Поскольку место повреждения плитки находится в границах участка, находящегося в собственности собственников помещений многоквартирного дома, то именно они и несут бремя его содержания.

Управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме (ч. 1 ст. 161 ЖК РФ). В силу этого положения, именно управляющая организация, в данном случае ТСЖ, и должна выполнять все работы, предписанные правилами благоустройства.

При этом вывод о том, что тротуар является частью автомобильной дороги, не означает, что любая часть поверхности земли, расположенная вдоль дороги, является тротуаром и, как следствие, составной частью дороги.

Апелляционный суд также отверг довод ТСЖ о том, что дорожкой пользуется неограниченное число лиц, отметив, что ТСЖ вправе, в порядке, предусмотренном жилищным законодательством, уменьшить размер земельного

участка МКД с согласия собственников помещений МКД в случае несогласия с несением бремени содержания части участка, не ограниченной от свободного прохода.

Таким образом, вопрос обязанности содержания конкретного объекта благоустройства в первую очередь зависит от того, в чьей собственности он находится. Признак собственности важнее всех остальных.

Ещё одно дело, связанное с управлением многоквартирным домом, связано со спором вокруг того, кто должен содержать контейнерную площадку. На контейнерной площадке, находящейся в муниципальной собственности, были размещены контейнеры, принадлежащие двум многоквартирным домам. Один из ЖСК был оштрафован за непроведение мероприятий по её уборке.

Арбитражный суд Новосибирской области принял решение об отмене постановления на том основании, что земельный участок, где находится контейнерная площадка, не входит в состав общего имущества многоквартирного дома.

Седьмой арбитражный апелляционный суд отменил это решение и оставил постановление административной комиссии, указав, что ст. 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» к полномочиям органов местного самоуправления относит, помимо прочего, создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, если такая обязанность лежит на других лицах. В данном же случае эта обязанность лежит на ЖСК, независимо от того, на каком земельном участке расположена площадка, потому что организация и содержание контейнерных площадок для мусора являются составной частью работ по содержанию общего имущества многоквартирного дома.

Суд апелляционной инстанции указал, что установление п. 4 ст. 8 вышеуказанного федерального закона полномочий органа местного самоуправления по созданию и содержанию площадок накопления твердых коммунальных отходов, определению схемы размещения мест площадок накопления отходов и ведению реестра площадок накопления отходов, само по себе не свидетельствует об исполнении соответствующей обязанности исключительно органами местного самоуправления.

Последнее постановление, и единственное, где фигурирует индивидуальный предприниматель, – вынесено 21.10.2021 Восьмым арбитражным апелляционным судом по делу А46-21417/2020. Решение суда первой инстанции было отменено и сразу восемь постановлений о назначении административного наказания оставлено в силе.

Суть спора была проста. Индивидуальный предприниматель осуществлял торговлю, и протокол был составлен несколько раз, до вступления в силу

предыдущего постановления о привлечении к административной ответственности. Суд первой инстанции посчитал, что торговля в неустановленном месте является дящимся правонарушением, следовательно, предприниматель был привлечен к ответственности за одно и то же деяние дважды (или даже больше).

Апелляционный суд, однако, в своём постановлении указал, со ссылкой на правовую позицию Верховного суда, изложенную в определении от 21.02.2019 № 304-АД18-16200 по делу № А70-18197/2017, что правонарушение, совершаемое периодически, например, ежедневно, не является одним дящимся, - они представляют собой отдельные самостоятельные правонарушения.

Проще говоря, за торговлю в неустановленном месте можно штрафовать хоть каждый день.

Резюмируя изложенное, отметим: каждый председатель административной комиссии волен сам решать, исходя из всех обстоятельств, нужно ли подавать апелляционную жалобу на конкретное судебное решение. Вместе с тем, мы настоятельно рекомендуем административным комиссиям тщательно отслеживать и анализировать практику по пересмотру постановлений в своём арбитражном апелляционном суде, пусть даже вынесенных комиссиями в другом регионе, т.к. на неё очевидно будет ориентироваться и первая инстанция.

## **2. МОНИТОРИНГ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ОБЖАЛОВАНИЮ ПОСТАНОВЛЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ В КАССАЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ**

### **2.1. МЕТОДИКА МОНИТОРИНГА**

Форма мониторинга: документарная.

Цель мониторинга: оценка количественной доли результатов пересмотра судебных решений в кассационной инстанции.

Предмет мониторинга: судебная практика судов арбитражных судов округов и кассационных судов общей юрисдикции по отмене или изменению (в части назначенного наказания) постановлений административных комиссий.

Метод мониторинга: изучение опубликованных судебных решений.

Объект мониторинга: решения всех арбитражных судов округов и кассационных судов общей юрисдикции, вынесенные по жалобам привлекаемых к ответственности лиц на решения нижестоящих судов, которыми постановления административных комиссий были оставлены в силе или изменены без изменения величины наказания, кроме

- решений по жалобам, не содержащих требований об отмене постановлений в силе или об изменении величины наказания;
- промежуточных решений;
- решений о новом рассмотрении в нижестоящей инстанции только по причине недостатков, допущенных при судебном разбирательстве, при отсутствии претензий к постановлению административной комиссии;
- решений об изменении постановлений в части, не затрагивающей величину наказания.

Период мониторинга: решения, вынесенные с 01.01.2020 по 31.12.2020.

Объем мониторинга: все судебные решения (факт – 167).

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. В сложных случаях анализировалось также решение суда первой инстанции по данному делу. 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

## 2.2. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА

Ст.30.12 КоАП РФ и ст. 273 АПК РФ дают привлекаемому к ответственности лицу право обжалования судебного решения по пересмотру постановления административной комиссии в кассационной инстанции.

По постановлениям административных комиссий кассационная инстанция в общей юрисдикции – это кассационные суды общей юрисдикции, в арбитраже – арбитражные суды округов.

Среди юристов нет единого мнения, является ли третья инстанция по обжалованию постановлений об административных правонарушениях в общей юрисдикции – кассационной. КоАП на это явно не указывает, и ряд юристов считают её надзорной. Аргументы, как всегда, есть у обеих сторон, ну а мы, не вступая в этот теоретический спор, будем называть её кассацией исключительно для удобства.

Вместе с тем, порядок кассационного обжалования между арбитражной и общей юрисдикцией имеет два существенных различия.

В арбитражных судах предметом кассационного обжалования может быть только решение, прошедшее апелляционную инстанцию. В общей юрисдикции жалоба может быть подана сразу на вступившее в силу решение суда первой инстанции, минуя апелляционную.

Вторая важная особенность, в общей юрисдикции КоАП в отличие от АПК не прописывает никаких отличий кассационного порядка от апелляционного, т.е. при кассационном обжаловании в общей юрисдикции могут точно также переоцениваться доказательства и фактические обстоятельства дела.

Конечно, такое положение закладывает своеобразную мину под производительность судебной системы. Вполне очевидно, что лицо, обжалующее постановление, заинтересовано, чтобы его рассмотрели самые опытные и квалифицированные судьи, в идеале – лично председатель Верховного суда. Поскольку в кассационный суд строже отбор, судья там с высокой вероятностью будет более компетентен. Однако, понятно, что никаких ресурсов высших инстанций не хватит, чтобы пересматривать все дела. Совершенно очевидно, что допущенные при производстве по делу недостатки в большинстве являются достаточно тривиальными, они могут быть установлены если не в первой инстанции, то в апелляции.

Конечно, КоАП позволял обжаловать вступившее в силу решение без апелляции и раньше, но до судебной реформы 2018 – 2019 гг., жалоба подавалась фактически в тот же суд, где была и апелляционная инстанция, и практический смысл в этом отсутствовал.

Резюмируя, если Вы являетесь лицом, привлеченным к ответственности, и не согласны с постановлением суда первой инстанции, пропускать апелляцию специально не нужно, чем больше инстанций, тем больше шанс, что судьи найдут какой-то недостаток, будучи не скованными доводами Вашей жалобы. Но если Вы по каким-то причинам пропустили срок подачи апелляционной жалобы – смело подавайте жалобу в кассационный суд с теми же доводами.

Перейдём к анализу результатов пересмотра дел в кассационной инстанции.

Сравнение показателей с результатами анализа решений первой инстанции отражено в Таблице 2

**Таблица 2**

**Сравнение результатов пересмотра в судебных инстанциях**

Результат	Арбитражная		Общая	
	Апелляция	Кассация	Апелляция	Кассация
Оставлено в силе	93%	96%	70%	78%
Отменено и прекращено	6%	1%	24%	9%
Отправлено в нижестоящую	--	3%	--	13%
Отменено и возвращено	0%	0%	3%	0%
Изменено	1%	0%	3%	0%

В арбитражной юрисдикции всё предсказуемо, шанс на какой-либо пересмотр почти вдвое ниже, чем в апелляции. Заметим, что по делам, которые были направлены на новое рассмотрение в первую инстанцию, постановления в конечном счете были отменены. Случаев направления на новое рассмотрение в апелляционную инстанцию в 2020 году не было. Не было и случаев направления на новое рассмотрение в административную комиссию, понятно, что к моменту рассмотрения в арбитражном суде округа срок давности будет исчерпан.

Кроме того, в арбитражной кассации нами не обнаружено случаев изменения постановления. Вполне очевидно, что изменение величины штрафа может быть связано с переоценкой обстоятельств дела, что в кассационной инстанции не происходит. Конечно, величина наказания может быть некорректной, если она была выбрана с нарушением законодательства, здесь в кассационном порядке можно было бы изменить решение, но, очевидно, все такие случаи полностью отфильтрованы нижестоящими инстанциями.

Поскольку за весь год в арбитражной кассации было пересмотрено всего три решения нижестоящих судов, обобщать по сути нечего, рассмотрим все по порядку.

15.12.2020 Арбитражный суд Уральского округа вынес постановление по делу А76-17367/2020, которым отменил постановление административной

комиссии с прекращением производства. Общество было привлечено к административной ответственности за ненадлежащее содержание элементов благоустройства. Однако, дворовый проезд, который не был очищен ими от снега, согласно Правилам благоустройства, является не элементом благоустройства, а объектом благоустройства. Суд кассационной инстанции сделал вывод об отсутствии события правонарушения.

Административным комиссиям, таким образом, следует помнить, что в сфере публично-правовых отношений не допускается расширительное толкование норм права.

11.08.2020 Арбитражным судом Центрального округа направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Воронежской области дело №А14-22179/2019.

Суть спора состояла в том, что протокол был составлен в отсутствие представителя привлекаемого лица, тогда как последнее утверждало, что представитель как раз пришёл.

Вообще, ситуация выглядит в высшей мере странной. Чтобы нарушителя не пустили на составление протокола? Вообще, нами в ходе общественных проверок фиксировались случаи нарушений по допуску лиц на заседание административной комиссии, например, такое имеет место в Железнодорожном районе г. Пензы. В принципе, нельзя исключать, что где-то могли не пустить представителя привлекаемого лица, в том числе и на составление протокола. Такое процессуальное нарушение нельзя назвать невероятным. Вполне могло быть и так, что протокол де-факто составили в другое время, по умыслу ли, по ошибке или по некомпетентности. Не исключено, что всех нарушителей приглашали к одному времени, а точное время не указывалось, возникла очередь, из-за чего в указанное в извещении время на лицо протокол не составили, оно ушло, а потом его составили как на неявившееся лицо.

В этой связи интересно поставить вопрос. Если привлекаемое лицо пришло на составление протокола или на заседание, а в это время в указанном месте никого нет, или его не пускают, как потом доказать, что представитель де-факто являлся? Понятно, если в здании пропускной режим, можно обратиться к журналу регистрации. Но ведь помещения многих комиссий доступны и без пропускного режима?

Понятно, что сотрудники администрации едва ли станут хорошими свидетелями и наверняка будут отрицать на суде, что видели представителя в здании. Найти случайного свидетеля также трудно.

Поэтому, не удивительно, что в этом деле первые две инстанции сочли факт явки представителя недоказанным, а кассация решила, что этому обстоятельству дана неверная оценка. В общем, полностью субъективный фактор. Если Вы, как привлеченное лицо, вдруг окажетесь в той же ситуации, никаких гарантий, что



суд отменит постановление только на основании Ваших слов, что Вы приходили – нет.

По всей видимости, попав в такую ситуацию, лицу следует сделать видеозапись на смартфон на фоне входа в кабинет, упомянув последнюю новость или курс валюты, чтобы доказать, что запись не была сделана ранее, и выложив видео сразу в любую социальную сеть, чтобы доказать, что оно не была сделана позднее. Варианта лучше для такой ситуации в нашем Центре мы придумать не смогли.

И, наконец, последний пересмотр, 09.07.20 Арбитражный суд Северо-Кавказского округа направил на новое рассмотрение в Арбитражный суд Ростовской области дело №А53-35895/2019. Индивидуальный предприниматель был привлечен за нарушение правил благоустройства, выразившееся в установке рекламной конструкции без каких-либо правоустанавливающих документов. Предприниматель занял позицию, что эта конструкция не является рекламной. В итоге первая и апелляционная инстанция согласились с административной комиссией, а кассация сочла, что судами вопрос классификации конструкции не был оценен в полной мере, и направила дело на новое рассмотрение в первую инстанцию.

При новом рассмотрении, первая инстанция отменила постановление с прекращением производства, но в этот раз уже апелляционный суд отменил решение суда первой инстанции и оставил постановление в силе. Лишь при втором рассмотрении в кассационной инстанции, 03.03.21 в деле была поставлена точка и постановление отменено.

Причина этой путаницы – в несовершенстве нормативной базы. Терминология Правил благоустройства, принятых до выхода Письма ФАС от 27 декабря 2017 г. N АК/92163/17 «О разграничении понятий вывеска и реклама», теперь расходятся с используемыми в этом письме. Часто получается, что если руководствоваться одним документом, наружная конструкция классифицируется как рекламная, а другим – как нерекламная, информационная, объявление и т.д.

В этой связи, мы рекомендуем всем муниципальным образованиям привести свои правила благоустройства в части, регулирующие размещение наружной информации, к терминологии и внутренней логике указанного письма ФАС.

Перейдём к практике общей юрисдикции. Здесь пересматривается гораздо больше дел, без изменения оставлено только 78% решений, против 96% в арбитражной кассации. Впрочем, примерно такая же картина наблюдается, если сравнивать апелляцию в арбитражных судах и общей юрисдикции.

Фундаментальных причин две. Первая, как уже упоминалось, возможность обжаловать решение суда первой инстанции в кассационном суде в обход суда субъекта, поэтому часть решений не проходит фильтрации на второй инстанции. Очевидно, значительная часть постановлений комиссий и решений судов первой

инстанции (если не практически все), которые пересмотрены в кассационных судах, могли бы быть отменены в апелляционной инстанции.

Вторая причина – определенная «молодость» кассационных судов общей юрисдикции. Как известно, основная функция кассационной инстанции не в устранении ошибок правосудия, а в обеспечении единства правоприменения. Будучи созданными только в 2019 году (т.е. фактически 2020 год – первый полный год их работы) они только формируют единую практику, разрозненную до этого от суда субъекта к суду субъекта. Со временем, когда будет наработан существенный объём практики, на неё начнут ориентироваться нижестоящие суды, и пересмотров, скорее всего, будет меньше.

Нельзя сказать, в кассационных судах общей юрисдикции пересмотрено много дел. По исследованной нами категории было пересмотрено за весь 2020 год всего 20 дел – капля в море. Между тем, этого уже достаточно, чтобы было что систематизировать. Обобщённые основания пересмотра постановлений представлены в Таблице 3.

**Таблица 3**  
**Основания отмен постановлений в кассационных судах общей юрисдикции**

Основание	Доля от числа отмен	
	Апелляция	Кассация
1. Процессуальные	18,8%	10,0%
1.1. Ненадлежащее извещение	11,3%	0,0%
1.2. Грубые нарушения	11,3%	10,0%
2. Содержательные	48,8%	80,0%
2.1. Отсутствие события	16,3%	0,0%
2.2. Отсутствие состава	30,0%	45,0%
2.3. Отсутствие вины	31,3%	45,0%
3. Критические недостатки доказательств	12,5%	0,0%
3.1. Фотоматериал	7,5%	0,0%
3.2. Свидетели	3,8%	0,0%
3.3. Прочее	3,8%	0,0%
4. Малозначительность	1,3%	0,0%
5. Неправильная квалификация	1,3%	5,0%
6. Изменение НПА	12,5%	10,0%
7. Иное, не включенное в группы выше	21,3%	10,0%

Сразу заметим, что в кассации не было ни одной отмены по причине ненадлежащего извещения или явных недостатков доказательств, при которых не доказано даже наличие события правонарушения. Очевидно, все такие недостатки при производстве по делу успешно фильтруются первыми двумя инстанциями.

В кассации также полностью исключено признание нарушения малозначительным.

Грубые процессуальные нарушения в 10% случаев связаны только с нарушениями использования электронных цифровых подписей, которыми подписываются постановления, вынесенные в автоматическом режиме без составления протокола: в одном случае постановление не подписано вообще, в другом - не проверена принадлежность подписи. Никакие другие процессуальные нарушения до кассации не дошли.

В группе иное – два случая, когда постановления без составления протокола вынесены тогда, когда требуется протокол. В частности, разрешение дела зависит от того, считать ли техническое средство, с помощью которого зафиксировано правонарушение, работающим в автоматическом режиме.

Подавляющее большинство дел (80%) в кассации пересматриваются в связи с отсутствием состава правонарушения или вины привлекаемого лица. Вопрос наличия состава напрямую связан с толкованием соответствующих норм права, а вопрос вины – чаще всего с трактовкой норм, устанавливающих для лица те или иные обязанности.

Подведём итог. Шанс кассационного обжалования в целом у привлекаемого лица невелик, поэтому административным комиссиям, конечно, следует оценивать целесообразность затрат на подготовку отзывов. Пока в кассационных судах общей юрисдикции ещё только формируется практика, это может быть целесообразным с точки зрения прецедентного значения отдельных дел. В остальных случаях, такая целесообразность под большим вопросом.

В общем, исходя из анализа результатов пересмотра дел в новых кассационных судах общей юрисдикции, представляется целесообразным в новом Процессуальном кодексе об административных правонарушениях или в крупном пакете поправок в действующий КоАП предусмотреть, по аналогии с порядком, закрепленным в АПК, возможность для лиц, участвующих в деле, обжаловать в кассационной инстанции в общей юрисдикции только тех дел, которые прошли апелляционную инстанцию.

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