

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

**АПЕЛЛЯЦИОННАЯ ПРАКТИКА ПО СТ. 20.25
НОВАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТЕ**

Самара
Октябрь 2022

Содержание

Введение	3
1. Мониторинг практики второй инстанции по ст. 20.25 КОАП РФ	5
1.1. Методика мониторинга	5
1.3. Результаты мониторинга	7
2. Новации в федеральном законодательстве	14

Введение

Перед Вами предпоследний аналитический доклад, публикуемый Центром общественного взаимодействия в рамках работы над проектом «Административные комиссии. Публичный правозащитный мониторинг». Следующий доклад будет итоговым.

Доклад состоит из двух частей. Первая часть посвящена подведению итогов изучения судебной практики районных судов общей юрисдикции по жалобам на постановления мировых судей по ст. 20.25 КоАП РФ Уклонение от исполнения административного наказания, вынесенным за неоплату штрафов, наложенных административными комиссиями. Проблема правоприменения ст. 20.25 КоАП РФ актуальна практически для всех административных комиссий, у нас не было ни одного семинара или вебинара для должностных лиц, где не задавались бы вопросы в связи с этим. Учитывая огромный объём и неоднородность практики мировых судей, анализ практики районных судов, являющихся здесь по сути апелляционной инстанцией, позволяет обобщить судебную практику, оценить текущую позицию судебной системы по основным спорным вопросам правоприменения.

Во второй части подводятся итоги изменений федерального законодательства, произошедших в период реализации проекта и непосредственно перед ним (в период после предыдущего проекта). Проанализированы изменения законодательства, оценено их влияние на практику административных комиссий, сформулированы рекомендации по совершенствованию местной нормативной базы и организации работы в новых условиях. Под воздействием экстраординарных внешних обстоятельств федеральное законодательство подверглось быстрым радикальным и, что особенно важно, ранее не анонсированным изменениям. Разумеется, это не позволило ни всесторонне обсудить внесенные поправки, ни подготовиться к принятым изменениям. От административных комиссий в ходе проекта поступило множество вопросов, связанных с тем, как работать в новых условиях. Можно сказать, что в этом докладе ответ на этот вопрос даётся всем и сразу.

Мы будем благодарны за обратную связь и готовы обсудить любые замечания, возражения, комментарии к этому докладу – контактные данные для связи представлены на последней странице.

При наличии возможности, отправьте, пожалуйста, этот доклад коллегам, в другие подразделения, соседние районы, в общем всем, кому он может быть

интересен. Наша рассылка охватывает сотни получателей, но, возможно, Ваши коллеги её не ещё не получают.

Чтобы ознакомиться с предыдущими докладами и другими материалами от нашего Центра, можно зайти на наш сайт <http://sicenter.org>. Свежие новости о нашей работе публикуются в нашей группе в социальной сети «ВКонтакте»: http://vk.com/si_center. Видеолекции и записи вебинаров доступны на нашем YouTube-канале: https://www.youtube.com/@si_center/.

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

1. МОНИТОРИНГ ПРАКТИКИ ВТОРОЙ ИНСТАНЦИИ ПО СТ. 20.25 КОАП РФ

1.1. МЕТОДИКА МОНИТОРИНГА

Форма мониторинга: документарная.

Цель мониторинга: оценка количественной доли результатов пересмотра дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.25 КоАП РФ за неоплату штрафов, назначенных административными комиссиями.

Предмет мониторинга: судебная практика районных (и приравненных к ним) судов общей юрисдикции на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.25 КоАП РФ по протоколам, составленным членами административных комиссий.

Метод мониторинга: изучение опубликованных судебных решений.

Объект мониторинга: решения районных судов, вынесенные по жалобам лиц, привлеченных к ответственности по ст. 20.25 КоАП РФ, за неоплату штрафа, назначенного административной комиссией.

Период мониторинга: решения по жалобам, поступившим в период с 01.01.2021 по 31.12.2021.

Объём мониторинга: все судебные решения (факт – 233 шт.).

Территория мониторинга: все субъекты РФ (дела об административных правонарушениях по ст. 20.25 КоАП РФ рассматриваются по месту жительства привлекаемого лица).

Порядок мониторинга. Мотивировочная часть каждого решения суда апелляционной инстанции анализировалась на предмет основания принятия такого решения. В сложных случаях анализировалось также решение первой инстанции по данному делу. Решения группировались по результатам: изменение постановления, отмена постановления с прекращением производства, отмена постановления с отправкой на новое рассмотрение, оставление постановления без изменений. Решения об отмене группировались в зависимости от оснований: процессуальных, содержательных, прочих.

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. Истечение срока давности

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. Другие недостатки

3.2. Малозначительность

3.3. Иные случаи, не включенные в имеющиеся группы

1.2. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА

Поскольку дела об административных правонарушениях по ст. 20.25 рассматриваются мировыми судами, то жалобы на такие постановления рассматривают районные суды общей юрисдикции, которые в таком случае условно можно считать апелляционной инстанцией.

Даже с учетом того, что дела по ст. 20.25 рассматриваются по месту жительства привлекаемого лица, основная масса привлекаемых лиц конечно будет проживать в том же муниципальном образовании, где находится административная комиссия, следовательно, там же и будут рассматриваться дела, возбужденные членами комиссии по этой статье. Где-то, конечно, есть межрайонные суды, где-то административные комиссии на уровне поселений, но чаще всего территориальная «нарезка» судов и административных комиссий совпадает с муниципальными и городскими районами. Мировых судей в одном районе может быть много, а районный суд – один. Поэтому административная комиссия конечно будет ориентироваться на практику своего районного, поскольку на неё будут ориентироваться и мировые судьи, хотя, разумеется, такая практика на деле не будет иметь той же прецедентной силы, которую имеет практика областных судов по подсудным им делам.

Самый первый итог проведенного нами мониторинга – крайне низкая доля постановлений мировых судей, на которые подаются жалобы. Во всей стране за весь 2021 год по существу рассмотрено всего 233 жалобы (данные могут иметь погрешность плюс-минус 5%), при том, что только опубликованных постановлений судов общей юрисдикции по делам, возбужденным административными комиссиями – более 13 тысяч, таким образом, попытке обжалования подвергается менее 2% постановлений о назначении наказания.

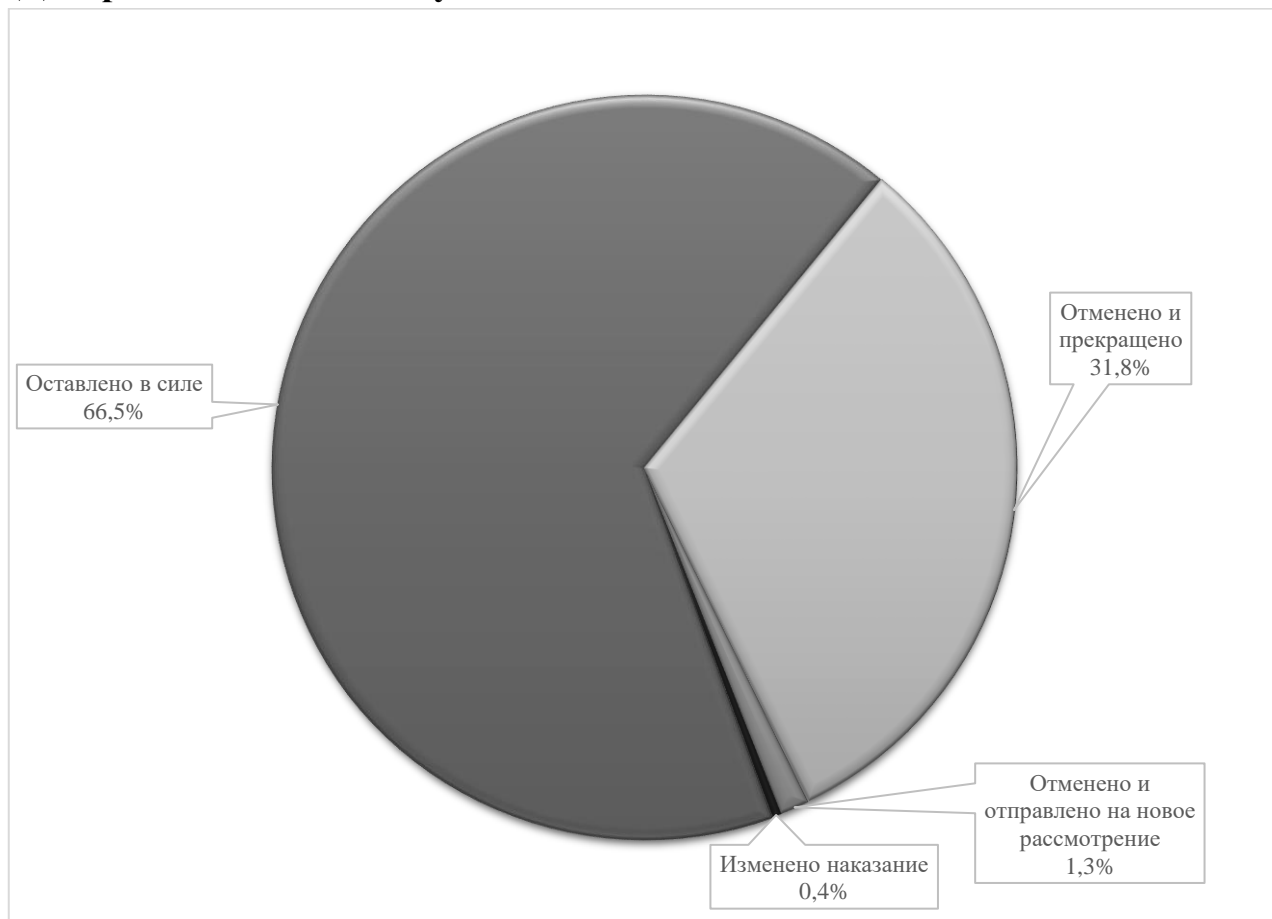
Причины очевидны. Во-первых, конечно, невысокие перспективы обжалования. Состав правонарушения по неисполнению административного наказания является формальным и выражается в форме бездействия. Собрать доказательства того, что лицо не уплатило штраф – проще простого. Что привлеченное лицо может здесь возразить? Трудновыполнимых процессуальных требований, кроме обеспечения явки для административного ареста – тоже нет, соблюсти закон по всех деталях – не сложно.

Во-вторых, мировые судьи выступают надежным «фильтром», возвращая и прекращая все дела, где есть хотя бы малейшие проблемы. В отличие от частноправовых споров, в сфере административного права у судьи всегда есть возможность прекратить дело. И сделать это проще всего.

В-третьих, конечно, контингент нарушителей – неплательщиков штрафов редко отличается правовой грамотностью и гражданской сознательностью, чтобы обжаловать решения в вышестоящих инстанциях.

Перейдём к результатам пересмотра постановлений мировых судей в судах общей юрисдикции. Распределение решений по делу представлено на Диаграмме 1.

Диаграмма 1. Решения судов по жалобам на постановления по ст. 20.25



На первый взгляд отмен много – практически треть, и это вторая судебная инстанция. Однако нужно учитывать, как отмечалось выше, что количество обжалований по таким постановлениям очень мало. Если считать, что в большинстве необжалованных постановлений никаких недостатков нет, то тогда доля отмен от числа вынесенных постановлений опустится до десятых долей процента.

Малая доля отмен с отправкой на новое рассмотрение понятна, срок давности по ст. 20.25, как по нарушению, рассматриваемому мировыми судьями, составляет по общему правилу три месяца. Учитывая затраты времени на составление протокола, рассмотрение дела, затем, чаще всего, отправку постановления, к моменту вынесения решения судом второй инстанции срок давности выйдет.

Изменения наказания также редкое событие, поскольку статья не содержит интервала для штрафа, то соответственно нет и возможности его изменения в отсутствии исключительных обстоятельств. За весь год наказание было изменено фактически в одном деле (Решение Первомайского районного суда г. Мурманска от 08.09.2021 № 12-695/2021), где должностное лицо – председатель ТСЖ была привлечена к штрафу, превышающему её единственный источник дохода, - пенсию. Суд здесь применил ст. 4.1.1 КоАП РФ, которая предусматривает замену штрафа на предупреждение для субъектов малого и среднего предпринимательства, некоммерческих организаций и их работников. Однако, необходимым условием её применения является привлечение к ответственности за нарушение, выявленное в ходе государственного надзора или муниципального контроля. Между тем, протокол по ст. 20.25 составляется без проведения контрольно-надзорных мероприятий. Поэтому такое решение конечно имеет признаки судебной ошибки, вероятно поэтому этот прецедент единственный.

Остановимся на основаниях отмены постановлений, представленных в Таблице 1. Сумма по всем основаниям превышает 100%, поскольку в некоторых делах судом отмечено несколько недостатков.

Таблица 1
Основания отмен постановлений мировых судей по ст.20.25

Основание	Доля от числа отмен
1. Процессуальные	51,9%
1.1. Ненадлежащее извещение	39,0%
1.2. Срок давности	2,6%
1.3. Прочее	10,4%
2. Содержательные	45,5%
2.1. Отсутствие события	37,7%
2.2. Отсутствие состава	15,6%
2.3. Отсутствие вины	0,0%
3. Малозначительность	2,6%
4. Болезнь	2,6%

Процессуальные и содержательные недостатки распределены, как видим, примерно поровну.

Самое частое процессуальное основание – это ненадлежащее извещение, как о составлении протокола, так и о рассмотрении дела. Чаше, конечно, данный недостаток в производстве допускают именно на стадии составления протокола. И здесь в который раз мы вынуждены напомнить: все уведомления следует отправлять только и исключительно письмами разряда «административное». Именно использование каких-то других способов и приводит к признанию

извещения ненадлежащим. Уведомление письмами разряда «административное» имеют наименьший риск признания ненадлежащими.

Вторая частая ошибка – вручение извещения представителю (обычно юридического лица), не имеющему соответствующих полномочий. Административным комиссиям и мировым судьям необходимо тщательно проверять, на что именно выдана доверенность, если доверенность даёт полномочия представлять интересы юрлица при составлении протокола, она не даёт автоматически полномочий получать извещения о рассмотрении дела.

Третья ситуация в этой группе – это изменение адреса регистрации привлекаемого лица в период производства по делу. Мы могли бы конечно рекомендовать проверять адрес каждый раз, однако это неоправданный рост трудозатрат, поскольку это происходит в одном случае на несколько сотен протоколов, а трудоёмкость возрастёт по всем. Поэтому следует оценивать смену адреса как неизбежный риск, и оставить судам восстановление прав на надлежащие извещение для тех лиц, у которых оно из-за этого было нарушено. Тем более, что лицо само могло его предотвратить, уведомив административный орган о смене местожительства, что было бы хоть и не обязательным, но добросовестным поведением.

По нарушению срока давности в нашем анализе подразумевается ситуация, когда на момент вынесения постановления по делу мировым судьёй срок давности по нему истёк. В целом, это редкое событие, которое было отмечено всего в 2,6% случаев. Напомним, что срок добровольной оплаты следует отсчитывать со дня получения привлекаемым лицом постановления, а срок давности за уклонение от исполнения административного наказания - с последнего дня срока добровольной оплаты. В целом, ошибки такого рода связаны или с человеческим фактором, или с «коронавирусным» продлением сроков оплаты. Более грубые ошибки со сроками давности не проходят через этап рассмотрения дела мировым судьёй.

Прочие процессуальные нарушения встречаются в 10,4% решений об отмене постановлений. Это различные недостатки, но самый частый – отсутствие определения мирового судьи по поступившему в ходе рассмотрения ходатайству.

Содержательные недостатки включают по данной категории дел только отсутствие события или состава правонарушения, отсутствие вины неплательщика, если он имел обязанность уплатить штраф и не оплатил его, не признается ни при каких обстоятельствах, такой ситуации на практике просто не может быть.

Самые частые ситуации, при которых признаётся отсутствие события или состава правонарушения - две. Первая – лицо уплатило штраф вовремя, т.е. здесь человеческий фактор и ошибка в учете. Правда, конечно, странно, что дело дошло аж до второй инстанции, а не прекратилось ещё на стадии составления протокола. Конечно причина здесь – неявка привлекаемых лиц, если бы лицо явилось и

предоставило доказательства оплаты, невозможно представить, чтобы дело пошло дальше. Но тут привлекаемое лицо в своём праве – не свидетельствовать против себя.

Вторая частая причина – невступление исходного постановления в законную силу или вступление, но позднее, что влечет, следовательно, либо отсутствие состава нарушения (срок оплаты не вышел), либо изменение его даты (срок оплаты вышел, но не в ту дату, которая указана в протоколе), что означает отсутствие события правонарушения. Следует помнить, что срок добровольной оплаты постановления начинает течь от его вступления в силу, а в силу оно вступает спустя 10 дней после получения привлеченным лицом постановления. Поэтому направление постановления каким-либо иным способом, кроме личного вручения или заказного письма, несёт риски признания его неполученным, а, следовательно, и не вступившим в силу. Если постановление не получено, оно не вступило в силу, а значит обязанность оплатить штраф у лица не возникла. И отмен постановления на таком основании довольно много, об этом нельзя забывать.

Несколько постановлений в этой группе были отменены в связи с поздней отменой исходного постановления, по которому не был оплачен штраф, поскольку суды восстановили сроки обжалования. Учитывая, что суд в восстановлении сроков обжалования не ограничен, в общем, ничем, исходное постановление может быть обжаловано когда угодно, и после составления протокола по ст. 20.25 КоАП РФ, и после его рассмотрения, и, в общем-то, после всех пересмотров. Конечно, против восстановления сроков обжалования можно возражать, но полностью предотвратить отмены постановлений по ст. 20.25 КоАП РФ на этом основании невозможно, позднее обжалование – неизбежный риск.

Малозначительность отмечена в 2,6% решений об отмене постановлений. Малозначительность здесь - всегда ситуация, когда штраф был оплачен, хоть и не вовремя, но до составления протокола или даже после, но до рассмотрения дела. Какой-то общей логики, почему судьи делают такое послабление – не просматривается, как и особой мотивации в решениях. Вообще, конечно, если бы законодательство чётко предписывало апелляционный порядок, тогда конечно вторая инстанция не должна была бы отменять постановления на основании малозначительности, поскольку признание малозначительным почти всегда подразумевает исключительно переоценку обстоятельств дела. Но поскольку в КоАП РФ строго говоря апелляционного порядка нет, то и препятствий к признанию малозначительным на любой стадии тоже нет. Безусловно, возможность признания нарушения малозначительным на любой стадии способствует обжалованию в расчёте на то, что новый судья оценит по-новому, без всяких других доводов.

Болезнь в данном случае – это ситуация, когда лицо предоставило доказательства госпитализации, карантина, и т.п. в период составления протокола и рассмотрения дела, и на этом основании не могло получить извещение, и, следовательно, не знало о рассмотрении дела и не могло реализовать свои процессуальные права. Таких дел – 2,6%, и это следует оценивать как неизбежный риск для всех дел в отношении граждан.

Вместе с тем, помимо недостатков, которые указывались в решениях судов по жалобам, определенную пищу для размышлений даёт и то, чего в них не было.

Во-первых, из всех решений по жалобам за год не было ни одного, где постановление было бы отменено потому, что протокол об административном правонарушении по ст. 20.25 КоАП РФ был бы составлен неуполномоченным лицом. Таким образом, практика подтверждает, что протокол по ст. 20.25 может составить любой член административной комиссии, принимать какие-либо специальные правовые акты, неважно, нормативного или ненормативного характера, не требуется. Мировой судья может принять протокол к рассмотрению, и риск его отмены вышестоящей инстанцией потому, что не было какого-то закона, постановления или приказа о наделении конкретного члена комиссии полномочиями составлять протоколы по ст. 20.25 КоАП РФ, - отсутствует.

Во-вторых, за весь год и среди всех решений районных судов не было ни одного, которое бы отменило постановление мирового судьи о назначении штрафа в двойном размере потому, что оно было вынесено в отсутствие привлекаемого лица, когда то было надлежащим образом извещено и не явилось.

Таким образом, фактически для назначения удвоенного штрафа – обязательное присутствие привлекаемого лица не требуется. Мировой судья не рискует последующей отменой постановления, если назначит наказание в виде штрафа в двойном размере лицу, которое было уведомлено, но не явилось. Ни одного такого случае не было.

Апелляция здесь закрепляет сложившуюся де-факто практику, когда судья, при подготовке дела к рассмотрению видя, что при его обстоятельствах назначение обязательных работ или ареста здесь не предвидится, выносит определение о дате и времени рассмотрения дела, извещая об этом участников производства. Возвращать протокол на основании необеспечения явки не обязательно.

Такая практика полностью не противоречит действующему КоАП РФ и Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

В соответствии с п. 3 ст. 25.1 КоАП РФ, при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или обязательные работы, присутствие лица, в отношении которого ведется

производство по делу, является обязательным. Согласно п. 24.3 указанного постановления, «дела об административных правонарушениях, влекущих наказание в виде административного ареста», должны рассматриваться в присутствии лица, в отношении которого ведется производство по такому делу.

Между тем, постановление не говорит о том, что если санкция соответствующей статьи предполагает административный арест, то и конкретное правонарушение автоматически является влекущим административный арест. Совершенно не очевидно, что это устанавливается абстрактно. Напротив, оценка влечёт нарушение: административный арест или нет, и должна, по нашему мнению, даваться при подготовке каждого конкретного дела к рассмотрению, поскольку согласно п. 23 указанного постановления пленума, административный арест может быть назначен лишь в исключительных случаях. О том же говорит и п. 2 ст. 3.9 КоАП РФ. Логично, что именно от наличия исключительных обстоятельств и зависит, влечёт ли конкретное дело административных арест, или нет. И если таковых обстоятельств в деле нет, следовательно, и административный арест оно не влечёт и может быть рассмотрено в отсутствие привлекаемого лица. Тем более, что это улучшает положение данного лица, ведь так ему заведомо не будут назначены обязательные работы или арест – более тяжкие наказания.

Таким образом, влечёт ли конкретное нарушение административный арест или нет – решает в каждом случае мировой судья по своему внутреннему убеждению. Исходя из этого решения он может как рассмотреть дело, назначив удвоенный штраф, так и вернуть протокол составившему должностному лицу. И то и другое решение не имеет перспектив дальнейшего обжалования любой их сторон на основании вопроса обеспечения явки.

Поэтому сама по себе возможность назначения административного ареста и связанные с этим требования КоАП РФ и постановления пленума не должны использоваться административными комиссиями как оправдание непроведения работы по составлению протоколов по ст. 20.25 КоАП РФ.

2. НОВАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В период 2021 – 2022 годов федеральное законодательство претерпело значительные изменения, которые напрямую сказались на работе практически всех административных комиссий. В ряде случаев новации в федеральном законодательстве вынуждают изменять свою работу определенным образом, в других случаях представляется возможность реализовать разные варианты, и тогда встаёт вопрос выбора наиболее оптимального с учётом местных условий.

Кроме регуляторной гильотины, влияние которой на местное нормотворчество мы проанализировали в Третьем аналитическом докладе, в развитии федерального законодательства не наблюдается общих тенденций, связанных с какими-либо стратегическими целями или общими реформами. В основном, изменения продиктованы реакцией на накапливающуюся судебную практику, а также реакцией на обстоятельства, возникшие в связи с геополитическими событиями в начале 2022 г. Поэтому все новации указанного периода не являются взаимосвязанными, и их нужно рассматривать отдельно.

Остановимся на наиболее важных изменениях и попробуем оценить их влияние на работу административных комиссий.

Ответственность должностных лиц

Федеральный закон "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 26.03.2022 N 70-ФЗ дополняет ст. 2.1 КоАП РФ пунктами 4 и 5, согласно которым административное наказание за совершение одного и того же правонарушения может быть назначено либо юридическому лицу, либо его работнику – должностному лицу. Назначать наказание обоим можно только в том случае, если имеются доказательства, что юридическое лицо не предприняло всех зависящих от него мер по соблюдению нарушенных требований. Назначать наказание одному только юридическому лицу (без назначения должностному) можно и без доказывания этого обстоятельства.

Отметим, что предполагается презумпция принятия этих мер, и их непринятие должно быть прямо подтверждено доказательствами в материалах дела.

Таким образом, данные изменения ставят точку на хоть и не частой, но имеющейся в некоторых комиссиях практике составления сразу двух протоколов: и на должностное, и на юридическое лицо. При этом такая практика могла использоваться в целях давления на лицо, чтобы усложнить обжалование постановления, т.к. их потребовалось бы обжаловать отдельно. Такая практика

могла использоваться и для «накрутки» показателей работы, когда нарушение выявлено одно, а протокола составляется два.

В этой связи, мы рекомендуем должностным лицам «по умолчанию» составлять протоколы именно на юридических лиц, а на должностных лиц составлять только в случае наличия доказательств явного неисполнения должностным лицом обязанностей и осуществления действия против интересов юридического лица.

Данный подход будет наиболее взвешенным и справедливым, поскольку если привлекать должностное, но не привлекать юридическое лицо, возникает ситуация, что если нарушение не было выявлено, то дополнительную прибыль от экономии, возникшей благодаря неисполнению установленных требований, получает юридическое лицо, и опосредованно – его владельцы; если же нарушение было выявлено, то, получается, платит за это работник из своего кармана. При таких обстоятельствах, работник действует в общем-то в интересах юридического лица, как он их понимает, имея мотив экономии денег. Разумеется, оплату для предотвращения нарушений и риск от их обнаружения должно нести также юридическое лицо.

Назначение штрафов микропредприятиями как ИП или в половинном размере

Федеральный закон "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 26.03.2022 N 70-ФЗ дополняет КоАП РФ новой статьёй 4.1.2, согласно которой социально-ориентированным некоммерческим организациям и малым предприятиям размер штрафа устанавливается как для индивидуальных предпринимателей, а если статья не устанавливает штраф для индивидуальных предпринимателей – то от половины минимального, до половины максимального размера штрафа для юридических лиц, но не ниже минимального штрафа для должностных лиц.

В целом, нам видится логичной норма об уменьшении интервала штрафов для указанных лиц, учитывая их материальное положение. Однако приравнивание их к индивидуальным предпринимателям представляется обоснованным для товариществ, кооперативов, но мы не поддерживаем это для хозяйственных обществ. Дело в том, что индивидуальные предприниматели отвечают по своим обязательствам своим же имуществом, учредители кооперативов и товариществ также отвечают своим имуществом. Учредители же хозяйственных обществ не отвечают по их обязательствам. Поэтому при распространении на них правового режима для индивидуальных предпринимателей возникает дисбаланс интересов и ответственности. Могут возразить, что зачастую хозяйственное общество с одним учредителем и индивидуальный предприниматель ведут почти одинаковый бизнес, почему тогда первое должно нести более высокую ответственность?

Между тем, если лицо неправильно выбрало организационно-правовую форму и использует более тяжеловесную, чем его бизнес, то это собственно только его ошибка. Форма хозяйственного общества предполагает, несомненно, другой масштаб, отсюда и отдельный баланс, и постоянно действующие органы управления, поэтому льготировать их также, как предпринимателей, по нашему мнению, неправильно.

Однако, в новой статье есть куда более интересный момент. Там говорится о штрафе «в размере, предусмотренном санкцией соответствующей статьи <...> закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях для лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.».

Между тем, в настоящее время, за редким исключением, например, Ненецкого автономного округа, законы почти всех субъектов федерации не содержат санкции специально для индивидуальных предпринимателей. Наказания установлены для граждан, должностных лиц и юридических лиц.

Поскольку ст. 2.4. КоАП РФ говорит дословно, что «Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если настоящим Кодексом не установлено иное», получается, что отдельно для индивидуального предпринимателя ответственность может устанавливаться только КоАП РФ, а не закон субъекта федерации. И большинство региональных законодателей придерживаются такого понимания.

Вместе с тем, новая статья 4.1.2 косвенно подразумевает, что в законе субъекта федерации может быть установлена санкция отдельно для индивидуального предпринимателя.

Безусловно, установление отдельной санкции для индивидуальных предпринимателей (а опосредованно и для малых предприятий) является вполне логичным и обоснованным. Учитывая полезность данной меры и возможности, которые даёт предусмотренный новой статьёй подход, мы считаем целесообразным законодательным собраниям субъектов федерации как минимум попытаться установить такие санкции аналогично установленным в Ненецком автономном округе.

Предсказать однозначно реакцию прокуратуры и, возможно, судебной системы - нельзя, не исключена и отмена таких норм, однако непреодолимых препятствий к такой попытке мы не видим.

Одно наказание за два нарушения, предусмотренные одной статьёй

Федеральным законом "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 26.03.2022 N 70-ФЗ

вносится новый пункт 5 в ст. 4.4. КоАП РФ, в соответствии с которым, если в ходе осуществления муниципального контроля было обнаружено два и более нарушения, предусмотренных одной статьёй, то наказание назначается как за совершение одного правонарушения.

Формулировка в общем крайне неудачная, потому что регулирует назначение наказания, а не возбуждение дела. Более правильно было бы установить, что в описанном случае возбуждается одно дело, иначе гипотетически могут быть составлены несколько протоколов, которые рассматриваются разными комиссиями, а они могут и не знать, что есть другие дела. Хотя это конечно маловероятно.

Это, в целом, вне всяких сомнений, «правовой костыль», подменяющий полноценное регулирование ситуации с однородными нарушениями. В проекте нового КоАПа устанавливаются четкие правила для этого случая. Разумеется, потребность в них никуда не делась, и, по нашему мнению, регулирование не должно ограничиваться только случаем выявления при муниципальном контроле.

Назначение штрафов ниже минимального

Федеральным законом "О внесении изменений в статью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" от 05.04.2021 N 69-ФЗ возможность назначения штрафа в исключительных случаях в размере ниже минимального распространяется и на нарушения, предусмотренные законами субъектов федерации. При этом для граждан и должностных лиц устанавливается более низкий порог допустимости этой процедуры: минимальное наказание в размере 4 тысяч рублей против 5 тысяч по общему правилу для граждан и 40 тысяч рублей против 50 тысяч рублей для должностных лиц.

Данные изменения внесены для исполнения Постановлением Конституционного Суда РФ от 07.04.2020 N 15-П "По делу о проверке конституционности частей 3.2 и 3.3 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой акционерного общества "РСК".

Выглядит не вполне понятным, чем обосновано установление порога на 20% ниже. Для граждан, по всей видимости, потому, что штраф, установленный законом субъекта федерации не может быть выше 5 тысяч рублей, и при том же пороге, что и для федерального КоАПа, эта норма оказалась бы фактически никогда не действующей, и возникла бы дифференциация её применимости, а именно не имеющая разумного обоснования дифференциация отмечалась конституционным судом в числе претензий.

В целом, данное положение выглядит логичным, особенно учитывая, что суды фактически и до этого распространяли её на нарушения, предусмотренные региональным законодательством.

Вместе с тем, суды чрезвычайно охотно признают обстоятельства исключительными, мы сталкивались со случаями, когда одному лицу десятки раз в течение одного года снижались штрафы, и всякий раз суд усматривал исключительные обстоятельства. Безусловно, без уточнения критериев исключительности - это избыточно широкое дискреционное полномочие и явный коррупциогенный фактор.

Исчисление сроков привлечения к ответственности

Федеральный закон "О внесении изменений в статьи 4.6 и 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" от 11.06.2021 N 201-ФЗ изменяет ст. 4.6 КоАП РФ, если раньше лицо считалось привлеченным к административной ответственности начиная от даты вступления постановления в законную силу и до истечения одного года с момента завершения его исполнения, то теперь, если постановление исполнено до вступления в силу, годовой срок окончания статуса привлеченного к ответственности отсчитывается от даты оплаты штрафа, а начинается также – с момента вступления постановления в силу. Данная поправка внесена после Постановления Конституционного Суда РФ от 23 июня 2020 г. N 28-П.

Этот вопрос на практике важен для исчисления установления повторности, как квалифицирующего признака, так и отягчающего обстоятельства. Однако для квалифицирующего признака законы субъектов федерации могут устанавливать, и устанавливают другие сроки, например, от даты совершения правонарушения. Для отягчающего обстоятельства субъекты федерации не вправе устанавливать другие сроки истечения.

Распространение возможности замены штрафа на предупреждение на всех лиц

Федеральный закон "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 08.12.2020 N 410-ФЗ внёс изменения в ст. 1.4, 3.4, 4.1.1 КоАП РФ таким образом, что за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления муниципального контроля, административное наказание в виде штрафа подлежит замене на предупреждение, если санкция соответствующей статьи не предусматривает назначения предупреждения и нет обстоятельств, исключающих назначение предупреждения. А п. 1. ст. 1 Федерального закона от 14.07.2022 N 290-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" распространил эту практику уже на всех лиц.

Между тем, в ходе нашего мониторинга мы не раз сталкивались с неправильным применением данной нормы административными комиссиями. Следует помнить, что, во-первых, она применяется только для нарушений, выявленных в ходе муниципального контроля. Если нарушение выявлено иначе, назначать предупреждение, если оно не предусмотрено санкцией статьи – нельзя.

Во-вторых, если санкция статьи предусматривает предупреждение, то обязанности обязательно назначать предупреждение у административной комиссии нет, т.к. ст. 4.1.1. КоАП предусматривает обязательную замену только в случае, если предупреждение не предусмотрено. Наказание должно назначаться по общим правилам с учетом всех обстоятельств дела.

В-третьих, нельзя назначать предупреждения, если есть обстоятельства, исключающие назначение предупреждений, в частности, нарушение повлекло материальный ущерб, создало угрозу жизни и здоровью людей, принесло вред растительному и животному миру, т.е. за большую часть нарушения в сфере благоустройства назначать предупреждения нельзя.

Составление протоколов в связи с муниципальным контролем

Пожалуй, самое значительное изменение в период мониторинга, в наибольшей мере сказавшееся на работе административных комиссий.

Изначально, Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 10.03.2022 N 336 "Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля", п. 9 которого гласит дословно: «Должностное лицо контрольного (надзорного) органа, уполномоченного на возбуждение дела об административном правонарушении, в случаях, установленных законодательством, вправе возбудить дело об административном правонарушении, если состав административного правонарушения включает в себя нарушение обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля (за исключением государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления), исключительно в случае, предусмотренном пунктом 3 части 2 статьи 90 Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"».

Практически сразу после его принятия, в Центр стали поступать вопросы от членов комиссий, могут ли они теперь возбудить дело на юридическое лицо или индивидуального предпринимателя за нарушение правил благоустройства, если в муниципальном образовании предусмотрен муниципальный контроль за их соблюдением. А поскольку муниципальный контроль за соблюдением правил благоустройства введен почти повсеместно, а конструкция статей региональных законов в большинстве случаев включает отсылку именно к требованиям правил

благоустройства, то запрет на эти действия затронет значительную часть работы административных комиссий

Сразу отметим, что здесь мы опускаем вопрос правомерности как таковой установления постановлением правительства, противоречащего федеральному закону порядка привлечения к административной ответственности, хотя конечно этот вопрос полностью уместен.

Однако, исходя из буквального толкования указанного положения, оно никак не касается административных комиссий, поскольку распространяется только на (как подчеркнуто выше) должностное лицо контрольного (надзорного) органа, уполномоченного на возбуждение дела об административном правонарушении. Вместе с тем, органов, уполномоченных на возбуждение дел об административном правонарушении, в настоящее время не существует, и уж тем более им не являются административные комиссии. На сегодняшний день, дела возбуждаются только лицами, и никогда - органами. Никакой орган не уполномочен возбуждать дела об административных правонарушениях. Следовательно, нет и должностных лиц такого органа, и данное положение никого не касается.

Остаётся открытым вопрос, было ли оно включено в расчёте на появление таких органов, либо это ошибка в связи со спешной подготовкой постановления. Мы полагаем, что скорее второе. Как бы то ни было, административная ответственность относится к публичным отраслям права и расширительное толкование норм здесь не допускается.

Между тем, спустя четыре месяца был принят Федеральный закон от 14.07.2022 N 290-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", который дополнил ст. 28.1 КоАП РФ пунктом 3.1 следующего содержания «Дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом <...> муниципального контроля <...> может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов». В такой формулировке это положение, безусловно, затрагивает работу административных комиссий везде, где есть муниципальный контроль за соблюдением правил благоустройства.

Вместе с тем совершенно очевидно, что пресекать нарушения правил благоустройства только через муниципальный контроль – невозможно, это процедура избыточно сложна и трудоёмка, и понятно, количество возможных проверок заведомо несомасштабно распространённости нарушений.

Причины данной проблемы, по существу, лежат, не в последнюю очередь, в местной нормативной базе, и именно в её изменении состоит наилучшее решение.

Во-первых, целесообразно сузить предмет муниципального контроля, который до этого формулировался максимально всеохватно. Следует ограничить его так, чтобы он не пересекался с теми нарушениями, для которых есть соответствующие составы в региональном законе об административных правонарушениях. Вполне очевидно, что вообще муниципальный контроль за соблюдением правил благоустройства нужен на практике только для того, чтобы через пресекать через предписания привлекать по ст. 19.5 КоАП за те их нарушения, для которых нет состава в региональном законе. Потому что, если состав есть – проще сразу составить протокол. Если же в субъекте в настоящее время есть бланкетная норма за нарушение правил благоустройства как таковых, и она не была отменена в ходе волны 2016 – 2019 гг., то в таком случае муниципальный контроль за соблюдением правил благоустройства не нужен вообще.

Конечно, с политической точки зрения, это может быть непростым решением, поскольку сужение или отмена муниципального контроля может на бытовом уровне восприниматься, в том числе и депутатами муниципального собрания, как снижение внимания к проблемам и отказ от полномочий. В этой связи можно сделать это через принятие нормативного акта, временно отменяющего или прекращающего действие отдельных положений о муниципальном контроле на определенный период. Такое действие норм права во времени необычно, но вполне допустимо с точки зрения юридической техники, и принятие такого документа политически более простая задача, легко объяснимая и представительному органу, и избирателям.

Во-вторых, вариантом решения является изменение конструкции составов правонарушений в региональном законе, путём исключения из признаков нарушений правил благоустройства, т.е. формулировать их только как конкретные действия или бездействия. В таком случае, правонарушение не будет состоять в неисполнении тех положений правил благоустройства, которые являются предметом муниципального контроля.

Разумеется, изначальная отсылка к правилам благоустройства сделана не случайно, однако чаще всего – это наследие эпохи «до регуляторной гильотины», когда ни один специальный состав невозможно было сформулировать так, чтобы он не пересекался с каким-нибудь федеральным подзаконным актом, однако эта проблема по большей части уже в прошлом, и сегодня вполне реально большинство распространённых нарушений сформулировать через специальные составы.

В-третьих, пока не приняты необходимые изменения в нормативную базу, ничего не мешает сосредоточить работу на пресечении нарушений, совершаемых

гражданами, т.е. обычными физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, самозанятыми и т.п.

Согласно ст. 31 Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации": «Под контролируемыми лицами в целях настоящего Федерального закона понимаются граждане и организации, деятельность, действия или результаты деятельности которых либо производственные объекты, находящиеся во владении и (или) в пользовании которых, подлежат государственному контролю (надзору), муниципальному контролю.

2. В целях настоящего Федерального закона:

1) под гражданами понимаются физические лица - граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, в том числе осуществляющие предпринимательскую деятельность (индивидуальные предприниматели). Граждане, не осуществляющие предпринимательской деятельности, признаются контролируемыми лицами в случае владения и (или) пользования производственными объектами, являющимися объектами контроля в соответствии со статьей 16 настоящего Федерального закона, за исключением жилых помещений, если иное регулирование в отношении жилых помещений не предусмотрено федеральным законом о виде контроля».

Таким образом, граждане, не владеющие производственными объектами, или владеющие, но только жилыми помещениями, не являются контролируемыми лицами.

Определение производственному объекту дается в ст. 16 того же закона: «1. Объектами государственного контроля (надзора), муниципального контроля (далее также - объект контроля) являются:

1) деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим деятельность, действия (бездействие);

2) результаты деятельности граждан и организаций, в том числе продукция (товары), работы и услуги, к которым предъявляются обязательные требования;

3) здания, помещения, сооружения, линейные объекты, территории, включая водные, земельные и лесные участки, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, другие объекты, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, не находящиеся во владении и (или) пользовании граждан или организаций, к которым предъявляются обязательные требования (далее - производственные объекты).»

Особенно подчеркнём, что личный автомобиль не является производственным объектом, поскольку к нему не предъявляется никаких требований в правилах благоустройства.

Таким образом, по сфере работы административных комиссий, граждане, не являющиеся индивидуальными предпринимателями или самозанятыми, являются контролируемыми лицами только если они владеют нежилым зданием, сооружением или земельным участком. Все остальные граждане не являются контролируемыми лицами, а, следовательно, на них не распространяется Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", п.2 ст. 1 которого прямо говорит, что он распространяется только на контролируемых лиц. В этой связи, на «простых граждан» не распространяются и требования п. 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ.

Поэтому по правонарушениям, совершаемым гражданами, работа может вестись также, как и ранее, и таких нарушений, более чем достаточно для занятости всех задействованных в административной сфере муниципальных служащих и членов административных комиссий.

Уплата штрафа в половинном размере

Федеральный закон от 14.07.2022 N 290-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" дополнил ст. 32.2 КоАП РФ новой частью 1.3-3, согласно которой, штраф за нарушение, выявленное в ходе муниципального контроля, может быть уплачен в половинном размере в течение 20 дней с даты вынесения постановления, а если постановление получено лицом по истечении указанного срока, то он может быть восстановлен по соответствующему ходатайству.

Мы целиком поддерживаем данную практику и считаем целесообразной её распространение на все нарушения, а не только на выявленные в ходе муниципального контроля. Очевидные положительные эффекты – улучшение собираемости штрафов, снижение нагрузки на суды и на представителей от административных комиссий, поощрение добросовестного поведения. В настоящее время, постановления нередко обжалуются только с целью затягивания срока вступления в силу или в расчете на самостоятельное обнаружение судом недостатков с дальнейшим возможным снижением штрафа. Наличие льготы при быстрой оплате штрафа обесмысливает такую тактику.

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