ОБЗОРНЫЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

ПО ПРОЕКТУ

«ОТРЫТЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ»

«ПРАКТИКА РАБОТЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ ПРИ ОБЖАЛОВАНИИ РЕШЕНИЙ. ДОКЛАД ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ВЫЕЗДНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОВЕРОК»

Июль 2017 г

Самара 2017

**Введение**

Обжалование дел об административных правонарушениях - важный этап производства, следующий после рассмотрения дела и до вступления постановления в законную силу с последующим исполнением. Важность мониторинга правоприменительной практики в данной сфере обусловлена тем, что именно при обжаловании открываются допущенные факты ущемления прав участников производства. Кроме того, успешное обжалование дел по формальным основаниям, в отсутствии нарушения прав участников производства, обнаруживает несовершенство законодательства и судебной практики, проблемы организации работы административных комиссий, которые позволяют нарушителям уклониться от административного наказания и, следовательно, не позволяют в полной мере обеспечить юридическую защиту прав и законных интересов жителей, на которые посягали данные нарушения.

В ходе проводимого общественного мониторинга работы административных комиссий, Центром общественного взаимодействия в январе 2017 г. было изучено более 300 судебных решений об отмене постановлений административных комиссий.

Вместе с тем, по мере реализации данного исследования стала очевидной ограниченность данного метода мониторинга для выявления случаев нарушений прав граждан и предпринимателей, поскольку при изучении опубликованных судебных решений доступна только мотивировочная и резолютивная часть самого судебного решения, однако отсутствуют протокол об административном правонарушении, постановление о назначении наказания и отзыв административной комиссии к иску. Без данных материалов не представляется возможным сформировать независимое и отличное от суда суждение об обстоятельствах дела. Так, если суд отменил постановление и прекратил производство в связи с отсутствием события или состава административного правонарушения, нельзя не имея протокола, постановления и отзыва сделать вывод, допустила ли комиссия злонамеренное нарушение прав гражданина или предпринимателя, привлекая к ответственности за нарушение, которого не было, или же была ли допущена техническая или человеческая ошибка в документах, либо наоборот имеется злоупотребление и использование несовершенства законов со стороны нарушителя.

В этой связи рабочей группой проекта было принято решение о завершении исследования и необходимости проведения выездных общественных проверок работы административных комиссий при обжаловании постановлений в соответствии со ст. 20 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» №212-ФЗ.

В отличие от предыдущих этапов проверок, в данном случае требуется доступ к конфиденциальным процессуальным документам, содержащим закрытую информацию, поэтому оптимальным решением стало проведение общественных проверок, совмещенных по времени и месту с плановыми проверками, проводимыми Департаментом по вопросам общественной безопасности и контроля Самарской области в рамках осуществления контроля за реализацией органами местного самоуправления переданных полномочий в сфере производства по делам об административных правонарушениях.

Департамент одобрил предложения Центра, и в рамках проекта было запланировано 12 общественных проверок. Между тем, начиная с июня 2017 года Департамент прекратил проведение плановых проверок в связи со сменой приоритетов, обусловленной мероприятиями по подготовке к проведению матчей Чемпионата мира по Футболу в 2018 г. в г. Самаре.

Таким образом, в данном формате удалось провести три выездные общественные проверки.

При проведении проверок, юристы Центра совместно с представителями департамента посещали помещения административных комиссий, знакомились с материалами обжалованных дел, оценивали организацию работы административных комиссий и интервьюировали председателей.

Аналитический доклад по результатам проведенных проверок состоит из четырех частей. В первой части описывается методика проверок. Во второй части анализируются основные причины отмен постановлений административных комиссий по результатам предварительного мониторинга и исследования судебных решений. Третья часть посвящена полученным результатам и комментариям по работе каждой комиссии. Четвертая часть содержит общие рекомендации по совершенствованию работы и предотвращению нарушений прав граждан и предпринимателей.

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 68-рп на основании конкурса, проведенного Движением «Гражданское достоинство».

**Методика проверки**

Форма общественных проверок – выездная проверка.

Цель проверок – выявление и систематизация фактических причин отмены постановлений административных комиссий.

Предмет проверок – организация деятельности административных комиссий при обжаловании постановлений о назначении административных наказаний в суд.

Метод проверок – интервьюирование секретарей административных комиссий, выборочное ознакомление с материалами обжалованных дел и отзывами к искам.

Объект проверок – административные комиссии муниципальных образований Самарской области.

Период проверок: 01.02.2017 – 30.06.2017

План проверки:

I Предварительная подготовка до выезда: анализ соотношения общего количества постановлений, количества обжалований, количество отмен постановлений.

II Интервьюирование секретаря комиссии по вопросам:

1. Готовятся ли отзывы по искам? (Не готовятся; Готовятся по всем; Готовятся частично, по какому принципу?)

2. Поcещаются ли судебные заседания? (Не посещаются; Посещаются все; Посещаются частично, по какому принципу?)

III Выборочная проверка материалов 10 дел. Юрист Центра изучает:

1. Решение суда

2. Отзыв административной комиссии

3. Постановление о назначении наказания

4. Протокол об административном правонарушении

5. Иные материалы по делу.

**Данные предварительного мониторинга**

По результатам анализа статистики работы административных комиссий г. Самары за 2016 г., было обжаловано 10% постановлений о назначении штрафов (849 из 8010), из них отменены 40 - 0,5% от общего числа и 5% от числа обжалованных.

В рамках общественного мониторинга в январе 2017 г. проведено выборочное исследование 300 судебных решений об отмене постановлений административных комиссий, вынесенных судами общей юрисдикции в течение 2016 г. в различных субъектах федерации. По результатам исследования, наиболее частыми причинами отмены решений являются (точная пропорция не устанавливалась поскольку более трети судебных решений указывают на множество нарушений):

* Нарушения порядка уведомления участников производства о возбуждении или рассмотрении дел об административных правонарушениях

Действующий КоАП РФ не предусматривает ни одного способа уведомления нарушителя, являющегося безусловно неоспоримым. По умолчанию, ст. 25.15 КоАП РФ предписывает использовать заказные письма, однако допускаются и другие способы, позволяющие убедиться в получении извещения адресатом.

Между тем, исходя из судебной практики, отправка извещения заказным письмом, тем более каким либо иным способом, не является безусловным доказательством надлежащего извещения. Так, нарушитель может в любом случае заявить, что не получал уведомления, руководствуясь презумпцией невиновности, суд может встать на его сторону, даже если им не было представлено никаких доказательств временного отъезда или взлома почтового ящика.

Согласно решению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 N 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», при рассмотрении дел об оспаривании решений (постановлений) административных органов о привлечении к административной ответственности судам следует проверить, были ли административным органом приняты необходимые и достаточные меры для извещения лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении в целях обеспечения возможности воспользоваться правами, предусмотренными статьей 28.2 КоАП РФ. Однако нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, является основанием для отказа в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют или не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело. Таким образом, само по себе ненадлежащее извещение не является причиной для отмены решения, однако на практике достаточно заявления от нарушителя, что он планировал сообщить какие либо объяснения при составлении протокола, ходатайствовать о вызове свидетелей, возражать при рассмотрении дела, и суд считает права участника дела нарушенными, а постановление подлежащим отмене.

В совокупности ненадлежащее уведомление является самой частой причиной отмены дел. Основные составляющие, из которых оно складывается, это:

а) Ошибки административной комиссии, в первую очередь отправка извещений простыми письмами

б) Работа почты и состояние почтовых ящиков

в) Обстоятельства со стороны получателя, как объективные, например командировки, госпитализации и т.п., так и злоупотребления, такие как злостное неполучение писем.

При этом следует учитывать, что поскольку ненадлежащее уведомление является универсальным основанием, которое можно применить практически к любому делу, оно часто используется судьями в качестве «палочки-выручалочки», позволяющей не принимать решения по острым и нетривиальным аспектам дела. То есть отмена по данному основанию не означает, что в деле не было других, возможно более серьезных, недостатков.

* Недостаточность доказательства события, состава правонарушения, вины лица

Следует выделить две причины возникновения данного основания для обжалования:

1. Явные недостатки доказательной базы, т.е. невозможные при разумном уровне собранности осмотрительности, означающие, что должностными лицами на нескольких этапах производства допущено ненадлежащее исполнение своих обязанностей: халатность либо злоупотребление. Наиболее распространенные примеры:
* На фотоматериале не видно факта нарушения
* На фотоматериале нет привязки к месту
* Неправильно установлено ответственное лицо
* Неправильная классификация объекта нарушения
1. Человеческие ошибки и брак, характерные в первую очередь для комиссий с большим количеством дел в производстве, где нагрузка на должностных лиц велика; там, где дел мало, существует возможность проверять одни и те же документы по много раз, что снижает количество ошибок. Наиболее распространенные примеры:
* Опечатки
* Неправильно указан адрес места нарушения или нарушителя
* Ошибка в имени или дате рождения
* Ошибка в ссылке на нарушаемое положение

С формально-юридической стороны, и те, и другие причины сводятся к отсутствию события, состава правонарушения или вины привлекаемого лица.

Первый тип недоработок при производстве по делу должен полностью искореняться, поскольку ведет к нарушениям прав участников производства по делу об административном правонарушении, второй тип ошибок можно считать допустимым в определенных пределах, поскольку они не затрагивают права граждан и их главное негативное последствие – использование в качестве формального основания для избегания административного наказания.

* Отсутствие полномочий должностных лиц на возбуждение дела, либо административной комиссии на рассмотрение

Данная причина обусловлена несовершенством действующего законодательства, как об административных правонарушениях, так и отраслевого. Чаще всего, неясность границ полномочий возникает в тех сферах, где имеются отсылочные и бланкетные нормы. При этом в случае конкуренции норм федерального и регионального законодательства, приоритет должен отдаваться нормам федерального законодательства, а поскольку административные комиссии рассматривают нарушения, предусмотренные региональным законодательством, высока вероятность отмены постановления на этом основании. В ситуации, когда то же деяние можно квалифицировать в соответствии с нормами федерального КоАП, суд делает вывод, что отсутствует состав правонарушения, предусмотренного законом субъекта федерации, и на этом основании отменяет постановление административной комиссии.

Огромный объём подзаконной нормативной базы, различную терминологию, противоречивость отдельных норм порождает большой пласт пограничных и спорных случаев, где отнесение к полномочиям того или иного органа зависит от трактовки должностными лицами отдельных положений

Сильнее всего полномочия административной комиссии могут пересекаться с полномочиями:

1. Жилищной инспекции. Применение местных и региональных норм к жилым зданиям может пересекаться со ст. 7.21 и 7.22 КоАП РФ.
2. Роспотребнадзора. Нарушение правил благоустройства часто нарушает и требования санитарных норм и правил, что пересекается со ст. 6.3 КоАП РФ.
3. ФАС в части ответственности за нарушения требований к вывескам и рекламе возникает пересечение со ст. 14.3 КоАП РФ.

Рассматривая стадии возникновения оснований для отмены постановлений административной комиссии, нужно понимать, что судом не принимаются во внимание никакие новые доказательства и доводы, изложенные в отзыве или высказанные на заседании, отсутствующие в протоколе и постановлении, кроме тех, которые относятся к аргументам, заявленным истцом и при обжаловании. Таким образом, причины, по которым впоследствии будет отменено постановление, закладываются ещё на стадиях составления протокола и рассмотрения дела. От правильной организации производства на данных стадиях конечный результат зависит в значительно большей степени, чем от работы при обжаловании: отзывов, участия в заседаниях и т.п.

**Результаты** **проверки**

Ниже отражены замечания по каждой комиссии и даты выездной проверки.

**Железнодорожный внутригородской район г.о. Самара**

Число обжалований значительно. Чаще всего управляющие компании обжалуют постановления о назначении штрафов за нарушения правил благоустройства (ст. 10.4 115-ГД). Большинство постановлений остаются в силе. Учет вынесенных постановлений и судебных дел ведется на бумажных носителях, что значительно усложняет сбор информации и получение статистики.

Отзывы готовятся для всех исков.

Резюме:

В данной комиссии отмечены отмены решений в связи с человеческими ошибками должностных лиц, обусловленных значительным объёмом дел, в частности среди отмененных дел были обнаружены:

* С ошибкой в адресе
* Нарушение сроков восстановления благоустройства, однако нарушитель оформил продление работ, данный факт не был установлен при рассмотрении дела

Рекомендации:

1. Использовать риск-ориентированный подход при проверке дел, т.е. ужесточить проверку дел по значительным нарушениям

**Кировский внутригородской район**

Число обжалований значительно. Чаще всего управляющие компании обжалуют постановления о назначении штрафов за нарушения правил благоустройства (ст. 10.4 115-ГД). Должностные лица административной комиссии принимают личное участие во всех заседаниях. Учет судебных дел ведется на бумажных носителях.

На большинство исков письменные отзывы не составляются. При этом все судебные заседания посещаются представителями комиссий.

Резюме:

Для комиссии характерны отмены дел на основании ненадлежащего уведомления о составлении протокола и рассмотрении дела лица, привлекаемого к административной ответственности. Обнаружены факты принятия протоколов с грубыми ошибками. В частности, выявлены случаи:

* Лицо уведомлено заказным письмом о составлении протокола, протокол составлен в отсутствии лица до истечения срока хранения письма
* Уведомление направлено простым письмом, доказательств получения которого нет (много случаев)
* Приняты протоколы, не содержащие дату рождения лица

Рекомендации:

1. Обеспечить отправку уведомлений физическим лицам исключительно заказными письмами

2. Направлять отзывы на все иски, при нехватке времени – за счёт сокращения личного участия в судебных заседаниях

3. Провести внутреннюю проверку организации проверки поступающих в комиссию протоколов.

**г. Октябрьск**

Число дел незначительно. Отзывы готовятся для всех исков. Большинство постановлений остаются в силе. Примечательных дел не обнаружено.

**Рекомендации по совершенствованию работы**

Чтобы избежать отмены дел на основании ненадлежащих уведомлений о составлении протокола или рассмотрении дела, мы однозначно рекомендуем использовать для уведомления физических лиц исключительно заказные письма во всех случаях, когда позволяют процессуальные сроки и нет возможности вручить уведомление лично. К другим методам следует прибегать только при невозможности использовать заказные письма.

Проведенный нашим Центром анализ судебной практики показал, что в настоящее время нет необходимости предъявлять в суд обратные уведомления, суды повсеместно принимают в качестве доказательства уведомления распечатанные трек-листы с сайта Почты России. Нам не удалось обнаружить ни одного судебного решения, где трек-лист был признан неудовлетворительным доказательством отправки, вручения, попыток вручения, отсутствия адресата и т.п. Таким образом, обратные уведомления о вручении являются лишними, а затраты на них – нецелесообразными.

Дополнительно следует отметить, что средства от штрафов поступают в бюджет муниципального образования, при котором работает административная комиссия, и даже небольшие штрафы как правило многократно и на порядки превосходят затраты на марки для почтовых уведомлений, поэтому из финансовых соображений экономия на марках при отправлении простых писем необоснована. Орган местного самоуправления даже при недостатке средств субвенций прямо заинтересован обеспечить нормальную работу административной комиссии, даже если рассматривать исключительно финансовый вопрос и опустить охрану прав и законных интересов жителей.

В этой связи, мы рекомендуем должностным лицам, контролирующим деятельность административных комиссий, при обнаружении фактов отправки уведомлений о составлении протокола, рассмотрении дела, а также постановлений простыми письмами принимать дисциплинарные меры.

Для предотвращения отмены постановлений по причине человеческих ошибок, влекущих за собой необоснованные трудозатраты на избыточную проверку протоколов и подготовки постановлений, мы рекомендуем внедрить в работу административных комиссий риск-ориентированный подход. При таком подходе устанавливается градация дел в зависимости от потенциального наказания (в качестве такового берется либо оценочная наиболее вероятная величина штрафа за аналогичные нарушения, либо средний размер штрафа, предусмотренный соответствующей статьей закона) на дела с нарушениями низкой, средней и высокой значимости. Конкретные пороговые значения и возможные исключения в виде дел с повышенным риском обжалования устанавливаются комиссией исходя из местной специфики, обусловленной количеством дел, размерами штрафов, установленных законодательством, характера наиболее распространенных нарушений, уровня благосостояния и позиции судебной системы. В зависимости от полученной категории проверка поступающих протоколов проводится с различной глубиной.

Данный подход обусловлен тем обстоятельством, что мелкие технические и человеческие ошибки как таковые не ведут к нарушению прав участников производства под делам об административных правонарушениях и не препятствуют реализации полномочий административных комиссий, направленных на защиту прав и законных интересов жителей, а следовательно являются в некоторых пределах допустимыми, и единственным их негативным последствием является возможность необоснованного обжалования постановления и избежание нарушителем административного наказания.

Вторым обстоятельством в пользу риск-ориентированного подхода служит наличие массовых административных правонарушений, что характерно в первую очередь для крупных городов. Примером такового нарушения является размещение транспортных средств на газонах. В данном случае защита права жителей на благоприятную среду, на которое посягает данное нарушение, не может строиться на достижении неотвратимости наказания, поскольку число нарушений намного превосходит возможности по их выявлению и оформлению. В этом случае работа административной комиссии по охране прав граждан направлена на обеспечение охвата наказаниями доли произошедших нарушений, достаточной, чтобы вероятность получить наказание останавливала нарушителей от противоправных действий.

В этой ситуации количество превалирует над качеством. С точки зрения целей сокращения посягательств на права и законные интересы жителей со стороны нарушителей, должностным лицам нет смысла добиваться нулевой отменяемости дел и полного отсутствия ошибок, поскольку необходимые для этого затраты времени и усилий можно направить на выявление новых нарушений. В конечном результате меньшее число нарушителей сможет избежать наказания.

Поэтому работа по проверке протоколов и подготовке постановлений должна строиться с учетом вероятности обжалования постановления и разумного баланса между минимизацией ошибок и трудозатратами на проверочную и подготовительную работу. По результатам включенного мониторинга и работы юриста Центра в составе административных комиссий Октябрьского и Кировского внутригородского района, установлена связь между величиной штрафа и вероятностью последующего обжалования, чем выше штраф, тем выше вероятность попытки обжалования постановления. Штрафы до 10 тыс рублей обжалуют в среднем в 1-2% случаев, штрафы выше 100 тысяч – почти в 100%, зачастую даже без весомых аргументов, а в расчете на самостоятельное обнаружение судьёй каких-то недостатков, а также для затягивания сроков оплаты штрафа.

Де-факто, риск-ориентированный подход используется во всех комиссиях со значительным числом дел, т.е. на неформальном уровне понятно, что с нарушениями, за которые предусмотрен штраф в миллион рублей, следует быть более внимательными, чем с теми, за которые тысячу. Между тем, мы считаем крайне целесообразным формализовать данный подход в виде прописанных правил, поскольку успешные отмены постановлений по причине ошибок часто случаются там, где должностное лицо в свете сиюминутных обстоятельств субъективно неправильно понимает значимость дела, а, следовательно, и нужный уровень строгости и тщательности подготовительной работы; при этом нельзя сказать, что эти ошибки характерны для данного лица, в значимых делах оно их не допускало.

На практике, примерная схема проверки дел выглядит следующим образом:

***I Дела с низкой значимостью***

*Штраф до 10 тыс. рублей*

*Вероятность обжалования: 1-2%*

*Стандартная формальная проверка протокола*

***II Дела со средней значимостью***

*Штраф от 10 до 100 тыс. рублей*

*Вероятность обжалования: 40-60%*

*Расширенная проверка протокола*

*Повторная проверка постановления*

***III Дела с высокой значимостью***

*Штраф более 100 тыс. рублей*

*Вероятность обжалования: 90-100%*

*Расширенная проверка протокола*

*Предварительная подготовка проекта постановления*

Под стандартной проверкой подразумевается проверка в соответствии со ст. 29.1 КоАП РФ.

Под расширенной подразумевается тщательная проверка со сверкой реквизитов, дат, адресов и других данных, анализом качества фотографии.

Повторная проверка постановления означает обязательную вычитку другим членом комиссии подготовленного секретарем постановления перед его подписанием председателем.

Предварительная подготовка проектов постановлений подразумевает выполнение черновика постановления до заседания с ознакомлением со стороны, при этом за основу берутся постановления, чаще всего выносимые для аналогичных дел. Очевидно, что в предварительной подготовке нуждаются только постановления о назначении штрафа, т.к. постановление о прекращении дела нарушитель обжаловать очевидно не будет, и требования к его точности и качеству во многом – условные.

Безусловно, данный подход касается только подготовительных мероприятий и никак не заменяет тщательное рассмотрение обстоятельств каждого дела по существу на заседании административной комиссии.

Данный подход может быть закреплен как указанием председателя комиссии, так и положением об административной комиссии.

По отмене постановлений административной комиссии на основании несоответствия полномочий в ситуации, когда данное постановление соответствует нормам регионального законодательства, предусмотренные ими нарушения вторгаются в компетенцию федерального центра и подпадают под какие-то другие статьи КоАП РФ, ситуация наиболее сложная.

Как административная комиссия может установить, что ответственность за то или иное деяние предусматривается федеральным законодательством? Административная комиссия не имеет полномочий, не говоря уже о компетенциях, чтобы оценивать наличие события или состава правонарушений, предусмотренных статьями, подведомственными другим органам. На каком основании административная комиссия может квалифицировать то или иное деяние по таким статьям, как например 6.3 (Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения) или 7.22(Нарушение правил содержания и ремонта жилых домов), отнесенным к полномочиям Роспотребнадзора или Жилинспекции? Таким образом, на практике ситуация вторжения полномочий административной комиссии в компетенцию федерального может возникнуть только в случае, если лицо на момент рассмотрения дела уже привлечено к ответственности за то же деяние в соответствии с федеральным законодательством.

Поэтому мы рекомендуем административным комиссиям руководствоваться исключительно положениями законов, непосредственно реализуемыми административными комиссиями, и рассматривать дела исключительно в пределах данных норм. Наличие каких-либо других материальных норм не должно приниматься во внимание (кроме случаев, когда прямые ссылки на них есть непосредственно в статьях, по которым работает комиссия).

В случае, если будет допущено вторжение в полномочия иных органов, лицо, привлекаемое к административной ответственности, может восстановить нарушенные права в судебном порядке. Суд в данном случае имеет полномочия для всестороннего рассмотрения дела с учетом всей совокупности российского законодательства.

В противном случае, если исключительно из гипотетических предположений о возможном наличии у федеральных органов полномочий по привлечению к административной ответственности за те же нарушения, административная комиссия не будет привлекать нарушителей к ответственности по подведомственным ей статьям, охраняемые ими права и законные интересы граждан окажутся без правовой защиты.

В целом, в спорных и нетривиальных ситуациях, находящихся «на стыке» полномочий нескольких органов, для практической работы рекомендуется сверить правовую позицию административной комиссии с правовой позицией территориальных органов федеральных ведомств в части границ и специфики их полномочий.