ОБЗОРНЫЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

ПО ПРОЕКТУ

«ОТРЫТЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ»

«ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И НЕГАТИВНЫЕ ПРАКТИКИ ОРГАНИЗАЦИИ ЗАСЕДАНИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ И РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ. ДОКЛАД ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ВЫЕЗДНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОВЕРОК»

Ноябрь 2016 г

Самара 2016

**Введение**

Рассмотрение дел об административных правонарушениях – самая главная функция административных комиссий согласно действующему законодательству.

Рассмотрение дел происходит на заседаниях административных комиссий. В рамках реализации социально-значимого проекта «Открытый общественный мониторинг деятельности административных комиссий» нашим Центром проведены выездные общественные проверки организации заседаний и рассмотрения дел административными комиссиями всех 9 внутригородских районов городского округа Самара.

При проведении проверок, юристы Центра посещали заседания административных комиссий, фиксировали и конспектировали ход рассмотрения дел.

В соответствии со ст. 20 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» №212-ФЗ предусматривается возможность проведения субъектами общественного контроля общественных проверок согласно требованиям федерального законодательства.

Согласно ст. 24.3 КоАП РФ дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению. Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, и граждане, присутствующие при открытом рассмотрении дела об административном правонарушении, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход рассмотрения дела об административном правонарушении

Настоящие проверки ведения заседания и рассмотрения дел являются логическим продолжением проверок составления протоколов и подготовки дел к рассмотрению, проведенных в рамках предшествующего проекта «Независимый публичный мониторинг работы административных комиссий» в августе-сентябре 2015 г.

Следует отметить, что данный метод выездных проверок позволяет оценить только организацию заседаний и рассмотрение дел. Следует отметить, что, не работая с документами, за рамками проверки в таком формате остаются такие важные аспекты работы административной комиссии как составление протоколов об административных правонарушениях и подготовка дел к рассмотрению - подавляющее большинство различных проблем и нарушений прав граждан возникает именно на этой стадии. Между тем именно рассмотрение является финальным фильтром, не считая судебных инстанций, через который не должны проходить дела с существенными недостатками. Поэтому результаты настоящих проверок следует оценивать в совокупности с результатами предыдущих.

Аналитический доклад по результатам проведенных проверок состоит из трёх частей. В первой части описывается методика проверок. Вторя часть посвящена полученным результатам и комментариям по работе каждой комиссии. Третья часть содержит анализ выявленных недостатков и недоработок.

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

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

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

Объект проверок – 9 административных комиссий внутригородских районов городского округа Самара.

Период проверок: 05.10.2016 – 30.11.2016

Для оценки рассмотрения дел административными комиссиями использовались две группы показателей:

1. Организация заседания

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

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

2. Рассмотрение дел

2.1 Правильность квалификации дел – надлежащая оценка объективной и субъективной стороны нарушения в соответствии с КоАП РФ и законом Самарской области об административных правонарушениях на территории Самарской области

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

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

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

Каждый показатель оценивается по трёхбалльной шкале, где 3 балла – нет существенных нарушений и недоработок, 2 балла - есть существенные нарушения недоработки, 1 балл – имеются грубые нарушения и недоработки. Под несущественными нарушениями понимаются процессуальные нарушения, которые не могут в обычных условиях сказаться на правах участников производства по делам и иных заинтересованных лиц. Под существенными – недостатки, которые могут привести к нарушению прав граждан. По грубыми – явно нарушающие права граждан.

Вариант 0 баллов был предусмотрен для комиссий, в которых могли отказаться пустить представителя Центра для проверки.

Итоговая и промежуточные оценки получены суммированием набранных баллов.

**Результаты** **проверки**

Оценка деятельности административных комиссий внутригородских районов г. Самары отражена в Общей Таблице (Приложение 1). Ниже отражены замечания по каждой комиссии и даты выездной проверки.

**Железнодорожный внутригородской район**

05.11.2016

К участию в качестве слушателя допускают свободно. Кворум соблюдается. В целом, работа по рассмотрению дел организована качественно, что также подтверждается количественными показателями работы комиссии. Большинство протоколов верно квалифицированы, состав дел разнообразен (активно ведется работы по вывескам и наружной рекламе). Заседания ведет председатель комиссии. Есть процессуальный недочет, при рассмотрении дел иногда не объявляется состав комиссии. На заседании порядок, нарушители ведут себя корректно.

Примечание: На данном заседании не рассматривались дела, возбужденные в отношении физических лиц.

**Ленинский внутригородской район**

19.10.2016

К участию в качестве слушателя допускают свободно. Кворум соблюден. Нарушения квалифицированы верно. Заседания ведет председатель комиссии, состав дел разнообразен (наиболее активная работа по нарушениям содержания фасадов зданий). Существенный недостаток: много дел переносится, так как непосредственно на заседании выясняется, что доказательный материал собран не полностью. Нарушители встают как в суде и в целом ведут себя корректно.

**Октябрьский**  **внутригородской район**

19.10.2016

К участию в качестве слушателя допускают с проблемами, в частности предлагают вынести определение о закрытом рассмотрении. Кворум соблюден. Заседание ведет секретарь комиссии. Не объявляется состав комиссии. Протоколы в основном квалифицированы неверно, почти все – по бланкетной норме, без учета специальных составов, а также признака повторности. По физлицам не делается попыток установить материальное положение: место работы и уровень доходов. Нарушители ведут себя корректно.

**Советский внутригородской район**

11.10.2016

Если поинтересоваться по телефону, где проходят заседания, говорят место нахождения самой комиссии, а не место проведения заседаний. Это соседние здания. Существенный недостаток – фактическое отсутствие кворума: было 5 человек из 12. Заседания ведет секретарь. Состав комиссии не объявляется. Номера дел не объявляются. По физлицам не устанавливается материальное положение. Нарушители-физлица позволяют себе разговор на повышенных тонах на заседании, что не пресекается.

Примечание: в данной проверке принял участие руководитель управления организационного, правового и кадрового обеспечения департамента по вопросам общественной безопасности и контроля Правительства Самарской области А.А. Белоусов.

**Куйбышевский внутригородской район**

09.11.2016

К участию в качестве слушателя допускают свободно. Кворум имеется. Дела квалифицированы в целом верно, с учетом признака повторности. Заседания ведет председатель комиссии. Не объявляется состав комиссии. В целом серьезных недочетов нет. По физлицам спрашивают об уровне доходов при рассмотрении дел. Нарушители ведут себя корректно.

**Промышленный внутригородской район**

23.11.2016

При попытке попасть на заседание комиссии в качестве слушателя требуется разрешения главы района. По физлицам не устанавливается материальное положение: место работы и уровень доходов. Дела рассматриваются строго по времени, отсутствуют очереди и накладки, что не характерно для остальных комиссий, и, безусловно, является показателем высокого уровня организации ведения заседаний. Заседания ведет председатель комиссии.

**Красноглинский внутригородской район**

23.11.2016

К участию в качестве слушателя допускают свободно. Кворум имеется. В целом работа по рассмотрению дел организована хорошо. Большинство нарушений квалифицировано верно, применяются специальные составы, учитываются квалифицирующие признаки. Примечательно, что члены комиссии сами вписывают в постановление свою фамилию, что по нашему мнению, хорошая практика, дисциплинирующая членов комиссии и препятствующая фальсификации. Заседания ведет председатель комиссии. Есть несущественный недочет – не всегда объявляется состав комиссии.

**Самарский внутригородской район**

30.11.2016

К участию в качестве слушателя допускают свободно. Кворум имеется. Не объявляется состав комиссии. Практически все дела квалифицируется без учета специальных норм и признака повторности. В комиссии работает бывший юрист ООО “ЖКС” (знакомый нашему представителю по работе в административной комиссии Октябрьского внутригородского района в рамках реализации проекта-предшественника), уволившийся менее года назад, при этом наблюдается исключительно мягкое отношение к нарушениям данной управляющей компании. Грубое нарушение – не заявлен отвод при конфликте интересов.

Примечательно, что на муниципальное предприятие ТТУ составлено 29 протоколов за ненадлежащее содержание опор наружного освещения. За каждый столб. Заседания ведет секретарь. Нарушители позволяют себе личные выпады и не относящиеся к делу рассуждения.

**Кировский внутригородской район**

16.11.2016

Кворум имеется. Большинство дел по ч.1. Заседания ведет секретарь, а протокол рассмотрения дел ведет непосредственно нарушитель (!), что является грубым процессуальным нарушением. Часть дел фактически не рассматривается в заседании комиссии. В коридорах толпа людей, так как всех нарушителей назначают на одно время 10:00. В заседаниях случается переход нарушителей на крик, личные выпады в адрес членов комиссии. Например, ООО “Жилуниверсал” направило на заседание 12 (!) представителей по доверенности, которые всячески препятствовали его проведению: разговаривали по телефону, перебивают членов комиссии, высказывают не относящиеся к делу замечания. При рассмотрении дел заслушиваются показания лиц, не являющихся участниками производства по делу, явившиеся в качестве слушателей! Нарушения квалифицируются по бланкетным нормам без учета специальных норм и признака повторности.

**Анализ причин, последствий недоработок**

Основным негативным последствием недоработок при рассмотрении дел об административных правонарушениях является нарушение прав участников дел и иных заинтересованных лиц.

Результатов возникших нарушений становится успешное обжалование дел в судах, ведь нарушения прав участников производства по делу является основанием для отмены или пересмотра решения. С другой стороны, у граждан, не являющихся участника дела об административном правонарушении снижается доверие к институту административных комиссий, не защитивших их права от посягательств нарушителей.

Среди основных причин процессуальных нарушений по результатам мониторинга можно выделить следующие:

1. Желание сэкономить время и трудозатраты

Основная причина нарушений в процессе рассмотрения дел – желание снизить затраты времени и объём работы. Понятно, что многие действия, к примеру, разъяснение нарушителю его законных прав, занимают время и требуют работы. Поэтому проще вынести решение без этого.

Безусловно, такая экономия в итоге выходит значительно дороже, так как нарушители обжалуют постановления в суде, притом успешно.

На ранее проведенной нашим Центром конференции неоднократно были жалобы председателей административных комиссий на отмену и частый пересмотр многих решений судами. Между тем, именно допущенные при рассмотрении недостатки – не выяснено материальное положение – дают суду основание для отмены и пересмотра решения.

1. Недостаточная квалификация членов комиссий

Ряд членов комиссий, особенно работающих на общественных началах, не имеет необходимой подготовки. Незнание требований законодательства, их правильной трактовки в судебной практике становится причиной нарушений при работе.

Для устранения данной причины следует перед включением в состав административной комиссии обязательно проверять компетентность и квалификацию кандидата, даже на общественных началах, отдавать при включении в состав комиссии предпочтение лицам с юридическим образованием.

1. Отсутствие регламентации и пробелы в законодательстве

Многие вопросы организации заседания и рассмотрения дел не урегулированы законодательством и подзаконной нормативной базы, или регламентированы в общих чертах.

Например, понятие конфликта интересов регламентировано в общем, не детализированы конкретные случаи, и вопрос его наличия целиком остаётся на усмотрение председательствующего. Данный аспект следует урегулировать в нормативной базе в виде открытого списка, перечисляющего типичные случаи.

1. Неэффективный контроль

Условием, способствующим многочисленным процессуальным нарушениям является низкая эффективность контроля над административными комиссиями. Заседание административной комиссии посещается непосредственными руководители и органами, на которые возложен контроль зачастую реже, чем раз в год. В основном, внешний контроль касается документов, а не непосредственной работы по рассмотрению дел.

Мы рекомендуем главам районов и должностным лицам органов, наделенных правом контроля деятельности административных комиссий, периодически посещать заседания, а также совмещать свои выездные проверки с днями заседаний, чтобы упростить данную задачу.

1. Проблемы мотивации

Работа административных комиссий оценивается руководством с точки зрения тех или иных количественных показателей. Не всегда это закреплено формально, но в любом случае председатель комиссии отчитывается перед начальством и исходя из показателей и их динамики делается вывод о качестве его работы. Нередко однобокий подход к оценке деятельности комиссии провоцирует различные небольшие нарушения. Например, если оценивать работу комиссии по количеству рассмотренных дел то это провоцирует вместо возврата явного брака составителю или прекращения безнадежного дела на стадии подготовки к рассмотрению, рассмотрение их на заседании. Следствием этого становится перегрузка заседания и невозможность выполнять такие требования, как оглашение состава комиссии при таком темпе.

Конечно, нельзя сказать, что кто-то пойдёт на явное нарушение закона для «накрутки» показателей работы. Однако в пограничном случае мотивация повлияет на решение.

1. Коррупционная составляющая

Причиной многих нарушений является и коррупционная составляющая. В ходе нашего мониторинга установлено, что порядка 20% нарушителей делают попытку договориться коррупционным путем, и нельзя исключать, что где-то им это удаётся. Наиболее абсурдные и ничем не обоснованные нарушения, как правило безосновательное прекращение дел, заведомо неправильная квалификация дел по статьям, предполагающим более мягкое наказание, назначение предупреждений, в случаях, когда это запрещено законом, а также вынесение минимальных наказаний за нарушения с отягчающими обстоятельствами нередко обусловлены коррупционной составляющей.

1. Противоречивые указания руководства

Нередко непосредственные руководители председателей административных комиссий, руководствуясь текущими задачами, стоящими перед ними, дают административным комиссиям поручения, приводящие к нарушению законодательства.

Например, если с управляющей компаний отделом ЖКХ района выстроено взаимодействие, возникает соблазн не штрафовать её за нарушения, результатом такого поручения становятся как прямые нарушения законодательства при рассмотрении дел, так и косвенные процессуальные нарушения, позволяющие их скрыть или не брать на себя за них ответственность.

**Приложение**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Оценка ведения заседаний и рассмотрения дел административными комиссиями г.о. Самара** | | | | | | | | | |
|  | **Железнодорожный** | **Ленинский** | **Октябрьский** | **Советский** | **Куйбышевский** | **Красноглинский** | **Промышленный** | **Кировский** | **Самарский** |
| **Организация заседания** | **6** | **6** | **3** | **3** | **5** | **6** | **5** | **2** | **2** |
| Общий порядок | 3 | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 |
| Соблюдение формальной процедуры | 3 | 3 | 1 | 1 | 2 | 3 | 2 | 1 | 1 |
| **Рассмотрение дел** | **12** | **11** | **7** | **7** | **11** | **12** | **6** | **4** | **4** |
| Правильность квалификации | 3 | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | 2 | 1 | 1 |
| Охват нарушений | 3 | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Оценка обстоятельств дела | 3 | 3 | 1 | 1 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Адекватность наказания | 3 | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 2 | 1 | 1 |
| **Итоговая оценка** | **18** | **17** | **10** | **10** | **16** | **18** | **11** | **6** | **6** |