

**ПУБЛИЧНЫЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
ПО ПРОЕКТУ «ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ»
«АКТУАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И
ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ»**

Февраль 2018
Самара

Введение

Начиная с «01» декабря 2018 года, Центр общественного взаимодействия реализует проект «Общественный мониторинг деятельности административных комиссий». В данном докладе представлены результаты проведенного мониторинга, он посвящен анализу последних изменений законодательства и правоприменительной практики. Все выявленные практики изучаются на предмет их воздействия на юридическую защиту прав и свобод граждан. При этом учитываются как права лиц, привлекаемых к административной ответственности, так и права, на которые посягают административные правонарушения. В этой связи Центр старается придерживаться взвешенного подхода, основанного на соотношении вреда и пользы от тех или иных решений.

Доклад состоит из трех частей. В первой части рассматриваются изменения федерального законодательства, принятые или инициированные в период с «01» июля 2017 г. по «01» января 2018 г., затрагивающие деятельность административных комиссий. Вторая часть рассматривает судебную практику высших судебных инстанций за тот же период. В третьей части анализируется рутинная практика работы административных комиссий г. Самары в период с «01» декабря 2017 по «16» февраля 2018 г.

Базой для проведенного мониторинга послужили:

- Решения и определения Конституционного суда
- Постановления Пленумов Верховного суда
- Обзоры практики, утвержденные президиумом Верховного Суда
- Прецедентные решения Верховного Суда
- Статистика работы административных комиссий г. Самары в 2014-2017 г.
- Материалы дел административной комиссии Самарского внутригородского района

Изменения регионального законодательства, местной нормативной базы и практика нижестоящих судов общей юрисдикции будут рассмотрены в последующих докладах в ходе дальнейшей реализации проекта.

Следует отметить, что цель проекта – защита прав и законных интересов граждан, поэтому практика технического и исключительно формального характера остались за границами доклада, в этой части Центр направляет рекомендации заинтересованным лицам в рабочем порядке в виде обращений и пояснительных записок.

В случае, если у читателей возникли замечания, вопросы или предложения, связаться с Центром можно по контактными данным, размещенным в конце доклада.

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

Федеральное законодательство

В период проведения общественного мониторинга не было отмечено значимых изменений КоАП, которые были бы приняты или вступили в законную силу.

Между тем, «29» декабря 2017 г. был принят Федеральный закон №463-ФЗ, который опосредованно через изменения региональной и местной нормативной базы окажет значительное влияние на правоприменительную практику административных комиссий.

Кроме того, в данный период в Государственную думу внесено 87 законопроектов, о внесении изменений в КоАП РФ, ниже рассмотрены те из них, что в случае принятия окажут существенное влияние на работу административных комиссий, за исключением сугубо технических или явно нереальных к принятию в 2018 году.

Детализация предмета регулирования правил благоустройства

Позиция ВС РФ в части недопустимости установления субъектами РФ административной ответственности за нарушения, предусмотренные федеральным законодательством, с момента принятия КоАП РФ прошла несколько стадий:

- Изначально считалось недопустимым только прямое пересечение региональной нормы с федеральной, устанавливающей административную ответственность за то же деяние.

- Затем сформировалась позиция, что недопустимо даже вторжение в предмет, регулируемый федеральным законодательством, даже если федеральное законодательство не предусматривает напрямую ответственность за данное деяние. А поскольку на федеральном уровне действует огромный пласт подзаконной нормативно-правовой базы, принятой зачастую ещё в советское время и сформулированной всеохватным образом, оказывается, что практически все отношения уже урегулированы федеральным законодательством, а любая формулировка в региональном законе будет вторгаться в федеральный предмет регулирования. Особенно усугубляют данную ситуацию наличие в КоАП РФ бланкетных норм, таких как, например, ст. 6.4 под которую в этих условиях можно подвести всё, что угодно. При этом данная позиция полностью игнорирует, что этот вопрос, урегулированный каким-то подзаконным нормативным актом федерального уровня, федеральными законами (даже принятыми намного позднее!) может быть отнесен к полномочиям субъектов федерации и органов МСУ.

• В настоящее время ВС РФ считает недопустимым формулировки, которые могут даже нести риск вторжения в компетенцию федерального центра (например, такая логика содержится в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 24.06.2015 N 71-АПГ15-3). После формирования предыдущей позиции, субъекты федерации стали формулировать нормы «от обратного», чаще всего принимая бланкетную или отсылочную статью и очерчивая круг её применения случаями, не урегулированными федеральным законодательством. Однако ВС РФ считает такие нормы, во-первых, несущими правовую неопределенность (несмотря на наличие большого числа бланкетных норм в самом КоАП РФ), а во-вторых, создающих риск вторжения в федеральную компетенцию (при этом, даже если такой риск возникает только в случае ошибки должностного лица, которое при рассмотрении дела не проверит возможность наличия состава правонарушения, предусмотренного федеральным законодательством, что практически исключено).

В настоящее время фактически не осталось ни одного административного правонарушения, ответственность за которое может быть установлена на региональном уровне, поскольку все встречающиеся в региональных законах статьи имеют прецеденты отмены ВС РФ, и там, где они сейчас действуют, это обусловлено исключительно тем, что никто пока не дошёл до ВС РФ. Если кто-то решит их обжаловать, ВС РФ их гарантированно отменит.

Подходы к реформированию сложившейся системы:

• Конкретизация полномочий субъектов федерации, представляются разумными варианты:

- Разрешить субъектам федерации в определённых случаях принимать нормы, ужесточающие требования федеральных норм и устанавливающие за их нарушения административную ответственность. Система аналогичная действующий в части ограничений реализации алкогольной продукции, где закон даёт такое право субъектам.
- Разрешать субъектам федерации в определенных случаях принимать нормы, которые могут быть специальными по отношению к имеющимся в федеральном законодательстве бланкетным нормам, допустив их существование и правоприменительную конкуренцию по тем или иным правилам.
- Детально сформулировать предметы регулирования, отнесенные к полномочиям субъектов федерации и органов местного самоуправления, в частности по благоустройству, прописав его отличия от, например, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Для этого можно дополнить ряд статей

КоАП квалифицирующими признаками, например угрозой для жизни и здоровья граждан, чтобы сузить их применения и исключить всеохватное толкование (особенно касается ст. 6.4 КоАП)

• Устранение бланкетных норм из федерального законодательства. Исключение всеохватных норм снимает основную проблему, что также соответствует государственной политике и указаниям президента в части снижения административной нагрузки на бизнес. Представляется логичным, что административная ответственность за нарушение неопределенного круга требований подзаконных актов должна наступать через механизм государственного надзора и муниципального контроля, то есть после предписания в случае его неисполнения - согласно ст. 19.3. Это позволит реализовать, в том числе, последнюю инициативу Минэкономразвития - не возбуждать дело об административном правонарушении без результатов проверки и предоставления возможности устранить нарушение. Для критически опасных деяний при этом можно принять специальные нормы.

• Приведение в порядок подзаконной нормативной базы. Переработка всех действующих подзаконных актов, в т.ч. СНиП, СанПин, и др. в целях приведения в соответствие с современными реалиями и требованиями к юридической технике.

В результате к настоящему времени возобладал подход к решению данной проблемы через конкретизацию полномочий и предметов регулирования подзаконных актов, на что направлен, в частности, Федеральный закон от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

1. П. 8 ст. 3 дополняет ст. 55.25 Градостроительного кодекса новым пунктом, обязывающим пользователей зданий и сооружений принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий в случаях и порядке, которые определяются правилами благоустройства территории муниципального образования.

Проблема прилегающих территорий – не новая, и ранее отражалась в наших докладах.

Согласно ст. 1.5 КоАП РФ, лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Вина в форме бездействия заключается в нарушении требований, которые лицо обязано соблюдать.

Обязанность содержать ту или иную территорию, выполнять работы, предусмотренные Правилами Благоустройства, возникает на практике только в силу следующих обстоятельств:

1. Участок принадлежит лицу на том или ином вещном праве
2. Лицо имеет договорные обязательства по содержанию участка
3. Обязанность содержать участок установлена нормативным актом.

При отсутствии указанных обстоятельств лицо не обязано содержать никакие земельные участки. Вместе с тем, применительно зданиям, очевидно, что именно посетители здания и пользуются прилегающей территорией, и эксплуатация здания оказывает влияние на её загрязнение и износ элементов благоустройства. Поэтому, руководствуясь полномочиями, изложенными в ст. 16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, муниципалитеты устанавливали обязанности по содержанию прилегающих территорий и порядок определения её границ.

Между тем, Верховный Суд неоднократно отменял указанные нормы, в силу того, что, по его мнению, указанная статья не наделяет органы местного самоуправления правами устанавливать даёт права возлагать бездоговорном порядке на граждан и юридических лиц обязанности по содержанию иных территорий, кроме земельных участков, находящихся в их собственности или владении, поскольку такие обязанности не предусмотрены Гражданским, Земельным и Градостроительным кодексом, а сами по себе такие обязанности могут быть установлены только федеральным законодательством (например, такая трактовка содержится в Определении Верховного Суда РФ от 03.08.2017 N 50-КГ17-15).

В дальнейшей, местные власти устанавливали в правилах благоустройства договорный режим содержания прилегающей территории. Однако обязательность заключения договора, по мнению судебной системы, противоречила законодательству о защите конкуренции, как создающая необоснованные препятствия к ведению предпринимательской деятельности, путём возложения на хозяйствующих субъектов дополнительных обязанностей (например, данная логика прослеживается в Постановлении Верховного суда № 310-КГ17-12130).

В результате, без риска обжалования в любой момент, органы местного самоуправления могли принять только добровольный договорной режим содержания прилегающей территории. Понятно, что добровольно принимать на себя обязательства в одностороннем порядке, да ещё грозящими санкциями в несудебном порядке, желающих немного.

Поэтому в большинстве городов сложился фактически добровольно-принудительный порядок заключения таких соглашений, когда заключение

соглашения увязывалось с какими-либо другими полномочиями муниципалитета. Например, при отказе заключить соглашение муниципалитет мог с повышенной интенсивностью привлекать нарушителя за нарушения, например, содержания фасада зданий. Одобрить такую практику можно, увы, только из соображений выбора наименьшего из зол.

Вступающий в силу закон снимает эту проблему, наделяя субъекты федерации правом принимать региональные законы, устанавливающие обязанность владельцев зданий участвовать в содержании прилегающей территории. Между тем, отсутствие на федеральном уровне регламентации минимального и максимального объёма этих обязательств, очевидно, приведет к тому, что ряд субъектов и муниципалитетов установят достаточно тяжелые и обременительные обязательства, которые будут обжаловаться в судах.

Остаётся открытым вопрос, какой будет позиция судебной системы в этой части, поскольку неопределенность и размытость формулировок оставляет большое поле для «судебного нормотворчества». Результатом может стать практика как фактически приравнивания обязательств по содержанию прилегающих территорий к обязательствам по содержанию собственной, при отсутствии каких-либо прав в отношении нее, что вызовет дисбаланс прав и обязанностей, либо практика минимального объёма обязательств, распространяющихся лишь на некоторых владельцев зданий (по нашим оценкам, представляется очень вероятным исключение судами из данного режима жилых зданий).

В связи со вступлением в силу указанных норм, мы рекомендуем всем субъектам федерации в кратчайшие сроки принять соответствующее законодательство, при этом в установлении объёма обязательств по содержанию прилегающих территорий руководствоваться принципами разумности. В частности, в отношении жилых зданий включать только внутриворонные территории, а по внешнему периметру – только тротуары и газоны, в отношении нежилых зданий – учесть долю в какой мере нагрузка на ту или иную территорию создаётся пользователями здания.

2. П.8. ст.1 дополняет 131-ФЗ новой ст. 45, которая уточняет предмет регулирования правил благоустройства, который теперь включает вопросы:

- 1) содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями;
- 2) внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений;

- 3) проектирования, размещения, содержания и восстановления элементов благоустройства, в том числе после проведения земляных работ;
- 4) организации освещения территории муниципального образования, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений;
- 5) организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями;
- 6) размещения информации на территории муниципального образования, в том числе установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов, вывесок;
- 7) размещения и содержания детских и спортивных площадок, площадок для выгула животных, парковок (парковочных мест), малых архитектурных форм;
- 8) организации пешеходных коммуникаций, в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок;
- 9) обустройства территории муниципального образования в целях обеспечения беспрепятственного передвижения по указанной территории инвалидов и других маломобильных групп населения;
- 10) уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период;
- 11) организации стоков ливневых вод;
- 12) порядка проведения земляных работ;
- 13) участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий;
- 14) определения границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации;
- 15) праздничного оформления территории муниципального образования;
- 16) порядка участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству территории муниципального образования;
- 17) осуществления контроля за соблюдением правил благоустройства территории муниципального образования.

При этом, допускается расширение этого перечня законом субъекта федерации. Данные изменения вступают в силу с «28» июня 2018 г. Следует отметить, что правила благоустройства большинства городов в настоящее время де факто регулируют именно обозначенные выше вопросы.

Таким образом, в случае, если орган местного самоуправления установит какие-либо дополнительные требования, которые отсутствуют в нормативных актах федерального уровня (и, следовательно, отсутствует административная ответственность за их нарушение, предусмотренная федеральным законодательством) не возникает конкуренции между нормами местного, регионального или федерального законодательства. Вопрос в таком случае состоит только в наличии у органов местного самоуправления соответствующих полномочий.

Суд уже не сможет согласиться с тем, что местные власти вторгаются в сферу регулирования федерального законодательства или создают риск такого вторжения в процессе правоприменения, поскольку полномочия по установлению требований в перечисленных сферах прямо указаны в законе.

Однако, если орган местного самоуправления установит в правилах благоустройства требования, которые также имеются в нормативных актах федерального уровня, или, тем более, противоречащие положениям федеральных нормативных актов, за нарушение которых в КоАП РФ уже предусмотрена административная ответственность, тогда возникает конкуренция между нормами федерального КоАП РФ и местного закона об административных правонарушениях. Поскольку свежепринятый закон никак не меняет ни их предмет регулирования, ни их обязательность, суд, скорее всего, будет придерживаться позиции, что федеральная норма является приоритетной, поэтому для данного случае проблема остаётся, за исключением случая конфликта с экологическим законодательством, из сферы регулирования которого правила благоустройства исключены ст.2 настоящего закона.

Наиболее остро данный вопрос встанет для следующих традиционных разделов правил благоустройства:

- Требования к фасадам жилых зданий – урегулированы Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме (Постановление Правительства РФ от 13.08.2006 N 491), Правилами оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме (Постановление Правительства РФ от 03.04.2013 N 290), Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда (Постановление Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170)

- Требования к строительным площадкам, строительным работам – урегулированы обширным пластом строительных норм и правил (например, СП 48.13330.2011 Организация строительства)

- Требования по уборке снега - урегулированы ГОСТами, регламентирующими содержание автомобильных дорог, в частности ГОСТ Р 50597-2017 Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля

- Требования к обращению с мусором – урегулированы на федеральном уровне Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами.

- Требования к содержанию домашних животных - регламентированы Правилами содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР, утвержденными Минжилкомхозом РСФСР 12.06.1981, Минсельхозом РСФСР 24.06.1981, Минздравом РСФСР 24.06.1981, Минюстом РСФСР 03.07.1981

По нашим оценкам, без дополнительных поправок к федеральному законодательству, либо изменения практики судебной системы и прокурорских органов, местным властям не удастся установить устойчивое к обжалованию регулирование в данных отраслях, и, следовательно, обеспечить юридическую защиту конституционного права граждан на благоприятную среду.

Для исключения данной ситуации рядом депутатов внесен следующий законопроект.

Исключение из бланкетных и отсылочных норм федерального КоАП случаев, предусмотренных региональным законодательством

Законопроект № 284325-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части уточнения отдельных положений Кодекса в области благоустройства территорий поселений), внесенный «12» октября 2017 года предлагает внести исключения в ст. 6.4 Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта «за исключением требований к эксплуатации зданий, сооружений, установленных правилами благоустройства территорий поселений (городских округов)»; и 8.1 Несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов «за исключением требований, установленных правилами благоустройства территорий поселений (городских округов)».

Таким образом устанавливается приоритет требований правил благоустройства над санитарными и экологическими требованиями. Если одно и то же действие или бездействие образуют и нарушение санитарных или экологических правил, и нарушение правил благоустройства, то оно квалифицируется как нарушение правил благоустройства.

Данная поправка в целом изменяет правила конкуренции норм федерального и местного законодательства путём уточнения сферы действия отдельных статей федерального законодательства.

Наш центр в целом поддерживает данное решение, потому что указанные требования правил благоустройства в целом носят более специальный характер по отношению к более общим экологическим и санитарным правилам, поскольку во-первых, очевидно, что правила содержания территории или фасада здания являются очень частным случаем санитарных и экологических норм, а во-вторых, правила благоустройства по существу устанавливаются на основе санитарных и экологических норм, детализируя и конкретизируя их.

Принятие данного законопроекта позволит исключить прямую конкуренцию и пересечение федеральных, региональных и местных норм, следствием которой стала фактическая оспоримость практически любой нормы местного законодательства, устанавливающей административную ответственность за нарушения правил благоустройства. А в совокупности с вступающим в силу законом, описанным выше, позволят субъектам федерации установить административную ответственность за все нарушения правил благоустройства, тем самым обеспечить юридическую защиту прав жителей на благоприятную среду.

Изменение порядка оказания услуг почтовой связи по извещениям

Законопроект № 118648-7 «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона "О почтовой связи"», внесенный Самарской Губернской Думой был принят Государственной Думой в первом чтении «22» ноября 2017 г. предусматривает возможность установления в правилах оказания услуг почтовой связи особенностей порядка оказания услуг почтовой связи не только для судебных извещений, но вместе с ними, и для извещений в рамках производства по делам об административных правонарушениях в соответствии с нормами процессуального законодательства. Таким образом, порядок оказания услуг почтовой связи для данных извещений будет аналогичным судебным.

До принятия данной поправки извещения в рамках производства по делам об административных правонарушениях отправлялись на общих основаниях.

Ключевое отличие порядка работы с «судебными» письмами от обычных заказных в том, что их срок хранения составляет 7 дней вместо 30. Кроме того, устанавливается вручение писем лично адресату под роспись, а в случае невозможности – опускание извещения в ячейку абонентского шкафа, с обязательной фиксацией времени данного действия подписью работника почты.

Необходимость принятия данных поправок обусловлена в первую очередь проблемой соблюдения сроков давности. Ст. 4.5 КоАП РФ устанавливает в общем случае срок давности для рассмотрения административного правонарушения в два месяца. При этом, для физических лиц надлежащим извещением судами признаются только заказные письма (если не брать наручное вручение или дорогостоящие телеграммы, стоимость которых сопоставима с величиной штрафов для физлиц). Срок хранения заказных писем составляет 30 дней. Таким образом, если составить протокол спустя 30 дней от даты совершения нарушения, а затем спустя 30 дней рассмотреть дело – срок давности выйдет.

В этой ситуации административные комиссии, как правило, назначают процессуальные действия до истечения 30 дней, что создаёт угрозу нарушения прав лиц, которые получили извещения после даты процессуального действия.

Для устранения данной проблемы нашим Центром в 2015 году предлагались следующие решения:

- Увеличить срок давности до 6 месяцев или 1 года (вносилось неоднократно разными субъектами законотворческой инициативы, к примеру, законопроект № 164078-7, плюс предполагалось в Новой редакции КоАП РФ)
- Наделить субъекты федерации правом устанавливать сроки давности по своим правонарушениям
- Наделить органы, осуществляющие производство по делам об административных правонарушениях правом отправки судебных писем.

В итоге был реализован последний вариант, что в свете иных рассмотренных альтернатив означает ориентацию законодателя на оперативное производство по делам об административных правонарушениях против его затягивания.

Второй частью данной проблемы являлось зачастую невнимательное отношений граждан к извещениям, когда граждане пренебрегали возможностью получить заказные письма, предполагая, что там реклама или какие-то формальности. При этом представляется очевидным, что если бы в извещении была отметка, что письма является судебным или отправлено в

рамках производства по делу об административном правонарушении, гражданин отнёсся бы к этому письму гораздо серьезнее.

Принятие данного закона приведет к следующим последствиям:

- Ускорение производства

Помимо прекращения дел в связи с истечением сроков давности, зачастую должностные лица не берутся за производство по делам, если такой исход очевиден либо вероятен, поэтому по многих нарушениям, особенно со стороны физических лиц, работа должным образом не ведется. Например, если для составления протокола требуется запрос информации в другом органе, например в Росреестре, то это означает потерю, как минимум, 5 дней. А то и гораздо больше, с учетом выходных и сроков отправки, а также того, что заседания административной комиссии состоятся лишь в определенные дни недели, в этом случае шанс уложиться в срок давности ещё и с извещениями – минимальный.

Запас на процессуальные действия позволит значительно облегчить привлечение к административной ответственности физических лиц за нарушения в сфере благоустройства, тишины и покоя граждан и др., что в свою очередь не позволит лицам, совершившим нарушения, посягающие на права граждан избежать административного наказания, что укрепит_ юридическую защиту вышеуказанных прав.

- Снижение трудозатрат

Учитывая ограничение сроков давности в условиях длительного хранения писем, потери времени на ожидание отправки являются недопустимыми. Поэтому в комиссиях, в которых рассматривается много дел, секретарь ходит на почту для отправки писем практически ежедневно, что увеличивает трудозатраты.

Кроме того, чтобы уложиться в сроки давности и не терять время на ожидание – заседания проводятся еженедельно или даже ежедневно, что в комиссиях с небольшим числом дел приводит к необходимости заседаний для рассмотрения одного-двух дел.

Таким образом, даже отправка уведомления о времени и месте рассмотрения дела в порядке, как для судебных извещений, даёт запас в 21 день, что позволит без риска выйти за сроки давности в «больших» комиссиях отправлять письма раз в неделю, а «малым» - заседать раз в три недели.

Данное решение позволит административным комиссиям сосредоточиться на других аспектах работы, непосредственно относящейся к охране прав и законных интересов граждан, либо сократить объёмы субвенций, выделяемых на оплату труда в «малых комиссиях» в связи со снижением трудозатрат.

- **Необходимость договорных отношений с почтой**

Во многих комиссиях в настоящее время отсутствуют договорные отношения с почтой. Администрация муниципального образования закупает почтовые марки, которые затем наклеиваются на конверты, которые относит на почту секретарь. Поскольку марки наклеены, отправитель указан на конверте, никаких действий от секретаря как представителя юридического лица не требуется. Вместе с тем, очевидно, что судебное извещение от физического лица не примут. Поэтому муниципальным образованиям потребуется перейти к договорному порядку взаимоотношений с почтой.

Увеличение максимального штрафа для физических лиц

Действующая редакция КоАП РФ предусматривает верхний предел административного штрафа – 5000 руб. для граждан и 50 000 руб. для должностных лиц. Законопроект № 349679-7 «О внесении изменения в статью 3.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части установления максимального размера административного штрафа за совершение правонарушений, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации), внесенный Законодательным Собранием Санкт-Петербурга «25» декабря 2017 г. предусматривает изменение максимальной величины административных штрафов в размерах, не превышающих 30 000 руб. для граждан и 70 000 руб. для должностных лиц.

Первая редакция КоАП РФ, принятая в 2001 году предусматривала максимальную величину административного наказания в размере 25 МРОТ, а величина МРОТ для этих целей составляла 100 рублей, т.е. максимальное наказание составляло 2500 рублей. Привязка к МРОТ создавала механизм индексации данной величины.

Средний размер заработной платы, по данным Росстата, в 2001 году составил 3240 рубля, то есть максимальный административный штраф составлял 77% заработной платы.

С «08» июля 2007 года, после вступления в силу изменений, внесенных ст. 3.5 Законом № 116 от 22.06.07 административный штраф выражается в рублях и устанавливается в размере не превышающем для граждан - 5000 рублей, при этом механизмы индексации указанной величины не предусмотрены. Максимальная величина штрафа по настоящее время не изменялась.

Средний размер заработной платы в России, в 2007 году составила 13593 рублей, т.е. максимальный размер административного штрафа составлял 36% от средней зарплаты.

В 2017 году средняя зарплата достигла 39144 рублей, таким образом, максимальный штраф за совершение административного правонарушения составляет 13% средней заработной платы. Предлагаемый законопроектом уровень составит 77%, то есть ту же величину, которая была в изначальной редакции КоАП в момент его принятия.

Наш центр поддерживает данный законопроект и направит по нему положительный отзыв в Государственную думу. Величина максимального административного штрафа в размере 13%, во-первых, не позволяет административному наказанию выполнять профилактическую и карательную функции, т.к. такая сумма является незначительной для нарушителя и не останавливает от совершения новых правонарушений. Наш юрист, в качестве члена административной комиссии на общественных началах неоднократно сталкивался с нарушителями, предпочитающими модель «нарушать и платить», более того, многие нарушители открыто заявляют об этом на заседаниях административной комиссии. Учитывая величину штрафа и вероятность его получения, зачастую оказывается «дешевле», например, ставить автомобиль на газон, чем оплачивать место на стоянке, не говоря уже о нарушениях, связанных с той или иной предпринимательской деятельностью, например незаконной торговлей. Понятно, что возможная величина ежемесячных штрафов значительно ниже цены аренды торговой точки в месте с высокой проходимостью.

Во-вторых, данная максимальная величина не позволяет соблюсти принципы справедливости и соразмерности административного наказания. Наказание за нарушение с тяжелейшими последствиями, такими, как например вред здоровью несовершеннолетнего в результате нарушений, связанных с выгулом собак и за громкую музыку в вечернее время будет отличаться буквально на несколько тысяч рублей. Потерпевшие, видя явную несоразмерность наказания содеянному, воспринимают это как бездействие властей и пытаются восстановить свои права противозаконными мерами. Так, отмечаются неоднократные случаи порчи имущества нарушителей, например, припаркованным на газоне автомобилям режут шины, наносят царапины, открывают стеклоочистители и антенны и т.д.

Третьим негативным эффектом низкой величины максимального штрафа для граждан является множество схем уклонения от административной ответственности, когда юридические лица перекладывают её на подставных физических лиц. С этой целью, например земельные участки, которые планируется использовать с нарушениями оформляются на физических лиц, или, например, с физическим лицом заключается договор о распространении незаконной рекламы. Для юридического лица штрафы за нарушения,

связанные, со строительством или рекламой измеряются сотнями тысяч рублей, для физических же – теми же пятью тысячами. Доказать притворность подобных сделок на практике чрезвычайно тяжело.

Расширение интервала наказания позволит ввести систему квалифицирующих признаков, позволяющих серьезно дифференцировать величину наказания в зависимости от обстоятельств дела, что в настоящее время является бессмысленным. Кроме того, сама возможность назначения большого штрафа имеет значительный предупредительный эффект.

Наделение административных комиссий правом составлять протоколы за Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения

Ст. 29.13 КоАП РФ наделяет орган рассматривающий дело об административном правонарушении, при установлении причин правонарушения и условий, способствовавших его совершению, правом внести в организации и должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

Организации и должностные лица, в свою очередь, обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах в орган внесший представление.

Ст. 19.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения по вышеуказанному представлению.

Между тем, ст. 28.3 не наделяет должностных лиц административных комиссий полномочиями по составлению протоколов по ст. 19.6, а субъекты федерации не вправе наделить их ими в рамках регионального законодательства.

Таким образом, административная комиссия может вынести представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, но не может привлечь к ответственности за его игнорирование.

Единственным выходом на практике является возбуждения дела в такой ситуации прокурором, на основании полномочий возбудить дело по любому правонарушению, предусмотренному КоАП РФ, которыми он наделен ст. 28.4 КоАП РФ. Между тем, направление обращение в прокуратуру создаёт многочисленные организационные проблемы, риск не уложиться в сроки давности, кроме того, при системном использовании такой возможности,

увеличивает нагрузку на прокурорские органы, которая в силу широких полномочий, и без этого довольно высокая. Поэтому в настоящее время административные комиссии практически не используют инструмент представлений. Вынесение представлений повсеместно носит характер единичных случаев.

Законопроект № 238017-7 «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», внесенный «29» июля 2017 г. Думой Ставропольского края устраняет указанный пробел и предусматривает внесение должностных лиц административных комиссий в перечень лиц в ст.28.3 КоАП РФ, уполномоченных составлять протоколы по данной статье.

Данная инициатива положительно оценивается нашим Центром. В случае вступления в силу указанных поправок, административные комиссии смогут в полном объёме использовать механизм представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, наделить административное наказание конкретной профилактической функцией.

В целом, ситуация с данной статьёй нам видится аналогичной ст. 20.25 КоАП РФ Уклонение от исполнения административного наказания, полномочиями по составлению протоколов по которой наделены органы, назначившие административное наказание. Логично, что и орган, вынесший представление об устранении причин и условий совершения административного правонарушения имел полномочие составить протокол за его неисполнение.

Можно представить три различных события, попадающих под ст. 19.6:

- Организация и должностное лицо не сообщили о принятых мерах
- Принятые меры являются недостаточными
- Сообщение о принятых мерах являются недостоверными.

Правительство в своём отзыве отметило, что ст. 19.6 предусматривает ответственность именно за непринятие мер, а непредставление сообщения не означает, что меры не были приняты, при этом для проверки факта принятия мер даже в случае предоставления сообщения требуются контрольно-надзорные полномочия, которыми коллегиальные органы, в т.ч. административные комиссии не располагают. Поэтому правительство не поддержало данный законопроект.

Однако следует отметить, что законопроект предусматривает наделение административных комиссий только правом составления протокола об административном правонарушении, а рассмотрение дела остаётся за судом. Составление протокола не означает признание вины или назначения

наказания, а только фиксирует наличие обстоятельств, указывающих на административное правонарушение.

Безусловно, несообщение в установленный срок сообщения о принятых по представлению мерах, либо предоставление недостоверных сведений указывают на возможность административного правонарушения. При этом лицо, в отношении которого составляется протокол вправе указать доказательства принятых мер в протоколе, либо представить их на рассмотрении в суде. Суд же располагает всеми полномочиями, необходимыми для объективного и всестороннего рассмотрения дела.

Сложность с реализацией полномочий для административных комиссий может возникнуть только в том случае, если нарушитель отчитался о проведении всех мер, однако проверить факт их принятия или непринятия невозможно без контрольно-надзорных функций (впрочем, ситуация с невозможностью проверки возможна и у органов, располагающих контрольно-надзорными полномочиями). Однако, представляется очевидным, что административным комиссиям изначально не следует выносить представления о принятии таких мер, фактическую реализацию которых невозможно установить.

Включение в КоАП РФ нового состава – Нарушения тишины и покоя граждан

Практически все региональные законы об административных правонарушениях включают статьи, в том или ином виде предусматривающие ответственность за шум в ночное время. Такие дела рассматриваются административными комиссиями. Между тем, составление протоколов по ним сталкивается с большими сложностями. Дело в том, что такие нарушения выявляются полицией: соседи звонят 02 и приезжает наряд, однако после изменений в КоАП, принятых в 2011 году, когда полиция стала исключительно федеральным органом, сотрудники органов внутренних дел могут осуществлять данные полномочия только при наличии соответствующего соглашения с субъектом федерации, предполагающим компенсацию дополнительных затрат. При этом объем компенсации значительно превышает фискальный эффект от сбора штрафов за нарушения, и на примере Самарской области, измеряется десятками миллионов рублей в год. В результате, такие соглашения заключены всего в 4 субъектах федерации, в остальных протоколы составляют должностные лица органов местного самоуправления. Понятно, что не имея полномочий даже на требование документов у физических лиц, они могут составлять протоколы только по материалам, поступившим из полиции, которые зачастую собраны

не в полной мере, а с учетом времени на пересылку и уведомления, соблюдение срока давности становится крайне затруднительным. На практике, конечно, руководители муниципальных органов как-то договариваются с полицией об организации совместной работы, но в данном случае всё зависит от договороспособности отдельных руководителей с обеих сторон.

Законодательное Собрание Республики Карелия внесло «26» декабря 2017 года законопроект № 350950-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (об установлении административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время), которые предусматривает включение в федеральный КоАП статьи за Нарушение тишины и покоя граждан с 22 часов до 7 часов с отнесением составления протоколов и рассмотрения дел__ к полномочиям сотрудников органов внутренних дел.

Наш центр положительно оценивает инициативу, поскольку данное нарушение является по своей сути разновидностью хулиганства и не имеет никакой региональной специфики: шум по ночам – одинаковая проблема и для Москвы, и для Дагестана. Кроме того, эффективная работа по данной статье невозможно без полицейских полномочий по проверке документов, административному доставлению и т.д.

Вступление в силу данного закона приведет к значительному снижению нагрузки на должностных лиц административных комиссий, в настоящее время, по нашим оценкам, производство по делам, связанным с нарушением тишины и покоя граждан занимает от 5% до 90% рабочего времени должностных лиц административных комиссий, работающих на штатной основе.

Наделение сотрудников полиции полномочиями составлять протоколы за нарушения в сфере общественной безопасности, предусмотренные региональными законами

Законопроект № 271195 «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (о наделении должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях в сфере общественного порядка и общественной безопасности) внесен Народным Хуралом Республики Калмыкия «25» сентября 2017 г. Законопроект в целом аналогичен предыдущему, с тем отличием, что в при таком решении проблемы рассмотрение дел останется за административными комиссиями, а полномочия полиции охватят не только

нарушения тишины и покоя граждан, но и нарушения, связанные с выгулом собак, попрошайничеством и т.д.

В целом, наш Центр положительно оценивает данную инициативу.

В отличие от предыдущего законопроекта, принятие данного законопроекта существенно увеличит нагрузку на должностных лиц административных комиссий, поскольку данные нарушения носят массовый характер, а в случае привлечения полиции, количество поступающих протоколов может значительно возрасти (рост составит от 20% до 100% в зависимости от комиссии), что потребует дополнительных субвенций.

Судебная практика

В период мониторинга, в Постановлениях пленумов и Обзорах практики, утвержденных президиумом Верховного суда, в постановлениях Конституционного суда отсутствовала какая-либо практика, касающаяся деятельности административных комиссий.

Между тем, в период, охваченный мониторингом, Верховный суд принял несколько решений, имеющих прецедентное значение. Данные решения станут ориентиром для нижестоящих судебных инстанций, и на них также следует ориентироваться административным комиссиям, которые являются по существу, первыми инстанциями рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Субъекты федерации вправе устанавливать административную ответственность за размещение автомобилей на газонах

Верховный суд сохранил в силе ст. 8.25 КоАП г. Москвы Размещение транспортных средств на газоне или иной территории, занятой зелеными насаждениями, которую пытались обжаловать несколько юридических лиц, привлеченный по ней к административной ответственности. При этом ранее, Верховный суд всегда отменял статьи региональных законов и положения местных нормативных актов, предусматривающих административную ответственности за парковку на газоне, и даже федеральных подзаконных нормативных актов, предписывающий установление требований по запрету парковки на газонах, на том основании, что они вторгаются в предмет регулирования Правил дорожного движения и экологического законодательства, в зависимости от дефиниции нарушения в региональном законодательстве (множество решений, наприме №38-АПГ16-3, №АПЛ15-657).

Поскольку парковка на газоне, по данным нашего мониторинга, – самое массовое нарушение в практике административных комиссий, решение вызвало большой резонанс, ряд экспертов оценивали его как изменение правовой позиции Верховного Суда.

Между тем, следует отметить, что Верховный суд представляет свою правовую позицию в решениях пленумов, и в обзорах практики. Ни в одном решении пленума или обзоре практики нигде прямо не указывается, что субъекты федерации не вправе вводить административную ответственность за парковку на газонах.

Согласно позиции, изложенной в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. N 23 « О судебном

решении», судебное решение является актом правосудия, окончательно разрешающим дело, его резолютивная часть должна содержать исчерпывающие выводы, вытекающие из установленных в мотивировочной части фактических обстоятельств.

Таким образом, суд исследует и излагает в решении только обстоятельства, касающиеся конкретного дела, а не те или иные вопросы в общем, и не в той мере, которая требуется для его дальнейшего прецедентного применения. Поэтому тезисы, изложенные в решении по конкретному делу нельзя считать универсальной правовой позицией, которой суд будет придерживаться по всем аналогичным делам в дальнейшем.

Таким образом, Верховный суд никогда не формулировал универсальной правовой позиции, что субъекты федерации не вправе устанавливать запреты на парковку на газоне, а лишь приходит к выводу, что отдельные положения нормативных актов, которые в силу дефиниции нарушения, взаимосвязи с другими нормами, состоянием федерального законодательства и другими обстоятельствами в тот момент времени, а также исходя из аргументов, представленных сторонами, содержат противоречия федеральному законодательству и подлежат отмене.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон (ч. 3 ст. 123).

Анализ судебного решения, выполненный юристами Центра, показывает, что в данном случае субъект федерации выбрал совершенно другую тактику, нежели его предшественники, у которых положения были отменены. Вместо того, чтобы доказывать, что субъект федерации имеет необходимые полномочия, они сосредоточились на том, чтобы доказать, что федеральный центр не имеет таковых полномочий. Доказав данное обстоятельство, можно исключить тезис о самом вторжении той или иной нормы в полномочия федерального центра, и о возможности такового вторжения.

В целом, данное судебное решение свидетельствует о действенности конституционного принципа состязательности. В этой связи, мы рекомендуем субъектам федерации и муниципалитетам не отменять в добровольном порядке положения регионального законодательства и местных нормативных актов, необходимые для юридической защиты прав и законных интересов граждан, по обращениям граждан, представлениям, протестам прокуратура, в случае если отсутствует явное, бесспорное и однозначное противоречие тексту федерального законодательства, понимаемому без расширительного толкования, то есть в случаях, когда вывод о противоречии нормативного акта федеральному законодательству основывается только на тезисах из рядовых

решений Верховного суда. В этом случае, нужно отстаивать свою правоту до последней инстанции, с подготовкой наиболее убедительной аргументации, отличающейся от аргументации сторон, проигравших ранее в суде. Данный пример показывает, что абсолютно реально убедить суд новыми аргументами, лежащими в плоскости юриспруденции.

Таким образом, в связи с принятием данного решения мы рекомендуем всем субъектам федерации установить административную ответственность за размещение автомобилей на газонах, сформулировав правовую норму точно, как в Кодексе города Москвы, дабы избежать возможностей её успешного обжалования в свете каких-либо других обстоятельств.

Рекламодатель не несет ответственности за нарушения при распространении рекламы

Центр организации применения административного законодательства ГУ МВД по Санкт-Петербургу установил, что УК "Этаж 41" разместила рекламу общества на рекламной конструкции без разрешения на установку и эксплуатацию этой рекламной конструкции. Арбитражные суды согласились с этим и привлекли компанию к административной ответственности по ст. 14.37 КоАП (Нарушения требований к установке и (или) эксплуатации рекламной конструкции).

"Этаж 41" обратился с жалобой в Верховный суд (дело № А56-32487/2016). В ней компания указывает, что не является владельцем рекламной конструкции, на которой была размещена ее реклама. В соответствии со ст. 38 Закона о рекламе ответственность за спорное нарушение несет рекламораспространитель, то есть владелец рекламной конструкции, а не рекламодатель.

Верховный суд согласился с данной позицией и отменил решения предыдущих инстанций и прекратил производство по делу в связи с истечением срока давности.

При этом важная особенность дела – у рекламодателя отсутствовали договорные отношения с рекламораспространителем, то есть имелись все основания полагать, что он в одном лице сочетает обе эти роли и, следовательно, несет ответственность за административное правонарушение, поскольку незаконная конструкция используется в его интересах.

Данное решение сказывается на работе административных комиссий в части производства по делам о расклейке объявлений и нарушений требований правил благоустройства к размещению вывесок и рекламных конструкций на фасадах.

В ходе нашего мониторинга, наш юрист в качестве члена административной комиссии сталкивался с тем, что в целях ухода от ответственности юридические лица заключают фиктивные договоры с физическими лицами – рекламодателями, например, на расклейку объявлений.

В этой ситуации ответственность ложится на физлицо, максимальный штраф для которого ограничен законом 5000 рублями. Если такой договор был составлен правильно, то для доказательства того, что рекламодатель является также рекламодателем нужно доказать, что сделка является притворной или недействительной по другим основаниям. В рамках административного производства это чрезвычайно затруднительно, и даже в случае успеха грозит выходом за границы сроков давности.

В случае бездоговорного распространения незаконных объявлений должностным лицам следует принимать меры к установлению фактического распространителя рекламы.

Поэтому, в случае обнаружения незаконных объявлений мы рекомендуем составлять протокол на рекламодателя и официально запрашивать доказательства сделки с рекламодателем. Если таковые доказательства предъявлены, следует составлять протокол в отношении рекламодателя. Если не предъявлены, в отношении рекламодателя, который одновременно является и рекламодателем. Таким образом, должностным лицом будут приняты все возможные меры к установлению рекламодателя.

Впоследствии все собранные доказательства будут оценены при рассмотрении дела. Протокол в любом случае должен быть составлен, поскольку имеются обстоятельства, указывающие на совершение административного правонарушения. Протокол не составляется только в том случае, если есть однозначные доказательства отсутствия в действиях лица события или состава административного правонарушения, т.е. если имеются доказательства того, что рекламодателем является другое лицо.

Применительно к вывескам и иным конструкциям на фасадах, если лицо наотрез отказывается признавать себя владельцем конструкции и нет никаких подтверждающих это доказательств, то ответственность несет владелец фасада или территории, где она размещена, по общим основаниям, связанным с нарушением требования правил благоустройства к их содержанию. Учитывая, что фасад нежилого здания часто является общей собственностью большого числа владельцев помещений, установление виновного лица представляется невозможным. В то же время, в отношении жилых зданий в

этой ситуации ответственность будет нести управляющая компания, которая отвечает за содержание общего имущества многоквартирного дома.

Таким образом, в связи с данным решением Верховного суда, мы рекомендуем должностным лицам отдельно и прямо отражать в протоколе об административном правонарушении, что привлекаемое лицо является владельцем, а не только пользователем соответствующей конструкции, и по возможности стараться получить соответствующие признательные показания при составлении протокола, которые впоследствии можно учесть при определении величины штрафа для его снижения. При этом подчеркнем, что, опять же, протокол должен быть составлен во всех случаях, когда нет однозначных доказательств отсутствия в действиях данного лица состава административного правонарушения (т.е. что владельцем является другое лицо).

Являются ли конкретные доказательства того, что лицо является владельцем, а не только пользователем конструкции, достаточными, решается при рассмотрении дела, а не при составлении протокола.

Поскольку никакие доказательства не имеют заранее установленной силы, в каждом случае при рассмотрении дела следует оценивать как обстоятельства, указывающие на то, что лицо является владельцем конструкции (безоговорное использование, свидетельские показания, обстоятельства монтажа конструкции), так и обстоятельства, указывающие на обратное.

Сведения, полученные из ГИБДД не являются однозначным доказательством владения автомобилем

Исходя из практики работы юристов Центра в качестве членов административных комиссий на общественных началах, до 2% карточек учета транспортных средств, в силу различных причин содержат, в той или иной мере, ошибки или неверные сведения.

В некоторых случаях ошибки неочевидны, и может возникнуть ситуация, что протокол об административном правонарушении может быть составлен в отношении лица, не являющегося собственником транспортного средства, которое в таком случае может быть впоследствии привлечено к административной ответственности.

Верховный суд в своём Постановлении № 14-АД18-1 подтвердил право лиц, участвующих в производстве по делу представлять любые доказательства на всех стадиях производства, при _том, что никакие доказательства не имеют заранее установленной силы. Поэтому сведения из паспорта транспортного средства не имеют какого-либо приоритета над другими доказательствами,

даже несмотря на то, что действующее законодательство обязывает собственников и владельцев транспортных средств своевременно вносить в них изменения. Неисполнение данной обязанности не свидетельствует о вине собственника в нарушениях, совершенных с использованием данного автомобиля. Все представленные доказательства должны быть исследованы и оценены в совокупности

При этом следует учитывать, что сделка купли продажи является реальной, а не консенсуальной, поэтому наличие договора не является бесспорным доказательством её фактического совершения. В рассмотренном выше судебном решении, был также предъявлен акт приема-передачи транспортного средства. Поэтому в случае, если лицом предоставлены надлежащие доказательства того, что транспортное средство выбыло из его владения, производство по делу должно быть прекращено.

Рутинное правоприменение

Показатели деятельности административных комиссий районов г. Самары

Динамика общего числа рассмотренных дел в административных комиссиях характеризуется показателями, согласно Таблице 1 и Диаграмме 1

Таблица 1

Динамика числа рассмотренных дел за год

| Год | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|
| Количество дел | 27 488 | 14 331 | 12 481 | 11 522 |

Диаграмма 1



Общее количество рассмотренных дел снижалось ежегодно в течение последних четырех лет. Можно выделить следующие основные причины снижения, согласно проведенному Центром мониторингу:

- Снижение количества правонарушений

Снижение нарушений в указанный период обусловлено, в первую очередь, последовательной работой административных комиссий по их пресечению, которая по ряду нарушений позволила обеспечить достаточный уровень неотвратимости, предотвращающий их дальнейшее совершение. В наиболее существенной мере сократились относительно легко выявляемые и доказуемые нарушения:

- Несвоевременный вывоз мусора
- Неубранная территория
- Невыкос травы
- Рисунки на стенах зданий

➤ Ненадлежащее состояние водосточных труб на фасадах

Также, значительно сократились нарушения, связанные с незаконной торговлей.

Безусловно, вышесказанное не означает, что не осталось нарушений вообще, однако другие нарушения являются более сложными в выявлении и доказывании, и требуют больше трудозатрат, что ведет к сокращению количества поступающих протоколов, поэтому снижение числа рассмотренных дел нельзя оценивать как негативную динамику.

Кроме того, снижению нарушений в сфере благоустройства поспособствовали реализуемые на территории города программы «Двор, в котором мы живём» и «Комфортная городская среда», а также программа подготовки к проведению чемпионата мира по футболу. В ходе всех этих мероприятий были капитально отремонтированы фасады зданий, обновлены малые архитектурные формы, благоустроены обширные территории, включая дворы, дороги, тротуары, внутриквартальные проезды, что в результате создало условия для снижения нарушений. Например, в ходе благоустройства дворов по программе «Комфортная городская среда» практически всегда устанавливаются ограждения вокруг газонов и детских площадок. Это в свою очередь приводит к сокращению нарушений связанных с размещением на них автомобилей. Капитальный ремонт фасада также на годы вперед устраняет различные нарушения, накопленные при неправильном содержании

- Сокращение «накрутки» показателей

Поскольку результативность административной комиссии длительное время оценивалась исходя из количества рассмотренных дел, должностные лица были заинтересованы составлять как можно больше протоколов; количество шло в ущерб качеству и значимости наказаний. Так, наш мониторинг в 2015 году позволил обнаружить множество массово составленных протоколов за мелкие, на грани малозначительности, нарушения, с наказанием в виде предупреждения или штрафа в двести рублей.

Реализация механизмов общественного контроля и пересмотр подходов к оценке результативности работы должностных лиц, позволила свести к минимуму вышеописанную практику, что также сказалось на количестве составленных протоколов, поскольку составление протоколов по весомым нарушениям требует, очевидно, больше времени.

Рассмотрим динамику числа предупреждений, отраженную в Таблице 2 и проиллюстрированную Диаграммой 2.

Таблица 2

Динамика числа предупреждений за год

| Год | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Количество предупреждений | 8 647 | 6 408 | 4 048 | 3 367 |

Диаграмма 2



Сокращение числа предупреждений в целом отражает динамику сокращения общего числа рассмотренных дел. Объективная оценка доли предупреждений в данный период затруднительна, поскольку в 2017 году была отменена наиболее активно используемая ст.10.4 Областного закона, по которой привлекали за неисполнение правил благоустройства, а в новой редакции нарушение правил благоустройства теперь относится к ст.4.25, поэтому все нарушения, выявленные после августа 2017 года стали формально впервые совершенными.

Основных причин сокращения числа предупреждений, по нашим оценкам, три:

- Сокращение «накрутки» показателей

Важнейшей причиной сокращения числа предупреждений является прекращение практики накрутки показателей работы. Помимо описанного выше, с предупреждениями есть и другой аспект. В случае, если протокол составлен с неустраняемыми в ходе производства ошибками, производство по делу должно закончиться либо возвратом протокола составителю, либо прекращением дела. Между тем, по данным ранее проведенного мониторинга, чтобы избежать снижения показателя числа рассмотренных дел,

административные комиссии нередко рассматривали такие дела и выносили предупреждения, пользуясь тем, что никто не пойдёт их обжаловать, и ошибки не вскроются в ходе судебного процесса. Обжалование предупреждений – исключительно редкое событие, в ходе нашего мониторинга мы столкнулись в Самаре только с несколькими подобными случаями. Усиление общественного контроля и пересмотр подходов к оценке работы административных комиссий сделали данную практику бессмысленной.

- Укрепление неотвратимости наказания

Последовательная работа административных комиссий по пресечению административных правонарушений, политика постепенного повышения строгости наказаний привели к обеспечению более высокого уровня неотвратимости наказания, что во многих повседневных случаях обесмыслило вынесение формальных предупреждений. Поскольку лицам, совершившим нарушения, очевидно, что если оно было выявлено специалистом, то дело в итоге закончится наказанием, во многих случаях устного замечания и предупреждения от должностного лица достаточно для устранения нарушения. Поэтому в случаях, когда отсутствовал ущерб или угроза жизни и здоровью граждан, обычно нет необходимости возбуждать производство по делу и назначать официальное предупреждения.

- Улучшение сбора доказательств по делу

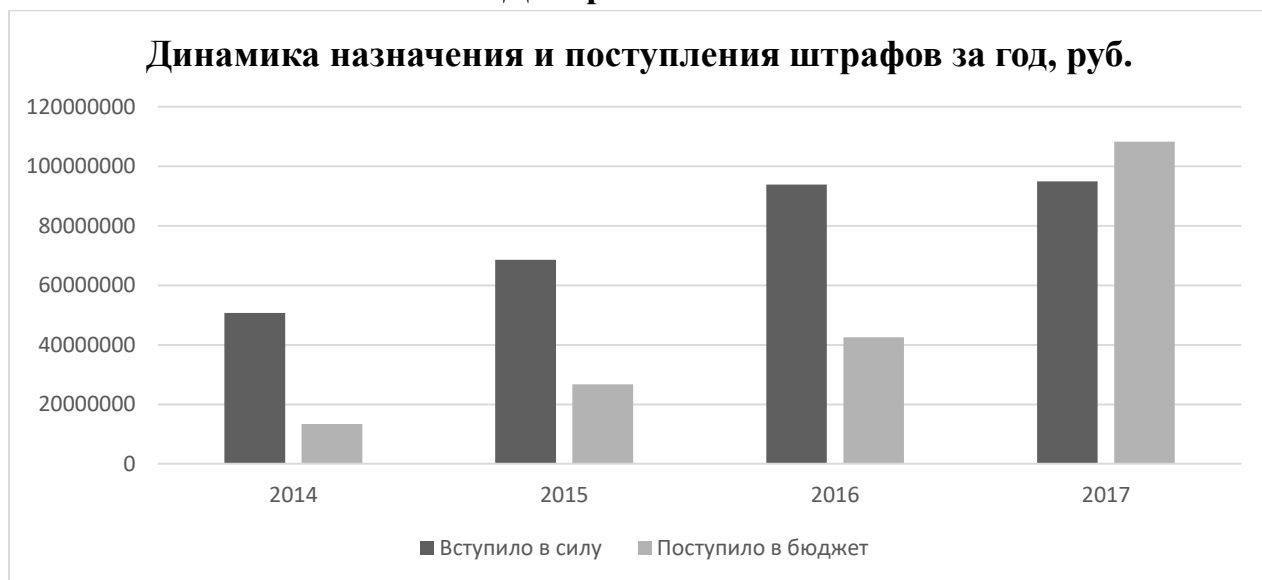
Проведенные Центром в 2015-2017 года обучающие мероприятия, издания методических материалов, положительно сказалось на квалификации должностных лиц, которые стали гораздо скрупулезнее выявлять и отражать обстоятельства дела, в том числе отягчающие и смягчающие факторы.

Если раньше в большинстве протоколов, поступающих в административные комиссии, не содержалось сведений ни о повторности, ни об ущербе, ни об угрозе жизни и здоровью граждан, то есть обстоятельств, исключающих назначение предупреждений, и административные комиссии, руководствуясь отраженными в протоколе сведениями, нередко именно их и назначали, то когда данные сведения надлежащим образом отражены составителем протокола, предупреждение не может быть назначено.

Таблица 3
Динамика назначения и поступления штрафов за год

| Сумма штрафов, руб. | Год | | | |
|---------------------------|------------|------------|------------|-------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Вступило в силу | 50 688 800 | 68 579 499 | 93 831 950 | 94 908 200 |
| Поступило в бюджет | 13 361 625 | 26 716 675 | 42 547 799 | 108 341 228 |
| Собираемость | 26% | 39% | 45% | 114% |

Диаграмма 3



В течение четырех лет наблюдается устойчивая тенденция как роста суммы назначенных штрафов, так и повышения объема реально собранных средств, то есть исполненных административных наказаний. При этом данная тенденция противоположна тенденции сокращения общего числа рассмотренных дел.

Рост суммы вступивших в силу штрафов обусловлен следующими факторами:

- Усиление работы по сложным и нетривиальным делам

Снижение общего числа относительно простых с точки зрения выявления и сбора доказательств правонарушений, сокращение трудозатрат на «накрутку» числа составленных протоколов, освободило время должностных лиц на выявление более сложных правонарушений, за которые, как правило, назначаются более высокие штрафы.

Так, например производство по нарушениям, связанным с невыполнением требований к размещению вывесок, гораздо более трудоемко в части определения виновника и доказательства вины, чем например за невывоз мусора. Во-первых, все нарушители – разные лица, тогда как с

мусором в основном один и тот же круг. Во-вторых, требуется выяснять собственника здания, арендатора помещения, далеко не всегда в магазине размещается необходимая информация, а если и размещается – требуется зайти при обходе и зафиксировать ещё и её. В-третьих, требуется устанавливать данные местожительства для индивидуальных предпринимателей. Затем всех уведомлять, выяснять контактные данные по каждому, а если нет ничего, кроме юридического адреса, то уведомлять заказным письмом.

Нарушения, связанные с неисполнением требований к уборке снега практически все – длящиеся, требуется делать несколько обходов через определенные промежутки времени.

Для того_ чтобы зафиксировать факт загрязнения территории общего пользования грязью с колес требуется дежурить в течение нескольких часов на выездах со стройплощадок.

- Улучшение сбора доказательств

Благодаря повышению квалификации, а также в связи со снижением трудозатрат на выявление ряда существенно сократившихся массовых нарушений, должностные лица в целом стали лучше отражать обстоятельства дела в протоколах.

Отражение таких обстоятельств как ущерб, повторность и злостность нарушения, умышленная форма вины, угроза жизни и здоровью граждан, позволяют назначить более высокий штраф, поскольку, если данные обстоятельства не отражались, то руководствуясь презумпцией невиновности, административная комиссия исходила из того, что их и не было, а следовательно, не было оснований назначать штраф выше минимального.

- Совершенствование рассмотрения дел

В ходе нашего мониторинга, и в ходе выездных общественных проверок не раз отмечалась негативная практика, когда дела рассматривались «конвейерным» способом: без обсуждения, без проверки доказательств, без оценки обстоятельств дела, и всем нарушителям подряд выносились исключительно минимальные штрафы, предусмотренные соответствующей статьей. Во многих комиссиях по некоторым статьям вообще в течение года не выносилось ни одного штрафа выше минимального.

Кроме того, в некоторых комиссиях нарушения при рассмотрении были и более серьезными: дела рассматривались без кворума, а по неявившимся нарушителям не рассматривались на заседании вообще: просто готовился протокол с минимальными штрафами для всех, который подписывался членами комиссии.

Усиление общественного контроля позволило свести к минимуму подобную практику, что отразилось на суммах назначаемых штрафов.

Ключевой причиной роста собираемости административных штрафов является организация к середине 2017 года системной работы по привлечению неплательщиков к административной ответственности по ст. 20.25 КоАП РФ Уклонение от исполнения административного наказания.

В 2017 году было собрано больше штрафов, чем вступило в силу по постановлениям административных комиссий. Основные причины две: во-первых, в марте 2017 года судом была отменена ст. 10.4 Закона об административных правонарушениях на территории Самарской области, которая была наиболее используемой. Согласно ст. 31.7 КоАП РФ, исполнение всех неисполненных на момент вступления судебного решения в законную силу постановлений прекращается. Между тем, ряд нарушителей оплатили назначенные штрафы и после указанной даты, и не предприняли мер к возврату данных денежных средств.

Второй причиной являются штрафы, уплаченные нарушителями по постановлениям мировых судов о назначении наказаний по ст. 20.25 КоАП РФ. В этом случае административная комиссия не рассматривает нарушение, не выносит постановление, а только составляет протокол. Штрафы же поступают в районный бюджет так же, как и штрафы по изначально неисполненному наказанию.

Кроме того, в рамках методики учитывается общая поступившая в качестве оплаты штрафов сумма в течение года по всем постановлениям, в том числе и вынесенным ранее. Учитывая некоторый лаг между вынесением постановления, вступлением его в законную силу и оплатой штрафа в добровольном порядке, в начале текущего года поступают штрафы, которые были назначены в конце предыдущего, а штрафы, вынесенные в конце текущего года, поступят только в следующем. При этом, если общее тенденция состоит в повышении суммы назначенных штрафов, то это отрицательно сказывается на показателях собираемости за текущий год, т.к. сумма назначенных в конце прошлого года (и учитывающихся как поступления за текущий) меньше, чем сумма назначенных в конце текущего (учитывающихся, как назначенные в текущем). Снижение суммы назначенных в текущем году штрафов даст обратный эффект – рост показателя собираемости. Поскольку в марте 2017 года была отменена наиболее активно используемая ст. 10.4 Закона Самарской области, а новая статья, позволяющая привлекать к административной ответственности за нарушение правил благоустройства вступила в силу только в августе 2017 года, а следовательно, постановления начали массово выноситься только к октябрю, годовой

показатель суммы назначенных штрафов остался на уровне 2016 года, что привело описанному выше эффекту.

Работа административной комиссии Самарского внутригородского района

Важнейшей частью проекта является включенный общественный мониторинг, в ходе которого юрист Центра вводится в состав административной комиссии в качестве члена на общественных началах в соответствии со ст. 2 Закона Самарской области «Об административных комиссиях на территории Самарской области». Благодаря этому, он получает доступ ко всей документации, в первую очередь к материалам дел, и право участвовать во всех проводимых комиссией мероприятиях: от рассмотрения дел до судебных разбирательств.

Самарский внутригородской район – самый маленький по площади и по численности населения среди всех районов города. Это исторический Центр, с плотной квартальной застройкой и большим количеством объектов культурного наследия. Важная особенность района – высокая доля ветхого дореволюционного жилого фонда, который обслуживается на нерыночных условиях муниципальной управляющей компанией. Квартальная структура застройки ведет к небольшой площади придомовых территорий, который должны содержать собственники, и большей доле территорий, которые содержит муниципалитет через муниципальное предприятие «Благоустройство».

В административной комиссии внутригородского района состоит 12 членов, из которых двое – на постоянной штатной основе за счет средств субвенций из бюджета Самарской области, и один – за счёт районного бюджета. Все остальные – на общественных началах, но за исключением нашего юриста, все они сотрудники администрации.

В среднем за неделю рассматривается 10-20 дел об административных правонарушениях. За 2017 год было рассмотрено 780 дел. Сравнительные показатели работы административных комиссий г. Самары обобщены в Таблице 4.

Таблица 4.
Сравнительные показатели работы административных комиссий
внутригородских районов г. Самары

| Показатель | Железнодорожный | Кировский | Куйбышевский | Красноглинский | Ленинский | Октябрьский | Промышленный | Самарский | Советский | Всего по городу |
|---|-----------------|-----------|--------------|----------------|-----------|-------------|--------------|--------------|-----------|-----------------|
| Число шт. сотрудников | 3 | 4 | 2 | 2 | 2 | 3 | 4 | 2 | 3 | 25 |
| Рассмотрено дел | 1408 | 2311 | 1414 | 1251 | 995 | 918 | 955 | 780 | 1490 | 10464 |
| Дел на пост. сотрудника | 469 | 578 | 707 | 626 | 498 | 306 | 239 | 390 | 497 | 419 |
| Количество протоколов от пост. сотрудников | 439 | 898 | 176 | 320 | 272 | 240 | 273 | 74 | 537 | 3229 |
| Доля протоколов от пост. сотрудников | 31% | 39% | 12% | 26% | 27% | 26% | 29% | 9% | 36% | 31% |
| Количество протоколов от штатных сотрудников, на сотрудника | 146 | 225 | 88 | 160 | 136 | 80 | 68 | 37 | 179 | 129 |
| Количество наложенных штрафов | 581 | 1610 | 745 | 1021 | 525 | 562 | 631 | 256 | 1304 | 7235 |
| Доля штрафов от всех постановлений | 41% | 70% | 53% | 82% | 53% | 61% | 66% | 33% | 88% | 69% |
| Количество штрафов на пост. сотрудника | 194 | 403 | 373 | 511 | 263 | 187 | 158 | 128 | 435 | 289 |
| Сумма вступивших в силу штрафов, тыс. руб. | 8 302 | 25 882 | 3 325 | 3 704 | 8 498 | 9 907 | 13 833 | 4 660 | 16 710 | 94 908 |
| Сумма вступивших в силу штрафов, на пост. сотрудника, тыс. руб. | 2767 | 6470 | 1662 | 1852 | 4249 | 3302 | 3458 | 2330 | 5510 | 3796 |
| Кол-во обжалованных постановлений | 107 | 413 | 27 | 162 | 147 | 182 | 77 | 40 | 109 | 1264 |
| Количество обжалованных постановлений, на пост. сотрудника | 36 | 103 | 14 | 81 | 74 | 61 | 19 | 20 | 36 | 51 |

Должностные лица административной комиссии на штатной основе составили только 74 протокола, т.е. менее 10% от общего числа. Это наименьший показатель среди всех административных комиссий г. Самары. В среднем по городским районам, должностные лица административных комиссий составляют 31% протоколов от общего числа.

В то же время, следует отметить высокий уровень межведомственного взаимодействия внутри районной администрации. Большинство протоколов об административных правонарушениях составляют специалисты профильных отделов. Запрос различных сведений из других государственных органов (ИФНС, Росреестр, ГИБДД) также осуществляют профильные подразделения, в других районах почти вся данная работа делается членами

комиссий. При этом правильным подходом к организации работы является именно организация по образцу Самарского района, т.к. профильные ведомства выполняют эту работу эффективнее. Поэтому мы положительно оцениваем работу комиссии в этой части.

Как видно из Таблицы 4, даже без учета изложенного выше, нагрузка, приходящаяся на одного штатного члена административной комиссии по количеству штрафов, сумме штрафов, объемам обжалования, является относительно низкой, все показатели, характеризующие необходимые трудозатраты в Самарской районе гораздо ниже среднегородских значений даже в расчете на двух сотрудников. Однако из этого, конечно, не следует, что должностные лица административной комиссии должны подменять работу должностных лиц профильных ведомств, и просто составлять больше протоколов за те же самые нарушения. Следует сосредоточиться на тех направлениях, где в настоящее время деятельность не ведется.

Второй характерной особенностью работы административной комиссии является очень высокая доля предупреждений. Из 780 рассмотренных дел только в 256 случаях назначены штрафы, почти во всех остальных случаях назначены предупреждения, при этом в среднем по Самаре показатель назначения штрафов составляет 69%. При этом, по результатам нашего наблюдения, практически всегда предупреждения назначаются с нарушениями законодательства, когда это прямо запрещено: при повторном нарушении, при наличии ущерба, при наличии угрозы жизни и здоровью граждан. Безусловно, такой подход не позволяет обеспечить юридическую защиту прав и законных интересов жителей района от посягательств со стороны правонарушителей.

Одной из важнейших причин массового назначения предупреждения является вышеописанная ситуация, что за благоустройства большей части территории отвечают муниципальные предприятия. Поэтому штрафы, наложенные на них, воспринимаются как перекалывания денег из одного бюджетного кармана в другой, т.е. наказание в этой случае в значительной мере теряет свою карательную функцию.

Кроме того, ст. 3.5 КоАП РФ предписывает назначать наказание с учетом материального положения нарушителя, а оно у большинства муниципальных предприятий плачевное (хотя в значительной мере вследствие низкого качества управления).

По мнению членов комиссии, нехватка финансирования якобы и является причиной совершения правонарушений. Между тем, данная позиция не нашла подтверждения в ходе нашего мониторинга. Предупреждения муниципальным организациям назначаются даже когда нарушение совершено

в форме действия при умышленной форме вины, а не в форме бездействия. Более того, члены комиссии зачастую вместо объективного и беспристрастного рассмотрения дела берут на себя роль стороны защиты, предлагая фактические обстоятельства дела, которые не были заявлены или как-либо доказаны нарушителем.

Так, за всё время мониторинга, ни по одному из десятков нарушений, совершенных муниципальными предприятиями, предприятия ни разу не представили ни одного (!) доказательства, что данное нарушение совершено вследствие нехватки финансирования, в частности того, что данное финансирование ими когда-либо запрашивалось и в его предоставлении был получен отказ.

Таким образом, нарушение чаще всего является следствием не ограничений финансирования, а халатного исполнения должностных обязанностей в части его получения и освоения.

Третьей особенностью работы административной комиссии в Самарском районе является относительно низкая доля специальных составов административных правонарушений и повторных нарушений в общей массе рассмотренных дел. В ходе нашего мониторинга установлено, что данная особенность является следствием неправильной квалификации нарушений при составлении протокола об административном правонарушении. Поскольку в данной комиссии большинство потупивших протоколов составлены специалистами профильных отделов, это, конечно, в первую очередь, вопрос к работе соответствующих должностных лиц. Следует заметить, что в административной комиссии используется электронная система для учета дел, и комиссия предоставляет всё необходимое информационное взаимодействие, поэтому информация о ранее совершенных правонарушениях полностью доступна должностным лицам профильных отделов администрации для квалификации нарушения в качестве повторного.

При этом, административная комиссия наделена правом вернуть составителю ошибочно составленные протокол, где нарушение квалифицировано неправильно. Данное право административной комиссией практически не используется.

Безусловно, если комиссия начнёт возвращать ошибочно составленные протоколы с неправильной квалификацией нарушений, поначалу многие нарушители смогут избежать административного наказания, поскольку составление нового протокола потребует времени, и уложиться в срок давности будет трудно.

Вместе с тем, именно уверенность в том, что вероятность возврата неправильно составленного протокола минимальна, и провоцирует

должностных лиц идти по простому пути: не устанавливать повторность, квалифицирующие признаки, особенности состава административных правонарушений, а оформлять всё по бланкетной норме.

Рекомендации главе внутригородского района по совершенствованию работы административной комиссии:

1. Дать прямое и однозначное поручение председателю административной комиссии осуществлять возврат составителям всех неправильно квалифицированных протоколов, в частности:

- составленных по ст. 4.25 Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» при наличии специального состава (в первую очередь касается граффити на нежилых зданиях, сосулках на нежилых зданиях и загрязнения территорий общего пользования)

- составленных по ч. 1 ст. 4.25 Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» в случаях, когда нарушение повторное и подлежит квалификации по ч.2

2. В целях оптимизации трудозатрат и повышения качества судебной работы, поручить административной комиссии обеспечить подготовку письменных отзывов на все судебные иски, при этом очное посещение сотрудников должно осуществляться только по значимым делам (нетривиальным, или с большими штрафами)

3. Поручить должностным лицам административной комиссии осуществлять еженедельные рейды по выявлению повторных нарушений по всем нарушителям, постановления по которым вступили в силу в течение предыдущей недели. Следует формировать список таких постановлений и обходить те же самые места для выявления случаев, когда нарушение не устранено или допущено повторно, с составлением протокола по ч.2 ст. 4.25. Установить периодичной и порядок работы по активному выявлению повторности, обеспечить контроль зам. главы администрации района за данной работой.

4. Ужесточить практику назначения наказаний нарушителям в части:

- Назначать предупреждения только в соответствии с требованиями КоАП, т.е. за впервые совершенные нарушения, по которым не было ущерба и которые не несли опасности.

- Подходить к нарушениям, совершенным муниципальными структурами на общих основаниях, если последними не предоставлено доказательств, что нарушение стало следствием непредставления финансирования, которое было ранее официально запрошено.

- Назначения штрафов по средней и максимальной величине в зависимости от наличия отягчающих и смягчающих обстоятельств, формы вины и т.д. в том числе по специальным нормам.

Ассоциация Центр общественного взаимодействия

443099 г. Самара, ул. Куйбышева, д. 48, оф.7

<http://sicenter.org>

sicenter@inbox.ru

Материал для свободного распространения на правах общественного достояния