

**ПУБЛИЧНЫЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД ПО ПРОЕКТУ
«ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ»**

**ДОКЛАД ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ВЫЕЗДНЫХ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОВЕРОК
ОРГАНИЗАЦИИ ЗАСЕДАНИЙ И РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ
В АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЯХ
САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ**

Самара
Апрель 2018

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 «Общественный мониторинг деятельности административных комиссий» нашим Центром проведены выездные общественные проверки организации заседаний и рассмотрения дел административными комиссиями 10 муниципальных образований Самарской области всех видов: городов, городских районов и внутригородских районов, и муниципальных районов. При этом 7 проверок проведено в сельских районах и малых городах, а 3 – в крупных городах, в Самаре и Тольятти.

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

Необходимо учитывать, что данный метод выездных проверок позволяет оценить только организацию заседаний и рассмотрение дел, и не даёт общей оценки работы комиссий. Без изучения документации, 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 других мероприятий общественного контроля.

Также, следует отметить, что в большинстве комиссий после проверки сразу состоялось обсуждение предварительных результатов с членами комиссии, и в

большинстве случаев они охотно принимали рекомендации. Поэтому, к моменту публикации доклада часть недостатков была, по имеющимся сведениям, устранена.

Выездные проверки организации заседаний и рассмотрения дел об административных правонарушениях проводятся нашим Центром уже во второй раз. Опыт ранее проведенных проверок, позволил усовершенствовать и формализовать методику проверок, в частности разработать «перечень вопросов для проверки», своеобразный «чеклист» для субъектов общественного контроля, который может использоваться заинтересованными организациями в своих регионах.

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

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

Методика проверки

Порядок 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 – 10 административных комиссий различных городов и районов Самарской области.

Период проверок: 31.01.2018 – 25.05.2018

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, материалам дела, оформлению постановлений, к ходатайствам и отводам и т.д.

Следует отметить, что с точки зрения КоАП РФ, рассмотрение каждого дела является формально отдельным заседанием, однако для целей проверки под заседанием понимается общая совокупность заседаний комиссии за один день.

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. Общая оценка в 1 балл выставляется комиссиям, в которых заседание не состоялось.

Итоговая и промежуточные оценки получены суммированием набранных баллов.

Перечень вопросов для проверки

1. Свободно ли пропускают на заседание?
2. Сколько всего членов комиссии? Из них на постоянной штатной основе?
3. Соблюдается ли кворум?
4. Кто ведет заседание?
5. Дела рассматриваются строго по времени?
6. Сколько и каких дел было заслушано? (конспектируется: номер, нарушитель, краткая суть, наказание)
7. Адекватно ли квалифицированы дела (нет ли случаев выхода за границы компетенции комиссии?)
8. Применяются ли специальные составы (кроме 4.25), особенно важно по фасадам и сосулькам для нежилых, нет ли случаев, когда такие нарушения квалифицируют по 4.25?
9. Отражается ли повторность?
10. Оглашается ли номер дела и состав комиссии?
11. Оглашаются ли материалы дела?
12. Как ведут себя нарушители, в случае ненадлежащего поведения есть ли реакция со стороны председателя?
13. Как ведется обсуждение дела?
14. Поступают ли и удовлетворяются ли ходатайства?
15. Устанавливается ли материальное положение нарушителей?
16. Какие постановления вынесены по делам? (конспектируются все)
17. Законно ли назначены предупреждения?
18. Адекватная ли величина штрафа?
19. Как ведется протокол.
20. Необычные и примечательные моменты.

Результаты проверки

Оценка деятельности административных комиссий Самарской области отражена в Общей Таблице (Приложение 1). Ниже отражены замечания по каждой комиссии и даты выездной проверки.

1. Самарский внутригородской район г.о. Самара

31 января 2018 г.

К участию в качестве слушателя допускают свободно. Членов комиссии всего 12 человек, из них 3 - штатные. Заседание начинается строго по времени. Однако, все нарушители приглашаются на одно и то же время, что создает очереди. Кворум соблюдается. Заседание ведет секретарь.

Всего на заседании комиссии 31 января 2018 года было рассмотрено 11 дел, в основном - по нарушениям, связанным с размещением вывесок (ч.1 ст. 4.25 Закона Самарской области "Об административных правонарушениях на территории Самарской области" №115-ГД [далее – 115-ГД] - неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства, а именно их главой, касающейся содержания зданий и сооружений).

Состав комиссии не объявляется. Материальное положение при вынесении штрафов не устанавливается и по этой причине не учитывается при определении величины назначаемых штрафов. Протокол в процессе заседания не ведется, черновики форм протокола и постановления по делу подготавливаются заранее. Решение о размере штрафа либо предупреждения вписывается в формы после голосования. Во всех документах указываются все 12 членов комиссии, хотя по факту их присутствовало в 2 раза меньше (имеется судебная практика об отмене постановлений административной комиссии именно по этому основанию). Многие дела квалифицируются без учета специальных норм и признака повторности.

Наблюдается в целом очень мягкое отношение к нарушениям и склонность вынести предупреждение там, где исходя из обстоятельств дел и требований КоАП следовало бы назначить штраф. Протоколы по статьям с потенциально большими наказаниями ст. 4.22 115-ГД - Непроведение мероприятий по очистке от снега, наледи и сосулек кровель нежилых зданий, сооружений и крыш их подъездов (входов) и ст. 4.23 115-ГД- Нарушение установленных муниципальными правовыми актами требований к содержанию фасадов нежилых зданий, строений, сооружений (за неочистку от граффити) и ст. 4.20 115-ГД Размещение объявлений и указателей в местах, не установленных органами местного самоуправления в случае привлечения в качестве ответственного лица - лица юридического - не рассматривались. При этом данные нарушения квалифицируются по бланкетной норме, предусмотренной ст. 4.25 115-ГД - Неисполнение обязанности,

предусмотренной правилами благоустройства, практически во всех случаях, - без учета квалифицирующего признака повторности. Также, к ответственности привлекаются только должностные лица в случаях, где ответственность должно нести и юридическое лицо. Большинство назначенные штрафов - минимальные. При нарушении процессуальных норм, отнесенных к категории незначительных, например, опечатке в номере пункта правил благоустройства при подробном словесном описании этого пункта - дело прекращаются.

Нарушители позволяют себе личные выпады и не относящиеся к делу рассуждения. При этом члены комиссии вступают с ними в длительный диалог, вместо того, чтобы пресечь.

Штатные члены комиссии составляют небольшое число протоколов, в основном рассматриваются дела по протоколам составленным должностными лицами профильных отделов районной администрации и дела, возбужденные прокурорами.

Поступает довольно большое число возбужденных прокуратурой дел по ненадлежащей уборке от снега тротуаров и проезжей части (ст. 4.25 - Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства) причем, за каждый квартал отдельно. Таким образом прокуратура улучшает свои показатели по количеству дел, а административная комиссия также имеет хорошую статистику. По данным делам выносятся предупреждения, хотя привлекаются одни и те же лица и необходимо квалифицировать такие дела уже по части 2 ст. 4.25 (несоблюдение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства), где наказания в виде предупреждения не предусмотрено.

Рекомендации.

1. Возвращать составителю все протоколы, в которых нарушение неверно квалифицировано: применяется отсылочная норма при наличии специальной, повторное нарушение квалифицировано как впервые совершенное и др.
2. Устанавливать у нарушителей, явившихся на заседание материальное положение, если оно не отражено в протоколе
3. Определять величину штрафа с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств дела, характера правонарушения
4. Оглашать состав комиссии на заседании и отражать в документах только фактически присутствующих членов комиссии (для упрощения – можно делать отметки присутствия в списке в распечатанном ранее черновике)

2. Безенчукский муниципальный район

28 февраля 2018

К участию в качестве слушателя допускают свободно. Однако, заседание должно было состояться в 9.00. Но когда юрист Центра приехал к 9.00, ему

сообщили, что сегодня комиссия будет в 10.00 “в связи с предстоящими выборами”. Далее последовали объяснения, что из-за предстоящих выборов Президента Российской Федерации и занятости части должностных лиц мероприятиями по их подготовке, к 9.00 собрать кворум не представляется возможным. Но к 10.00 кворум будет. В итоге заседание началось в 9.30.

К 9.30 кворум соблюден. Заседание комиссии ведет председатель, секретарь ведет протокол. Состав комиссии оглашается поименно и также визуально указывается, кто есть кто. Подробно оглашается номер дела и зачитывается каждый документ в делу. Рассмотрение дела занимает как полчаса.

Средняя величина штрафа, назначенного на заседании - 1000 рублей и, высока доля предупреждений. В целом, формализм процедуры рассмотрения дела явно избыточный (например одному и тому же лицу по разным делам, рассмотренным одно за другим, вновь объясняются его процессуальные права). Рассмотрение каждого отдельного дела занимает, в среднем, полчаса.

Нарушители ведут себя корректно. Всего на данной комиссии было рассмотрено 4 дела. По времени они рассматривались 1,5 часа. По вопросу квалификации дел, следует отметить, что нарушителем по 2 делам была Управляющая компания ООО “ЖКС”, обслуживающая очень большое количество домов, причем домов достаточно новых, не проблемных, при этом, она нередко халатно относится к своим обязанностям, за что неоднократно привлекалась к административной ответственности. Однако в данной административной комиссии по отношению к ООО “ЖКС” применялась часть 1 ст. 4.25 (неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства, глава, касающаяся содержания многоквартирных домов). Между тем, статья 4.25 действует с октября 2017 года и представляется странным, что они до этого ни разу не были привлечены на территории района и нет оснований для применения части 2 статьи 4.25 115-ГД, учитывающей повторность нарушения.

Также дела за нарушения, совершенные при обслуживании многоквартирных домов возбуждаются не на юридическое лицо, а на должностное, по всей видимости с целью результате желая снижения величины штрафов. Между тем, наказание в размере одной тысячи рублей для управляющей компании, обслуживающей десятки и сотни многоэтажных домов – едва ли выполнит свои функции.

Обсуждение суммы штрафа/возможности вынести предупреждение ведется корректно, но в итоге все члены комиссии ориентируются на позицию председателя.

Дел по иным статьям 115-ГД кроме ст. 4.25 (Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления) административная комиссия Безенчукского района рассматривает мало. Среди рабочих статей в данной комиссии фигурируют еще ст. 2.1 Совершение действий (бездействие),

предусмотренных в Законе Самарской области "Об обеспечении тишины и покоя граждан в ночное время на территории Самарской области", повлекших нарушение тишины и покоя граждан, и ст. 4.20 Размещение объявлений в не установленных органами местного самоуправления местах. Такие статьи как 4.22 (Непроведение мероприятий по очистке от снега, наледи и сосулек кровель нежилых зданий, сооружений и крыш их подъездов (входов) и 4.23 (Нарушение установленных муниципальными правовыми актами требований к содержанию фасадов нежилых зданий, строений, сооружений) - не работают. Они квалифицируются по ст. 4.25 (Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления).

Рекомендации.

1. Обеспечить рассмотрение дел точно по времени назначенного заседания
2. Должностным лицам административной комиссии - устанавливать повторность нарушения при составлении протокола.
3. Разъяснить всем лицам, составляющим протоколы об административных правонарушениях, рассматриваемых комиссией, необходимость установления повторности. Обеспечить взаимодействия по предоставлению комиссией информации о ранее привлеченных лицах.

3. г. Чапаевск

6 марта 2018 г.

К участию в качестве слушателя допускают свободно. Кворум соблюден. Членов комиссии всего 5 человек. В связи с отсутствием председателя и отсутствием в данной комиссии официального заместителя председателя - заседание в отсутствие председателя ведет специалист. На заседании 6 марта было рассмотрено 6 дел. Ни один нарушитель не явился на заседание. Был вынесен один штраф по части 2 статьи 2.1 "Совершение действий (бездействие), предусмотренных в Законе Самарской области "Об обеспечении тишины и покоя граждан в ночное время на территории Самарской области", повлекших нарушение тишины и покоя граждан", все остальные дела (5 штук) были прекращены за истечением срока давности 60 дней для рассмотрения дел об административных правонарушениях. Причина такой ситуации, по словам секретаря комиссии, в том, что они соблюдают сроки хранения писем в 30 дней. Таким образом, если нарушитель упорно не получает письма, то извещение о дате и месте составления протокола пролежит на почте 30 дней, затем будет отправлено извещение о времени и месте рассмотрения дела, которое будет назначено с учетом срока хранения уже после истечения этих 30 дней. А на самом заседании дело прекратят за истечением срока давности. Такую организацию работы мы оцениваем как крайне неэффективную, свидетельствующую об отсутствии

взаимодействия между городской администрацией и правоохранительными органами.

При нормально организованной совместной работе, сотрудники полиции могут сразу вручать извещение при выявлении административного правонарушения. Для этого нужно договориться, что каждую неделю для данной группы нарушителей выделяется одно и то же время на составление протоколов, которое и указывается в извещении.

Альтернативный вариант, вручение извещения сотрудниками полиции по месту жительства нарушителя после назначения времени составления протокола в случае, если вручить извещение непосредственно при выявлении нарушения не удалось.

При полной невозможности договориться с полицией о совместной работе, административная комиссия может назначать дату рассмотрения (не составления протокола!) до истечения 30 дневного срока хранения второго извещения. Несмотря на то, что в этом случае возникает риск (но не факт) нарушения процессуальных прав граждан, в целом положительный эффект превышает негативный. Поскольку если лицо получило на почте извещение, оно следовательно знало о заседании и могло реализовать свои процессуальные права. Если лицо не получило извещение вообще, то дата рассмотрения дела здесь ничего не меняет, лицо как не знало о заседании, так и не знает. Риск нарушения процессуальных прав возникает только в отношении лиц, которые получили на почте извещение после даты рассмотрения. Однако, для лиц, не явившихся на составление протокола вероятность такого исхода крайне мала, и если это приведет к нарушению их процессуальных прав, они могут быть восстановлены в судебном порядке.

Все остальные составы правонарушений, предусмотренные региональным законодательством – не применяются.

Регулярно, один раз в неделю совместно с сотрудниками полиции или самостоятельно, члены комиссии выезжают опрашивать соседей по делам, предусмотренным ст. 2.1 Закона Самарской области №115-ГД “Совершение действий (бездействие), предусмотренных в Законе Самарской области "Об обеспечении тишины и покоя граждан в ночное время на территории Самарской области", повлекших нарушение тишины и покоя граждан”. Еще в таких рейдах, бывает, как исключение, но не как правило, применяется статья 6.1 “Осуществление розничной торговли или оказание бытовых услуг на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления”.

Рекомендации.

1. Организовать эффективное взаимодействие с правоохранительными органами, в частности обеспечить вручение сотрудниками полиции извещений о дате и месте составления протокола об административном правонарушении.

2. Должностным лицам административной комиссии, работающим за счет средств субвенций – осуществлять работу по выявлению административных правонарушений на территории городского округа и составлению протоколов, в частности по ст. 4.25 Закона Самарской области №115-ГД Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления

4. г.о. Кинель

14 марта 2018 г.

К участию в качестве слушателя допускают неохотно, задают очень много вопросов. Кворум в данной комиссии соблюден. Из 16 членов комиссии присутствует 11 человек. Со слов председателя комиссии, сложилась практика, если член административной комиссии не является на заседание более 2 раз без уважительной причины, то он автоматически исключается из состава комиссии.

Заседание начинается строго по времени. Заседание ведет председатель комиссии. Протокол ведет секретарь вручную. Без компьютера. Но это не создает проблем с неактуальным составом комиссии в черновиках документов, поскольку состав комиссии утверждается накануне путем обзвона всех членов комиссии и выяснения кто из них будет, а кто нет - и по какой причине. Состав комиссии объявляется, материалы дел оглашаются. Рассмотрение дел происходит достаточно быстро. Нарушения квалифицируются верно. Поведение нарушителей на заседании корректное.

Всего на данной комиссии было рассмотрено 9 дел. По 8 из них были вынесены штрафы, за одно - предупреждение. К самой процедуре претензий нет, за исключением того, что при обзвоне фото оно показывается председателем из его рук, а многие члены комиссии сидят в актовом зале за 2 метра от него и разглядеть такое фото затруднительно. Обсуждение материалов дела и суммы штрафа ведется активно. По всем делам вынесены штрафы разного размера с учетом обстоятельств дела. При определении размера штрафа учитывается материальное положение нарушителя.

Дела рассматриваются разнообразные. В частности, были дела, предусмотренные ст. 2.1 "Совершение действий (бездействие), предусмотренных в Законе Самарской области "Об обеспечении тишины и покоя граждан в ночное время на территории Самарской области", повлекших нарушение тишины и покоя граждан, по объявлениям, размещенным вне мест, установленных органами местного самоуправления (ст. 4.20) по парковкам на газонах и на территориях общего пользования, предусмотренных ч.1 ст 4.25 (невыполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства).

Практика по статьям отсутствует 4.25 (в части главы правил благоустройства, посвященной содержанию зданий и сооружений), 4.22 (Непроведение мероприятий по очистке от снега, наледи и сосулек кровель нежилых зданий, сооружений и крыш их подъездов (входов)) и 4.23 (Нарушение установленных муниципальными правовыми актами требований к содержанию фасадов нежилых зданий, строений, сооружений).

Рекомендации.

Отсутствуют

5. Красноярский муниципальный район

20 марта 2018 г.

Заседание не состоялось в связи с отсутствием кворума.

Прежде, чем посетить какую либо комиссию, юрист Центра связывается с этой комиссией, чтобы уточнить время и место заседания. Данная информация предоставляется по телефону неохотно.

Приехав к назначенному времени представитель НКО “Центр общественного взаимодействия” застал в помещении комиссии только секретаря, который сообщил, что заседание сегодня не состоится. На вопрос о причинах, последовал ответ, что причиной является вызов должностных лиц на совещание по итогам прошедших выборов Президента Российской Федерации.

Рекомендации.

1. Главе муниципального образования рекомендуется ни привлекать должностных лиц, являющихся членами административных комиссий к другой работе в дни заседаний.

6. Кинельский муниципальный район

27 марта 2018 г.

К участию в качестве слушателя допускают свободно. Кворум соблюдается. Всего же членов комиссии - 7 человек, 3 - штатных. Заседание назначено на 9.00.

Никто из нарушителей на заседание не явился. Дела квалифицированы в целом верно. Заседания ведет секретарь комиссии. Размеры штрафа предлагает председатель. Состав комиссии не объявляется. Материалы дела излагаются подробно.

Было рассмотрено 2 дела. Одно по ст. 4.25 115-ГД (неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства в главе, посвященной содержанию скота и домашних животных) за выгул собаки без намордника, другое дело по той же ст 4.25, на за длительное хранение техники на территории общего пользования.

Проколы были составлены в присутствии нарушителя, при этом выяснялось его материальное положение. По результатам было вынесено одно предупреждение и один штраф 1000р. Наказания соизмеримы нарушению.

В данной комиссии также имеется практика по ст. 4.20 Размещение объявлений в не установленных органами местного самоуправления местах и 4.23 Нарушение установленных муниципальными правовыми актами требований к содержанию фасадов нежилых зданий, строений (заброшенные сараи, заборы). За административной комиссией закреплена рабочая машина, на которой, по словам секретаря, члены комиссии ежедневно кроме дней заседаний и выходных осуществляют объезд территории района. Однако количество дел всё равно обычно небольшое - всего 2 дела в неделю.

Рекомендации.

1. Объявлять состав комиссии на заседании.

7. Комсомольский район г. Тольятти

11 апреля 2018 г.

К участию допускают свободно. Информацию о месте и времени заседания сообщают неохотно. Заседания комиссии проходят с 13.00 до 16.00. Причем в определениях о назначении времен и места рассмотрения дела указывается только указанный общий интервал, а не конкретное время. В данной комиссии – 20 членов. На в данном заседании собралось 14 человек. В период между 13 и 16 часами было рассмотрено всего 8 дел. Если бы они назначались с интервалом в 5-10 минут, то они были бы рассмотрены за час, максимум – полтора. В данной же ситуации члены комиссии, вынуждены ожидать, когда кто-то из нарушителей подойдет. И только после того, как весь промежуток времени проходит, комиссия рассматривает дела, по которым нарушители в назначенный день не явились.

В данной комиссии, возглавляемой председателем, который является также начальником правового отдела администрации Комсомольского района г. Тольятти, - формальная процедура полностью соблюдается. Объявляется номер дела, оглашаются материалы, если есть необходимость получить еще какие-либо доказательства – дело могут перенести. На время совещания о размере наказания слушателей и нарушителей просят удалиться. Очереди в коридоре к 13.00 возникают, но небольшие – не более 3 человек. Все нарушители ведут себя корректно.

Дела рассматриваются разнообразные. В частности, были рассмотрены дела по ст. 6.1 115-ГД “Осуществление розничной торговли на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления”, ст. 4.25 по факта неуборки проезжей части до асфальта, а также парковки транспортных средств на озелененной территории. Также рассматривались дела, предусмотренные

ст. 2.1 - совершение действий (бездействие), повлекших нарушение тишины и покоя граждан.

Из 8 дел на данной комиссии одно дело было прекращено, одно отложено в связи с необходимостью получения дополнительных документов, было вынесено 3 предупреждения - с учетом материального положения нарушителей по делам, с низкой степенью общественной опасности по остальным делам были назначены разные штрафы с учетом материального положения нарушителя, которое выясняется на этапе составления протокола.

Рекомендации

1. Указывать в извещениях конкретное время рассмотрения дела, или в крайнем случае часовой интервал.

8. Сызранский муниципальный район

19 апреля 2018 г.

Представитель НКО “Центр общественного взаимодействия” связывался с данной комиссией менее чем за сутки до заседания комиссии, выяснив ее место и время. Заседание должно было состояться 19 апреля, в 9.00. Прибыв к положенному времени было обнаружено, что кворум не собирается и заседание не состоится.

К рассмотрению на сегодня, впрочем, было назначено только одно дело и нарушитель не явился. К участию в качестве слушателя допускают свободно. В настоящий момент комиссия работает без председателя. Предыдущий председатель уволился, проработав там только 2 месяца..

Всего в комиссии 13 человек, в настоящий момент - 2 штатных.

Основная статья, по которой обычно рассматривает дела комиссия - это ст. 6.1 “Осуществление розничной торговли или оказание бытовых услуг на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления”.

Рекомендации.

1. Сократить число членов комиссии для исключения проблем с кворумом.

9. г. Отрадный

20 апреля 2018 г.

На заседания пускают без проблем. В составе комиссии 16 человек. Присутствовало 9 человек. Заседание началось вовремя. Нарушители, в основном, ведут себя корректно. Юрист Центра наблюдал один конфликт: изначально члены комиссии хотели вынести штраф 500 рублей, но после того, как им сообщили, что женщина, которая сейчас ждет в коридоре решения комиссии – плачет, вынесли ей предупреждение.

В заседании было рассмотрено 16 дел, в основном по статьям 115-ГД 2.1 Совершение действий (бездействие), предусмотренных в Законе Самарской области "Об обеспечении тишины и покоя граждан в ночное время на территории Самарской

области", повлекших нарушение тишины и покоя граждан и 4.25 Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления в части, касающейся парковки транспортных средств. Заседание вел заместитель председателя. Председатель, который состоит в комиссии на общественных началах и является также первым заместителем главы Администрации г.о. Отрадный – присутствовать сегодня на заседании не смог. В целом дела квалифицированы правильно, а штрафы выносятся согласно имущественному положению нарушителей. Не оглашается состав комиссии, секретарь не ведет протокол, в кабинете, где проходят заседания, нет компьютера, следовательно, нет возможности корректировать протокол по ходу заседания. Поэтому любое постановление может быть оспорено в связи с тем, что в протоколе заседания указаны лица, которых фактически не было на заседании.

Парковка на газонах и детских площадках (Ст. 4.25 115-ГД Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа)) и нарушение тишины и покоя граждан – это основные направления данной комиссии. Имеется практика по ст. 6.1 Осуществление розничной торговли или оказание бытовых услуг на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления, много работы ведется по ст. 4.20 Размещение объявлений в не установленных органами местного самоуправления местах и по ст. 4.25 Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа) в части надлежащего хранения и вывоза бытовых отходов. Штрафы в целом небольшие, но в целом предпочтение отдают штрафам, нежели предупреждениям.

Штатных членов комиссии всего 2 человека – это специалисты, на одном из которых функции секретаря. Остальные – сотрудники администрации.

Рекомендации.

1. Обеспечить ведение протокола на заседании либо непосредственно в режиме реального времени, либо с использованием заранее подготовленных форм-черновики, с отметкой присутствующих членов комиссии.

10. Автозаводский район г. Тольятти

25 апреля 2018 г.

Автозаводский район города Тольятти - это крупнейший городской район в России. Членов комиссии – 19 человек. Из них штатных – 7 человек. У комиссии имеется сайт в интернете, где написаны состав комиссии, время и место заседания комиссий, однако, актуальность информации поддерживается ненадлежащим образом. Следует отметить также и то, что на протяжении трёх недель по телефонам, указанным на сайте, предпринимались многочисленные попытки уточнить

информацию о времени и месте заседания, однако, два телефона были отключены, по третьему – ни разу не взяли трубку.

Заседание было назначено на 13:00, но в это время секретарь и другие члены комиссии еще активно допечатывали разные бумаги и собирали кворум. В итоге кворум собрался в 13:10. Очереди из нарушителей собираются очень большие. В уведомлении нарушителям указывается время рассмотрения – «с 13.00 до 16.00». Поэтому люди приходят на рассмотрение произвольно, записывается на рассмотрение в один день количество людей, дела которых физически невозможно рассмотреть за 3 часа. Как результат - комиссия вынуждена продолжать заседание и после 16.00. Закончилось рассмотрение дел около 18:00.

Заседания ведет председатель, протокол ведет секретарь. Постановления печатаются прямо на заседании. Для каждого дела отдельно вписываются те члены комиссии, которые фактически присутствуют на заседании, что, является положительной практикой. Процессуальный порядок полностью соблюдается. Перечисляются члены комиссии, упоминается также, что на заседании присутствует представитель общественной организации (в данном случае), заслушивается номер дела, оглашаются материалы дела, демонстрируется фотоматериал. Нарушители ведут себя корректно, многие сразу признают свою вину. Материальное положение нарушителей выясняется непосредственно на заседании. Обсуждение размера наказания ведется в отсутствие нарушителя и слушателей.

Очередь в коридоре не уменьшилась ни к 15.00, ни к 16.00. Атмосфера в очереди тяжелая. Люди в ней кричат, ссорятся, маленькие дети плачут. Люди ждут по 2 и более часа.

Рассмотрено было к 16.00 около 20 дел. А всего за день заседания – порядка 35. Председатель комиссии сообщила, что в среднем они рассматривают 40 дел в неделю. Около половины рассмотренных дел – это ст. 4.25 - Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления - за парковку на газоне/озелененной территории. Примерно в половине случаев назначаются штрафы, а в другой половине, с учетом доходов, первичности и небольшой общественной опасности деяния - были вынесены предупреждения. Между тем, представляется очевидным, что если лицо имеет в собственности автомобиль, то едва ли штраф в размере одной тысячи рублей будет для него слишком обременительным. Практика в данной комиссии разнообразна. Было рассмотрено 3 дела, предусмотренные ст. 6.1 закона Самарской области № 115-ГД “Осуществление розничной торговли или оказание бытовых услуг на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления или органами исполнительной власти Самарской области в соответствии с их компетенцией”, были также привлечены организации и граждане за нарушение

порядка содержания фасадов, предусмотренного правилами благоустройства как на жилых помещений (ст. 4.25 115-ГД), а также нежилых (ст. 4.23 115-ГД), привлечены организации за сжигание мусора.. Было отложено рассмотрение трех дел в связи с необходимостью получения дополнительных документов

В качестве нарушителей привлекаются юридические, физические и должностные лица. Дела квалифицируются верно, штрафы назначаются с учетом материального положения нарушителя.

Рекомендации.

1. Указывать в извещениях конкретное время рассмотрения дела, или в крайнем случае часовой интервал, при этом учитывать средний процент явки на заседания и среднее время, необходимое для рассмотрения дела для избежание перегрузок и очередей.
2. При учете материального положения учитывать не только сведения о доходах, но и об имуществе нарушителя.

Выводы

Сельские районы и малые города

Проведенные проверки показали, что проблемы с кворумом в сельских административных комиссиях являются актуальными. Из 7 комиссий малых городов и сельских районов, в двух заседания не состоялись из-за отсутствия кворума.

В случае, если нарушитель явился на заседание, а оно не состоялось, ему для реализации своих процессуальных прав придётся явиться снова, что отнимает время, а в сельских районах – требует поездки в райцентр.

Если же нарушитель ещё и не явился, по требованиям КоАП РФ, его требуется уведомить повторно. Учитывая сроки хранения писем – это почти гарантированный уход дела за сроки давности. Конечно, нарушителя можно уведомить и быстрым способом, например по телефону, однако такой способ не даёт комиссии подтверждения получения корреспонденции, и нарушитель сможет легко уклониться от административной ответственности, обжаловав постановление в суд с аргументацией, что был уведомлен о другом времени и месте рассмотрения дела, нежели фактическом.

Несмотря на то, что в отношении данных комиссий у нас нет оснований предполагать, что дело в отсутствие слушателей были бы рассмотрены де-факто без кворума, тем не менее высокая вероятность не собрать кворум создаёт условия для подобной практики, которая выявлялась и при прошлых проверках.

В этой связи, мы считаем целесообразным, ограничить число членов административных комиссий не более чем 8 лицами, в таком случае кворум состав 4 человека. Помимо утверждения данного максимального числа участников, целесообразно предусмотреть и выполнять исключение из состава комиссии лиц, пропустивших 3 и более заседания подряд. Учитывая небольшое количество дел в сельских районах, а зачастую дела рассматриваются даже не еженедельно, нет никаких причин вводить в состав комиссии более 8 членов.

Также, в ходе проверок, в административных комиссиях сельских районов и малых городов выявлена практика «неформального» переноса времени заседаний, когда из различных соображений, время заседания и переносится, а нарушителям сообщают об этом по телефону.

Безусловно, учитывая малое количество дел, и более простой подход в сельской местности, зачастую это оказывается удобнее всем сторонам. Вместе с тем, мы рекомендуем во всех административных комиссиях перейти к полному соблюдению буквы закона и обеспечить проведения заседаний именно в то время, на которое нарушители приглашены, отказавшись от переноса заседаний по собственной инициативе. Соблюдение требований федерального законодательства снижает риск успешного обжалования постановления по формальным обстоятельствам и

возможность уклонения таким образом нарушителя от административного наказания.

Крупные города

Проведенная проверка показала наличие в крупных городах и городских районах проблему нерационального назначения времени рассмотрения дела. Нарушителей обычно извещают либо только об интервале, когда комиссия заседает, либо всех приглашают на одно и то же время – к началу заседания. Данная практика приводит к образованию очередей, вплоть до десятков человек в самом крупном Автозаводском районе.

В этом связи, мы рекомендуем всем комиссиям перейти к назначению строгого времени рассмотрения дела, интервал между делами следует установить как среднее время, необходимое на рассмотрение дела, умноженное на среднюю долю явившихся на заседание лиц. То есть, если на заседание обычно приходит 80% извещенных лиц, а время рассмотрения одного дела занимает 10 минут, то интервал следует установить в размере 8 минут. Разумеется, на практике время будет смещаться в ту или иную стороны: одни дела рассматриваются дольше, другие быстрее, но это небольшие отклонения в разумных пределах. Приглашение строго по времени позволит равномерно распределить явку нарушителей на весь период рассмотрения дела и избежать очередей и простоев.

Между тем, данная система оказывается нелояльной к опоздавшим гражданам. Когда назначается общее время для всех, то прийти можно к любому, и дело рассмотрят в порядке «живой очереди». При точном времени рассмотрения дела, если нарушитель не явился, оно будет рассмотрено без него, и разумеется, если он придёт позже, повторно он рассмотрено не будет: ему только вручат протокол.

Однако, представляется очевидным, что удобство граждан, исполняющих свои обязанности и вовремя являющихся на рассмотрение дела, и получающих возможность реализовать свои процессуальные права без многочасовых ожиданий в очередях, конечно должно быть приоритетным над интересами граждан, являющихся не вовремя, что должно оцениваться как неявка.

Также, как и в серии проверок, прошедших в 2016 году, нами вновь зафиксированы многочисленные случаи неправильной квалификации дел. Это, во-первых, использование бланкетной нормы 4.25 Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории в случаях, когда за данный состав законодательством предусмотрены специальные составы, такие как 4.18 Загрязнение территорий общего пользования грязью с колес, 4.22 Непроведение мероприятий по очистке от снега, наледи и сосулек кровель нежилых зданий, сооружений и крыш их подъездов, 4.23 Нарушение установленных муниципальными правовыми актами требований к содержанию фасадов нежилых

зданий, строений, сооружений, кроме действий. Во-вторых, квалификация нарушений как впервые совершенных, несмотря на то, что лицо ранее привлекалось к административной ответственности за то же нарушения, а соответствующей статьёй предусмотрен квалифицирующий признак повторности; это касается как бланкетной нормы 4.25, так и специальных норм, по которым тоже предусмотрена повторность.

Неправильная квалификация на практике приводит к тому, что назначаемое наказание оказывается гораздо мягче, чаще всего совершенно неадекватным общественной опасности содеянного, и не обеспечивает реализации профилактической функции наказания, не ведет к сокращению нарушений в дальнейшем. Кроме того, такая правоприменительная практика грубо искажает намерение законодателя, ведь представительный орган целенаправленно принял специальные нормы по отдельным составам, чтобы предусмотреть за них повышенное наказание в связи с их значимостью.

Таким образом, мы рекомендуем всем административным комиссиям осуществлять возврат поступивших протоколов, в случае, во-первых, если они были неправильно квалифицированы по бланкетной норме при наличии специальной нормы для этого состава правонарушения, во-вторых, если повторные нарушения квалифицированы как впервые совершенные.

На начальном этапе жесткий возврат протоколов приведет к некоторому снижению показателей работы, а ряд нарушителей и вовсе смогут избежать наказания, поскольку должностные лица, составившие неправильный протокол, уже не успеют его переделать так, чтобы рассмотрение смогло уложиться в сроки давности.

Однако спустя один-два месяца, должностные лица научатся и привыкнут квалифицировать нарушения правильно, а противном случае уже их показатели работы, оцениваемые руководством – снизятся (если большинство протоколов будет возвращаться в связи с неправильной квалификацией нарушения, выводы, понятно, будут сделаны).

Правильная квалификация обеспечит адекватность и соразмерность наказаний, что в свою очередь позволит обеспечить эффективную реализацию профилактической функции административного наказания.

В качестве дополнительной меры для снижения числа неправильно квалифицированных дел, должно стать обучение и консультация должностных лиц, наделенных правом составления протоколов со стороны председателей административных комиссий, поскольку неправильная квалификация, помимо коррупционных и иных злонамеренных причин, зачастую связана с недостаточной подготовкой и элементарным незнанием со стороны должностных лиц.

В отношении квалификации повторности важным аспектом является организация информационного взаимодействия между административной комиссией и специалистами профильных отделов администрации, чтобы последние всегда могли получить информацию о том, привлекалось ли то или иное лицо к административной ответственности за то же нарушение ранее.

Общие рекомендации

Одной из самых важных общих проблем, выявленной в ходе проведенного раунда общественных проверок, является ведение протоколов заседаний. Во многих комиссиях в протоколах отражают не реально присутствовавших на заседании членов комиссии, а всех состоящих членов. Это грубое нарушение законодательства, и изученная нами судебная практика однозначно подтверждает данную позицию: в случае обжалования дела по данному основанию суды практически всегда отменяют постановление. Поэтому в протоколе обязательно должны отражаться члены комиссии, которые фактически присутствовали на заседании.

Понятно, что практика записывать в протокол всех связана с определенным удобством: протоколы можно заранее распечатать, не нужно ничего исправлять. Однако, никакие соображения «рациональной» организации работы должностных лиц не могут служить оправданием нарушений прав граждан. Поэтому, для экономии времени можно предусмотреть в типовой форме протокола возможность отметки в общем списке лиц, которые присутствовали на данном заседании. Мы рекомендуем всем комиссиям, не ведущим протокол непосредственно в режиме реального времени прямо на заседании (письменно или на компьютере), перейти к таким формам в кратчайшие сроки.

Несмотря на возможности общественного контроля, он не может заменить эффективный ведомственный государственный контроль со стороны вышестоящих органов. Поэтому мы рекомендуем органам, так или иначе контролирующим работы административных комиссий: департаменту по вопросам общественной безопасности Самарской области, курирующему реализацию переданных государственных полномочий Самарской области, главам городов и районов, являющимся непосредственными руководителями для должностных лиц административных комиссий в своих контрольных мероприятиях почитать также организацию заседаний и рассмотрение дел об административных правонарушениях. Проведение проверок в дни заседаний административных комиссий позволит непосредственно наблюдать рассмотрение дел. Полезно и простое посещение руководителями заседаний административных комиссий.

Использованная в наших проверках методика и перечень вопросов, на которые следует обратить внимание при проверке, которые иллюстрируют те или иные

аспекты работы административной комиссии может найти применение и ведомственном контроле.

При этом проверки полезны не только фактом обнаружение и последующего устранения тех или иных нарушений, но и процессом подготовки, в ходе которого члены комиссий обычно сами проводят ревизию своей работы на предмет возможных нарушений и устраняют их перед проверкой.

Оценка организации заседаний и рассмотрения дел административными комиссиями Самарской области										
	Безенчукский	Чапаевск	Кинель	Красноярский	Кинельский	Комсомольский	Сызранский	Автозаводский	Отрадный	Самарский
Количество рассмотренных дел	4	6	9	0	2	8	0	35	16	11
Организация заседания	5	4	6	-	4	5	-	4	5	4
Общий порядок	2	2	3	-	2	2	-	1	3	2
Соблюдение формальной процедуры	3	2	3	-	2	3	-	3	2	2
Рассмотрение дел	8	7	11	-	11	12	-	11	9	8
Правильность квалификации	2	3	3	-	3	3	-	3	3	2
Охват нарушений	2	1	2	-	2	3	-	3	2	2
Оценка обстоятельств дела	2	2	3	-	3	3	-	3	2	2
Адекватность наказания	2	1	3	-	3	3	-	2	2	2
Итоговая оценка	13	11	17	1	15	17	1	14	14	12

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