

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

**ДОКЛАД ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ВТОРОГО РАУНДА
ВЫЕЗДНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОВЕРОК
ОРГАНИЗАЦИИ ЗАСЕДАНИЙ И РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ
В АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЯХ НА ТЕРРИТОРИИ
ОРЕНБУРГСКОЙ И САМАРСКОЙ ОБЛАСТЕЙ,
РЕСПУБЛИК БАШКОРТОСТАН И ТАТАРСТАН**

Самара
Август 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 в административных комиссиях 8 внутригородских районов г. Самары, а также комиссиях Советского района г. Уфы, Ленинского района г. Оренбурга, Вахитовского, Приволжского и Советского районов г. Казани.

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

Второй раунд проверок охватил, помимо Самарской области, административные комиссии ещё трёх субъектов Приволжского федерального округа: республик Башкортостан и Татарстан и Оренбургской области. Следует учитывать, что если комиссии в одном субъекте федерации работают в едином правовом поле, то на специфике работы комиссий в разных субъектах сказываются различия в региональном законодательстве и местной нормативно-правовой базе.

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 в третий 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 общий анализ результатов проверок.

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 – административные комиссии всех внутригородских районов г.о. Самара (кроме Самарского района), административные комиссии одного района в каждом из городов: Казань, Оренбург, Уфа.

Период проверок: 30.05.2018 – 31.08.2018

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, 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 соответственно законом Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области», КоАП Республики Башкортостан и КоАП Республики Татарстан.

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 и законных интересов иных лиц. По грубыми – явно нарушающие права граждан и законные интересы иных лиц.

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, особенно важно по фасадам и сосулькам для нежилых, нет ли случаев, когда такие нарушения квалифицируют по бланкетным и отсылочным нормам?
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.

Кировский внутригородской район г. о. Самара

30 мая 2018 г.

В данной комиссии на настоящий момент числится 18 членов. К назначенному времени заседания для кворума явились не все члены комиссии. Председателю пришлось лично звонить членам комиссии и напоминать им о том, что пора подойти в зал заседаний (почти все члены комиссии работают в этом же здании).

Всего было рассмотрено 24 дела. Заседание ведет председатель комиссии. Состав комиссии - не оглашается. Материалы дела зачитываются. Фотоматериалы показываются со стола председателя, при необходимости передаются членам комиссии в зал для ознакомления.

Состав рассматриваемых дел - разнообразен. Активно ведется работа по ст. 4.25 (Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления), при этом задействованы разные главы правил благоустройства - о содержания зданий и сооружений, территорий общего пользования, внутридворовых территорий и т.д. Также используются в работе: ст. 6.1 (Осуществление розничной торговли или оказание бытовых услуг на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления или органами исполнительной власти Самарской области) и 4.20 (Размещение объявлений в неустановленных органами местного самоуправления местах).

На заседании комиссии также присутствовал представитель прокуратуры. При ней рассматривались протоколы, составленные по ст. 4.11 (Производство земляных работ с нарушением порядка, установленного муниципальными правовыми актами). Данная комиссия активно пользуется предоставленным ей правом применять при назначении наказаний ст. 2.9 КоАП (малозначительность) и ст. 4.1 КоАП (право уменьшать сумму штрафа, если он составляет более определенной суммы). Привлекается одновременно и юридическое лицо и должностное.

В целом работа комиссии оценивается нами положительно, кроме одного обстоятельства. После того, как все 24 дела с участием нарушителей закончились, членов комиссии распустили. Однако в ходе ранее проведенных проверок не было еще ни одной комиссии, где была бы 100% явка нарушителей, поэтому вопрос как и когда они были рассмотрены остаётся открытым.

Рекомендации:

1. Оглашать состав комиссии (для снижения затрат времени, можно задавать нарушителю вопрос о необходимости оглашения, и оглашать, если ему это требуется)
2. Проводить рассмотрение дел неявившихся нарушителей после строго установленного небольшого перерыва, поскольку КоАП требует рассмотреть дело именно в то время, которое указано в извещении, при этом отклонение должно быть разумным.

Красноглинский внутригородской район г.о. Самара

6 июня 2018 г.

Пропуск на заседание осуществляется без проблем. Ведёт заседание председатель. Из 14 членов административной комиссии на заседании присутствовали 12.

Состав комиссии и номера дела не оглашаются. Материалы зачитываются в той мере, в какой это необходимо для понимания сути дела и назначения наказания. Нарушители ведут себя адекватно. К квалификации дел вопросов не возникло. Ходатайств не поступало. Материальное положение выясняется, если нарушитель присутствует лично, и только с его слов.

Всего в данном заседании было рассмотрено 13 дел. Охват статей хороший. Большинство дел по ст. 4.25 (Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления). Но также были рассмотрены дела по ст. 6.1 (Осуществление розничной торговли или оказание бытовых услуг на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления или органами исполнительной власти Самарской области), по ст. 2.1 (Совершение действий (бездействие), предусмотренных в Законе Самарской области "Об обеспечении тишины и покоя граждан в ночное время), также рассматривались дела по ст. 4.20 (Размещение объявлений в неустановленных органами местного самоуправления местах).

Наказания в целом назначаются соразмерно общественной опасности правонарушения, хотя и не всегда учитывают материальное положение нарушителя. Повторность квалифицирована верно и учитывается при назначении наказания. В данном заседании не было вынесено ни одного предупреждения. Штрафы разных размеров.

Рекомендации:

1. Оглашать состав комиссии (для снижения затрат времени, можно задавать нарушителю вопрос о необходимости оглашения, и оглашать, если ему это требуется) и номер дела.

Железнодорожный внутригородской район г.о. Самара

13 июня 2018 г.

На заседание пропускают без проблем. Из 11 членов административной комиссии на заседании присутствует 7 человек. Заседание ведет председатель, протокол ведет заместитель. Состав комиссии не объявляется. В каждом случае выясняют, получено ли нарушителем извещение, если выясняется, что извещение не получено, то переносят дело. Однако, для переноса времени рассмотрения дела необходимо отправлять новое извещение и при следующем заседании необходимо уже проверять, получено ли повторное извещение или нет. И если нарушитель получит первое извещение, он по-прежнему не узнает времени и места уже перенесенного заседания.

Некоторые члены комиссии позволяют себе разговаривать по телефону и периодически выходить из кабинета. Материальное положение при вынесении постановления не учитывается и не выясняется.

На данном заседании комиссии было рассмотрено 14 дел. Подавляющее большинство - по ст. 4.25 закона 115-ГД (Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления в части ненадлежащей уборки мусора и контейнерных площадок, а также в части парковки на газонах. Кроме того, были рассмотрены дела по ст. 6.1 (Осуществление розничной торговли или оказание бытовых услуг на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления или органами исполнительной власти Самарской области). По иным статьям в данном заседании дел не рассматривалось. Нарушители ведут себя спокойно. Наказания в общем и целом назначены адекватно нарушению, при повторном нарушении применяется соответствующая часть нормы, содержащая квалифицирующий признак.

Рекомендации:

1. Оглашать состав комиссии (для снижения затрат времени, можно задавать нарушителю вопрос о необходимости оглашения, и оглашать, если ему это требуется)
2. Не осуществлять перенос дела при неявке нарушителя, а рассматривать дело в его отсутствии, при этом целесообразно назначать рассмотрение дела с максимально возможным лагом, обеспечивающим соблюдение сроков давности и порядка извещения.

Советский внутригородской район г.о. Самара

26 июня 2018 г.

На заседание в данную комиссию пропускают с проблемами.

Всего на заседании было рассмотрено 10 дел. Присутствовало на заседании 8 человек. Состав комиссии не оглашается. Заседание ведет секретарь комиссии. Права нарушителей не зачитываются. Материалы оглашаются, однако очень тихо. При этом, зачитывая санкцию статьи, председатель зачастую оглашал лишь часть санкции, а не интервал целиком. Материальное положение нарушителя учитывается.

Однако логика вынесения наказания не всегда понятна: по некоторым делам, когда нарушение было давно устранено, нарушитель все равно получал штраф, по другим же, где нарушение не устранено, нарушитель получал только предупреждение.

Также были случаи рассмотрения неправильно квалифицированных дел. Граффити на стене учебного заведения было квалифицировано по ст. 4.25 (Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления), хотя это попадает под состав ст. 4.23 (Нарушение установленных муниципальными правовыми актами требований к содержанию фасадов нежилых зданий, строений, сооружений).

Ходатайства поступают и рассматриваются. Применявшиеся статьи в данном заседании - 4.25 (Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления) и 5.2 (Самовольное ограничение доступа на земельные участки общего пользования). Дел, квалифицированных с учетом повторности, рассмотрено не было.

Рекомендации:

1. Оглашать состав комиссии (для снижения затрат времени, можно задавать нарушителю вопрос о необходимости оглашения, и оглашать, если ему это требуется)
2. Информировать нарушителей об их процессуальных правах. Для упрощения процедуры – подготовить и зачитывать стандартный текст в случаях, когда нарушитель не знаком со своими правами (можно задавать уточняющий вопрос: «Известны ли вам ваши права?»).
3. Возвращать составителям протоколы по повторным нарушениям, квалифицированным как впервые совершенные.
4. Возвращать составителям протоколы с составами нарушений, попадающими под специальные нормы, если они квалифицированные по общей бланкетной норме.

Ленинский внутригородской район г.о. Самара

27 июня 2018 г.

В администрации Ленинского района, где располагается административная комиссия и проходят ее заседания, - пропускная система. На пропускном пункте человек, чтобы попасть на заседание, должен сначала позвонить по внутреннему телефону в административную комиссию, и его пропустят только в том случае, если его сегодня ждут. Представитель АЦОВ ранее уже был в данной комиссии, когда по предварительному звонку было сказано, что состоится заседание. Однако, на месте выяснилось, что заседание отменили, а юриста АЦОВ даже не пустили в здание. Если на заседание комиссии так тяжело попасть представителю известной общественной организации, то частному лицу попасть на заседание административной комиссии Ленинского внутригородского района будет крайне затруднительно.

В данной комиссии на данный момент состоит 13 членов. Из них штатных - двое. К моменту рассмотрения дел явилось 8 человек. Заседание ведет председатель. Секретарь на данный момент находится в отпуске. И именно этим председателем впоследствии объяснила отсутствие дел на протяжении трех недель подряд.

Всего на данном заседании было рассмотрено 11 дел. Состав комиссии, материалы дела, его номер - оглашаются. Права, по желанию нарушителя, - зачитываются.

Нарушители ведут себя нередко грубо, не проявляя должного уважения к председателю комиссии. Как позже объяснили, некоторые из них ранее работали в этой комиссии, а потом перешли работать в управляющие компании.

Большая часть дел рассматривалась по ст. 4.25 (Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления) в части касающейся содержания жилых зданий и сооружений (граффити) и содержания мусорных площадок и вывоза мусора. Также было рассмотрено несколько дел по ст. 6.1 (Осуществление розничной торговли или оказание бытовых услуг на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления или органами исполнительной власти Самарской области).

Рекомендации:

1. Организовать порядок свободного пропуска слушателей на заседания административной комиссии без необходимости предварительного согласования.
2. Предупреждать лиц, допускающих личные выпады в адрес членов комиссии, об уголовной ответственности по ст.319 УК РФ Оскорбление представителя власти.

Куйбышевский внутригородской район г.о. Самара

4 июля 2018 г.

На заседание пропускают без проблем. Всего в данной комиссии 15 членов. На заседании присутствовало 9 человек. Штатных членов комиссии – 2, председатель и секретарь. Заседание ведет председатель. Состав комиссии не оглашается, про отводы нарушителей не спрашивают, их права не зачитывают и под роспись не дают. Не оглашают часть статьи.

Материалы зачитывают подробно, вплоть до даты и номера определения о назначении места и времени заседания, что является в целом избыточным. Каждое дело обсуждается очень долго: не менее 20 минут, даже если рассматривается при неявке нарушителя.

Всего в данном заседании было рассмотрено 25 дел. И это количество, из комментариев председателя, для данной комиссии является нетипично большим. Также рассматривались дела, которые были перенесены с прошлых комиссий. Председатель недавно вернулся из отпуска и просил перенести некоторые особо сложные дела так, чтобы рассмотреть их в его присутствии. Охват статей в данной комиссии - очень хороший. Кроме широко применяющихся - 4.25 (Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления) и 6.1 (Осуществление розничной торговли или оказание бытовых услуг на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления или органами исполнительной власти Самарской области), ст. 4.11 (Производство земляных работ с нарушением порядка, установленного муниципальными правовыми актами), также рассматривались дела по ст. 4.23 (Нарушение установленных муниципальными правовыми актами требований к содержанию фасадов нежилых зданий, строений, сооружений), 5.2 (Самовольное ограничение доступа на земельные участки общего пользования) и по редко применяющейся ст. 2.1.15 - Нарушение установленных на период действия особого противопожарного режима дополнительных требований пожарной безопасности, предусмотренных нормативными правовыми актами органов государственной власти Самарской области и муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области.

Наказания назначаются в целом адекватно, штрафы и предупреждения, которые выносятся, - обоснованы. В обсуждении участвуют все члены комиссии, по назначению штрафов проводится полноценное голосование.

Примечание: в данной проверке приняла участие начальник отдела административной практики Департамента по вопросам общественной безопасности Королева Инесса Владимировна.

Рекомендации:

1. Оглашать состав комиссии (для снижения затрат времени, можно задавать нарушителю вопрос о необходимости оглашения, и оглашать, если ему это требуется)
2. Информировать нарушителей об их процессуальных правах. Для упрощения процедуры – подготовить и зачитывать стандартный текст в случаях, когда нарушитель не знаком со своими правами (можно задавать уточняющий вопрос: «Известны ли вам ваши права?»).
3. Оглашать реквизиты статьи, по которой предусмотрена административная ответственность.
4. Ставить вопрос нарушителю о ходатайствах и отводах перед началом обсуждения.

Промышленный внутригородской район г. о. Самара

18 июля 2018 г.

На заседание комиссии обычному человеку попасть чрезвычайно затруднительно. Представитель АЦОВ при попытке попасть на заседание административной комиссии был направлен к главе Промышленного района с формулировкой для получения разрешения, при этом кабинет главы района находится в другом здании. У главы администрации разрешение было получено только после обстоятельного опроса о целях и причинах визита.

На заседании присутствовало пятеро членов комиссии. Состав комиссии здесь не оглашается. Права нарушителям тщательно разъясняются и их в обязательном порядке знакомят с материалами дела и подробно зачитываются материалы дела. Рассмотрение дел назначается точно по времени, с небольшими интервалами, чтобы не собирать больших очередей.

Ведет заседание председатель, секретарь очень подробно и четко фиксирует процесс, внося в него как смягчающие, так и отягчающие обстоятельства дела.

Нарушители далеко не всегда ведут себя корректно. Допускают повышение голоса, личные выпады и нарушение порядка ведения заседания. Председатель игнорирует данное поведение, невозмутимо продолжая вести заседание.

Большинство дел на заседании было рассмотрено по ст. 4.25 (Неисполнение обязанности, предусмотренной правилами благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденными органом местного самоуправления) в части парковки на газонах и детских площадках.

Отмечены случаи, когда заслушивались люди, пришедшие без доверенности и /или без паспорта, и им на руки отдавались юридически значимые документы. Это серьезное нарушение.

Было заслушано 18 дел, помимо указанной ст. 4.25 были рассмотрены дела по ст. 6.1 (Осуществление розничной торговли или оказание бытовых услуг на территории общего пользования вне мест, установленных органами местного самоуправления или органами исполнительной власти Самарской области) и 2.1 (Совершение действий (бездействие), предусмотренных в Законе Самарской области "Об обеспечении тишины и покоя граждан в ночное время). Говорит в основном председатель, другие члены комиссии практически не принимают участие в обсуждении. Наказания назначаются всегда - минимальные штрафы. Дел, составленных с учетом квалифицирующего признака повторности, не рассматривалось.

Рекомендации:

1. Оглашать состав комиссии (для снижения затрат времени, можно задавать нарушителю вопрос о необходимости оглашения, и оглашать, если ему это требуется)
2. В случае явки на заседание представителя, не имеющего при себе доверенности, предлагать последнему три варианта: либо перенос даты рассмотрения дела (если позволяют процессуальные сроки), либо участие в заседании в качестве слушателя (без процессуальных прав), либо участие в качестве свидетеля с разъяснением отличий в правах и обязанностях (обязанность говорить правду, запрет отказываться от дачи показаний, ответственность за отказ от дачи показаний или дачу заведомо ложных показаний).
3. Организовать порядок свободного пропуска слушателей на заседания административной комиссии без необходимости предварительного согласования.
4. Предупреждать лиц, допускающих личные выпады в адрес членов комиссии, об уголовной ответственности по ст.319 УК РФ Оскорбление представителя власти.

Октябрьский внутригородской район г. о. Самара

18 июля 2018 г.

Заседание не состоялось в связи с отсутствием кворума, присутствовало только 2 члена комиссии: председатель и заместитель председателя, остальные члены комиссии были в отпуске.

При этом ни один нарушитель по извещениям не явился.

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

Рекомендации:

1. Обеспечить согласование с председателем комиссии графика отпусков для должностных лиц районной и городской администрации, состоящих в административной комиссии.

Советский район г. о. город Уфа

18 июля 2018 г.

Пропуск в помещение административной комиссии осуществляется свободно. На заседании присутствовал 21 член комиссии из 40. Состав комиссии не оглашается (однако, учитывая количество членов комиссии и количество дел, буквальное оглашение присутствующих членов увеличит продолжительность заседания более, чем на 1 час). Заседание ведет ответственный секретарь комиссии.

Материалы дела оглашаются в полном объеме, но без номера. Процессуальные права разъясняются. Материальное положение устанавливается. Каждое дело активно обсуждается.

Наказания назначаются в величине, адекватной содеянному, с учетом материального положения; практикуется снижение наказаний за нарушения, связанные с благоустройством, для организаций, принявших участие в субботнике.

Всех нарушителей приглашают к одному и тому же времени: к началу заседания. Учитывая количество дел, такая практика приводит к большим очередям (10 и более человек) и ожиданию до нескольких часов. В результате, дело рассматривается со значительным временным отклонением от времени, указанного в извещении.

Всего было рассмотрено 29 дел явившихся нарушителей, больше всего дел за нарушения требований к размещению наружной информации, в основном – просроченные разрешения, что квалифицируется по ст. 6.7 Кодекса республики Башкортостан об административных правонарушениях - Нарушение порядка размещения информационных материалов в населенных пунктах. Также имелись дела за нарушения правил вывоза отходов (статья 6.1 КоАП РБ) в части вывоза мусора, нарушение Правил благоустройства (ст. 6.3) и нарушение покоя граждан (13.5)

Заседание длится очень долго: с 14:00 по 18:30, в дальнейшем, в заседании был объявлен перерыв, после которого должны были быть рассмотрены дела не явившихся на заседание. Между тем, сотрудник АЦОВ не смог принять участие в продолжении заседания в связи с временем отправления поезда (изначально возможность затягивания заседания на нерабочее время не была учтена), поэтому оценить, как они были рассмотрены, не представилось возможным.

Рекомендации:

1. Назначать точное время рассмотрения дела с учетом средней явки и времени, необходимого для рассмотрения дела. В качестве промежуточной меры – определить несколько часовых интервалов, закрепив за каждым подразделением, составляющим протоколы, или за каждой статьёй соответствующий интервал, на который будут вызываться нарушители. В случае возникновения перерывов, при отсутствии нарушителей, можно рассмотреть дела не явившихся к прошедшему времени.
2. Переместить начало заседания на более раннее время для избежания выхода за пределы рабочего дня.
3. Информировать нарушителя о составе комиссии путём размещения на столе соответствующей распечатки с сообщением, что он может ознакомиться с составом комиссии на данном листе.
4. Оглашать номер рассматриваемого дела.

Ленинский район г. Оренбурга

18 июля 2018 г.

Пропуск в помещение административной комиссии осуществляется свободно, при этом для входа в здание администрации даже не требуется предъявлять документы.

На заседании присутствовал 21 член комиссии из 40. Состав комиссии не оглашается. Заседание ведет председатель комиссии.

Материалы дела оглашаются в полном объёме, но без номера. Процессуальные права разъясняются. Материальное положение устанавливается.

Наказания назначаются в величине, адекватной содеянному.

Всего было рассмотрено 13 дел, все в отношении физических и должностных лиц. Явился только один нарушитель – физическое лицо. Юридические лица к ответственности в этот день не привлекались. Основные нарушения: парковка на газоне и на тротуаре (Нарушение утвержденных городскими округами, сельскими поселениями правил благоустройства территорий, ст. 14 Закона Оренбургской области «Об административных правонарушениях в Оренбургской области»), попрошайничество (ст. 7.1), отправление физиологических потребностей (7.2), нарушение покоя граждан (7.5) и незаконная торговля (17).

Рекомендации:

1. Оглашать состав комиссии (для снижения затрат времени, можно задавать нарушителю вопрос о необходимости оглашения, и оглашать, если ему это требуется).
2. Оглашать номер рассматриваемого дела.

Вахитовский, Приволжский и Советский районы г. Казани

31 августа 2018 г.

Полномочия административных комиссий в Татарстане отличаются от полномочий иных проверенных комиссий: они уполномочены лишь рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъекта федерации, и не имеют полномочий по составлению протоколов о данных нарушениях.

На заседание допускают свободно. В комиссии 7 членов, из них присутствовало 5. Заседание ведет ответственный секретарь.

Материалы дела оглашаются в полном объеме, но без номера. Процессуальные права разъясняются. Материальное положение устанавливается.

После получения объяснений, нарушителя просят удалиться в коридор, после чего проводится обсуждение и голосование. Затем нарушителя приглашают обратно, сообщают о результате и предлагают получить постановление. Между тем, КоАП предусматривает рассмотрение дела в присутствии нарушителя. Если совещание в целом не противоречит данному требованию, то проведение голосования, т.е. фактическое принятие решения по делу, в отсутствие нарушителя – скорее противоречит. Всего было рассмотрено 32 дела, все в отношении физических и должностных лиц (включая индивидуальных предпринимателей). Юридические лица к ответственности в этот день не привлекались. Основная масса дел – нарушение порядка размещения наружной информации (ст. 3.5 КоАП Республики Татарстан), нарушение порядка организации уличной торговли (ст. 2.6 КоАП РТ и нарушение правил благоустройства (ст. 3.6).

Явилось только 2 нарушителя: должностное лицо и физическое лицо. По обоим делам были назначены предупреждения.

Административная комиссия заседает ежедневно (все остальные, были проверены в рамках раунда – еженедельно). Заседание разделено на три интервала. Нарушителей приглашают к первым двум, для избежания очередей. В третий интервал рассматриваются дела не явившихся.

Рекомендации:

1. Оглашать номер рассматриваемого дела.
2. Осуществлять голосование в присутствии нарушителя.

Выводы

Самара

По сравнению с ранее проведенными проверками наблюдаются существенные улучшения в работе административных комиссий: выявлено только одно грубое нарушение в одной комиссии, тогда как в 2015 – 2016 годах грубые нарушения были в большинстве комиссий.

Наиболее важные изменения:

1. Характер, последствия и обстоятельства нарушения устанавливаются, отражаются в протоколе, обсуждаются на заседании.

Если ранее процедура нередко исполнялась лишь формально, в настоящее время рассмотрение дел полностью соответствует духу законодательства об административных правонарушениях, является полноценной и реальной процедурой, в которой объективно и всесторонне изучаются и обсуждаются все составляющие дела, устанавливается событие, состав административного правонарушения, вина нарушителя. При составлении протоколов все эти обстоятельства, насколько возможно, выявляются и отражаются

2. Предупреждения назначаются в соответствии с требованиями законодательства и адекватно обстоятельствам дела.

Прошлые проверки неоднократно выявляли назначение предупреждений при наличии ущерба, за повторные нарушения, при угрозе (или даже при нанесении) вреда жизни и здоровью граждан. В настоящее время все предупреждения назначаются без нарушений формальных требований КоАП РФ, и подавляющее большинство – в целом адекватно содеянному.

3. Дела верно квалифицируются в соответствии со специальными нормами.

Ранее проведенные проверки в большинстве комиссий обнаруживали квалификацию повторных нарушений как впервые совершенных, полное отсутствие работы по выявлению повторности. Однако на сегодняшний день работа по установлению повторности организована во всех комиссиях (хотя и не без нареканий), практически все комиссии в настоящее время верно квалифицируют дела с учетом признаков повторности. Аналогично, прошлые проверочные мероприятия не раз приводили к выявлению дел, квалифицированных по общим бланкетным нормам (По ст. 10.4 и 4.25 Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» Неисполнение нормативного акта или Нарушение правил благоустройства), при наличии специальных составов; более того, в ряде комиссий вообще длительное время (до года!) полностью отсутствовали дела по специальным составам (по ст. 4.18, 4.20, 4.22, 4.23 вышеуказанного закона). Проверки выявили лишь одну комиссию, где было рассмотрено неправильно квалифицированное дело (по

бланкетной норме за нарушение правил благоустройства при наличии специального состава).

Однако помимо описанных улучшений, фиксируется продолжение негативной практики, хотя и не связанной с нарушением прав отдельных лиц, но сказывающейся на эффективности работы по профилактике и пресечению административных правонарушений: большинство штрафов назначаются в минимальном размере (в некоторых комиссиях – все).

Данная практика является по существу дискриминационной по отношению к конструктивно настроенным нарушителям (которые устраняют нарушения, сотрудничают при производстве по делу, раскаиваются и принимают меры к недопущению нарушений в дальнейшем), поскольку ставит их в равное положение со злостными нарушителями (которые никак не сотрудничают, зачастую даже не являются на заседания и не получают извещения, не устраняют и не предоставляют нарушения и т.д.). Такой подход способствует переходу нарушителей из первой категории во вторую: если штраф одинаков, зачем что-то предпринимать?

Кроме того, назначение штрафов исключительно по минимальной границе предусмотренного законом диапазона искажает намерение законодателя, установившего соответствующий диапазон, а не фиксированное значение именно исходя из принципов соразмерности, справедливости и индивидуализации.

В этой связи мы рекомендуем придерживаться принципа «средней линии»: при отсутствии смягчающих и отягчающих обстоятельств, для распространенных событий и составов назначать штраф в середине установленного диапазона сумм, назначение штрафа ниже должно осуществляться при наличии смягчающих обстоятельств, а выше – отягчающих.

Уфа

Характерной особенностью работы административной комиссии является относительно большое число дел по ст. 6.7 Кодекса республики Башкортостан об административных правонарушениях - Нарушение порядка размещения информационных материалов в населенных пунктах, которое выразилось в непродлении на очередной год ранее выданного разрешения. Требования об обязательном согласовании места вытекает из п. 7.2.8 Правил благоустройства городского округа город Уфа, согласно которым размещать какую-либо информацию можно только на конструкциях, которые согласованы с уполномоченным органом городской администрации (Центром городского дизайна).

Разрешительный порядок в данном случае по нашему мнению является избыточным, поскольку требует содержания специализированного учреждения, ведет к дополнительной нагрузке на бизнес и несет коррупционные риски.

Несбалансированное регулирование ведет к ущемлению законных интересов предпринимателей. Представляется целесообразным упростить порядок, исключив необходимость ежегодных согласований, или предусмотрев механизм их автоматического продления при отсутствии изменений в требованиях к размещению информационных материалов. Более того, следует рассмотреть возможность полного отказа от разрешительной системы, установив конкретные и однозначные требования к размещению информационных материалов. В этом случае, материалы в соответствии с требованиями могут размещаться без согласования, а в случае, если они размещены с нарушениями, ответственное лицо привлекается за нарушение указанных требований. Такой подход, безусловно, лишает возможности предъявлять к информационным материалам оценочные требования (единство стиля, гармоничность и т.п.), однако поскольку Уфа не является историческим поселением и целостная историческая застройка в городе не сохранилась, необходимость в такого рода жестком регулировании в целом не обоснована.

Оренбург

Одним из самых распространенных административных правонарушений, рассматриваемых административной комиссией является размещение автотранспортных средств на тротуаре, что квалифицируется по ст. 14 Закона Оренбургской области «Об административных правонарушениях в Оренбургской области» - Нарушение утвержденных городскими округами, сельскими поселениями правил благоустройства территорий через неисполнение п. 2.14 и 4.10.2 Правил благоустройства территории муниципального образования «Город Оренбург», запрещающих размещение транспортных средств в том числе на тротуарах.

При этом следует отметить, что в отличие от п. 12.2 ПДД РФ содержат запрет на стоянку именно на тротуаре в отсутствие разрешающего знака, за нарушение которого предусмотрен ч. 3 ст. 12.19 КоАП РФ - Нарушение правил стоянки и остановки. Таким образом, подобный запрет в правилах благоустройства муниципального образования вторгается в компетенцию федерального центра и в таком виде содержит прямую угрозу возникновения конфликта правового регулирования, ведь даже в случае наличия информационного знака «Парковка» с табличкой «Способ постановки транспортного средства на стоянку», разрешающего стоянку на тротуаре, данные действия тем не менее будут нарушать Правила благоустройства, запрещающие размещение транспортных средств на тротуарах в любом случае.

Кроме того, если запрет стоянки на газонах или детских площадках в целом соответствует предмету регулирования правил благоустройства, т.к. направлен на недопущение их повреждения и предотвращение вывоза грязи на территории

общего пользования, то стоянка на тротуаре никаким образом не связана с благоустройством, а относится к сфере безопасности дорожного движения.

Помимо указанных выше юридических проблем, данная практика отвлекает силы должностных лиц, состоящих в административной комиссии на деятельность, которую может гораздо эффективнее осуществлять специализированный орган, которым является ГИБДД.

В этой связи рекомендуется организовать взаимодействие с ГИБДД по выявлению и пресечению нарушений правил стоянки и остановки. В случае выявления данного нарушения должностными лицами органов местного самоуправления, гораздо эффективнее (менее трудоемко и более результативно) подавать заявление в ГИБДД, нежели составлять протокол самостоятельно, что требует затрат времени на запрос данных и несет существенный риск обжалования.

Казань

В течение многих лет к городскому округу Казань последовательно присоединялись окружающие город поселки. Фактически – отдельные населенные пункты. Оценка данных решений выходит за тематическую область нашего проекта, однако они сказываются на правоприменительной практике. На проверенном заседании было рассмотрено весьма характерное дело. Нарушитель в таком посёлке при строительстве дома за свой счёт также уложил 150 метров асфальта на ранее неасфальтированную дорогу. В сельском поселении он заслужил бы благодарность. Однако, в крупном городе требуется соблюдать многочисленные правила: ограждение, освещение, информационная табличка, вывоз мусора, хранение материалов. Именно эти правила и были нарушены: не было ограждения, стройматериалы хранились на территории общего пользования, на что поступила жалоба от местного жителя. Нарушителю было назначено предупреждение, хотя по закону следовало назначить штраф в виду наличия угрозы причинения вреда людям из-за травмоопасности. Данная ситуация иллюстрирует необоснованность реализации правил, принятых для крупного города фактически в деревне.

Второй специфичной особенностью рассмотренных дел является составление протоколов на должностных лиц в случаях, когда правонарушение не находится целиком в причинно-следственной связи с неисполнением должностных обязанностей конкретным лицом, не носит должностного характера, при этом протокол на юридическое лицо – не составляется, несмотря на то, что нарушение совершено в рамках основной предпринимательской деятельности юрлица. Безусловно, несправедливым выглядит и назначение штрафа за такое нарушение должностному лицу, фактически сотруднику, который выплатит его из своей зарплаты.

Между тем, учитывая, что должностные лица административных комиссий в республике Татарстан не наделены полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, данные недоработки относятся к компетенции соответствующих профильных органов городской администрации.

Оценка организации заседаний и рассмотрения дел административными комиссиями г. Самара									Субъекты ПФО		
	Октябрьский	Кировский	Красноглинский	Железнодорожный	Советский	Ленинский	Куйбышевский	Промышленный	Уфа	Оренбург	Казань
Количество рассмотренных дел	0	24	13	8	10	11	25	18	29	13	32
Организация заседания	-	6	6	4	4	5	5	4	5	6	6
Общий порядок	-	3	3	2	2	2	3	3	2	3	3
Соблюдение формальной процедуры	-	3	3	2	2	3	2	1	3	3	3
Рассмотрение дел	-	12	12	11	10	10	12	10	11	9	9
Правильность квалификации	-	3	3	3	2	3	3	3	3	2	2
Охват нарушений	-	3	3	2	3	1	3	2	2	1	2
Оценка обстоятельств дела	-	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Адекватность наказания	-	3	3	3	2	3	3	2	3	3	3
Итоговая оценка	1	18	18	15	14	15	17	14	16	15	15

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