

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

**АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИИ НОВОГО КОАП
МОНИТОРИНГ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ
ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРОВЕРКИ**

Самара
Февраль 2020

Содержание

Введение	3
1. Анализ концепции нового КоАП	5
2. Мониторинг судебной практики	24
2.1. Методика мониторинга	24
2.2. Результаты мониторинга	26
3. Выездные общественные проверки	40
3.1. Методика проверок	40
3.2. Результаты проверок	42

Введение

В период с ноября 2019 г. по декабрь 2020 г. Центр общественного взаимодействия реализует социально-значимый проект «Комплексный общественный мониторинг деятельности административных комиссий», который является четвертым проектом Центра, посвященным работе административных комиссий.

В рамках проекта осуществляется мониторинг изменений и проектов изменений в законодательную базу, мониторинг правоприменительной практики, выездные общественные проверки административных комиссий, правовая помощь гражданам, организациям и должностным лицам. Важная особенность проекта – акцент мероприятий смещен на проблемы малых городов и сельских районов.

Настоящий аналитический доклад – первый в рамках текущего проекта – посвящен промежуточным итогам проделанной работы.

Первая часть доклада посвящена анализу концепции нового кодекса об административных правонарушениях и содержит замечания и комментарии к важным положениям данного документа, затрагивающим работу административных комиссий. Следует отметить, что на момент публикации доклада уже был опубликован проект нового кодекса и процессуального кодекса, они будут рассмотрены в следующем докладе.

Вторая часть доклада – итоги мониторинга судебной практики за 2019 г., проведенного в ноябре 2019 г. – феврале 2020 г. По многочисленным просьбам от административных комиссий, мы сосредоточились на мониторинге массовой практики судов общей юрисдикции в первой инстанции, не затрагивая практику высших судебных инстанций, связанную обычно со сложными и прецедентными вопросами, затрагивающими, однако, небольшую часть работы административных комиссий, тем более сельских.

В третьей части рассматриваются результаты серии выездных общественных проверок рассмотрения дел и организации заседаний административных комиссий муниципальных образований Самарской области. В отличие от ранее реализованных проектов, все 9 из 9 проверок прошли в малых городах и сельских районах.

Перед началом доклада, мы хотели бы остановиться на важных предупреждениях.

Первое. Доклад служит практическим целям и не претендует на научную точность в области юриспруденции. Вопросы теории права, не имеющие значения в реальной практике в административных комиссиях, опускаются и упрощаются.

Второе. В докладе указываются подробные ссылки на законодательство, включая номер закона, редакцию и конкретный подпункт в случаях, когда это является существенным моментом. В очевидных случаях, для сохранения читаемости, ссылки ограничиваются необходимой для понимания тезиса точностью.

Третье. Если в докладе указывается только статья, без указания конкретного нормативного акта, значит подразумевается Закон Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области».

Если у вас возникли вопросы или замечания по поводу содержания доклада, вы можете обратиться по контактными данным, указанным на последней странице, мы рады будем принять и обсудить их.

Также информируем о том, что данный доклад не содержит материалов, защищенных имущественными авторскими правами, вы можете применять его по своему усмотрению, копировать, распространять, публиковать, использовать в производных материалах без какого-либо согласования и уведомления.

Если вы найдёте изложенные в докладе тезисы полезными, пожалуйста, поделитесь им с коллегами!

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

1. АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИИ НОВОГО КОАП

«21» марта 2019 г. глава правительства Дмитрий Медведев дал поручение Минюсту совместно с Минэкономразвития и с участием заинтересованных органов и экспертных организаций разработать и представить в правительство Концепцию нового кодекса РФ об административных правонарушениях. «04» апреля 2019 было подписано распоряжение правительства, в соответствии с которым была образована рабочая группа, а «05» июня 2019 на совещании у Дмитрия Медведева была одобрена концепция нового кодекса.

В этой главе аналитического доклада мы проанализируем концепцию нового КоАП применительно к работе административных комиссий и дадим оценку предложенным нововведениям. Для удобства читателей, наши комментарии, замечания и предложения сгруппированы и пронумерованы по тем же пунктам, что и в Концепции. Пункты, не затрагивающие работу административных комиссий, опущены.

1. Введение

Ключевое предложение, изложенное во введении – необходимость принятия процессуального законодательства об административных правонарушениях в виде отдельного кодификационного акта.

Данный вопрос назрел давно, в настоящее время процессуальная часть в отношении рассмотрения дел урегулирована явно недостаточно, а по обжалованию – практически не регламентирована вообще, зачастую де-факто по аналогии применяются нормы ГПК. Такой крупный пробел в законодательстве служит одной из главных причин отсутствия единства правоприменения в судебных инстанциях.

Вопрос рассмотрения и обжалования дел об административных правонарушениях, безусловно, должен быть детально урегулирован.

2.1. Обоснование необходимости включения норм об административных правонарушениях в единый для соответствующего уровня власти законодательный акт.

Данное предложение является правильным, но увы, запоздалым, поскольку по состоянию на декабрь 2019 г. единственным субъектом, в котором нормы, предусматривающие административную ответственность не кодифицированы в одном документе, осталась Иркутская область.

2.1.2. Порядок и процедуры внесения изменений в законодательные акты об административных правонарушениях

В данном пункте вносятся предложения, направленные на обеспечение стабильности законодательства об административных правонарушениях, повышение качества подготовки нормативно-правовой базы. В частности,

предлагается закрепить процедуру обязательного анализа правоприменительной практики и правовой статистики при подготовке изменений в законодательство об административных правонарушениях, а также установить диспозитивную норму об вступлении в силу изменений в федеральный КоАП через три месяца после принятия.

Проблема постоянного изменения законодательств является очень острой, законы об административных правонарушениях в субъектах федерации меняются обычно несколько раз в течение года. При этом зачастую изменения вступают в силу с минимальной десятидневной отсрочкой, а порой и сразу же после принятия, что не позволяет правоприменителям как-то подготовиться и среагировать на изменения, принять подзаконную нормативную базу.

Мы считаем необходимым закрепить отсрочку вступления в силу законов, притом не только федерального КоАП, но и кодексов субъектов федерации, устанавливающих или изменяющих административную ответственность, как минимум на 6 месяцев, а ещё более правильно, по аналогии с принятым в налоговом законодательстве подходом, установить возможность вступления в силу таковых законов только с «01» января и «01» июля каждого года. При этом следует минимизировать, а возможно и свести на нет, исключения из данного правила.

Важной причиной частых изменений в региональном законодательстве является большое количество отмен положений судебными органами, при этом частота исков, подаваемых прокуратурой, и основания для подачи фактически не ограничены ничем. Зачастую поводом к иску становится не конкретный случай нарушений прав тех или иных лиц, а произвольно внесенный протест, который не удовлетворен в минимальные сроки. В ряде субъектов федерации органы прокуратуры развили такую активность, что подают иски о признании тех или иных норм недействующими буквально каждые 2-3 месяца.

Признавая необходимость совершенствования законодательства и обеспечения защиты прав неопределенного круга лиц, следует, однако понимать, что вред от внезапного возникновения крупного пробела в законодательстве из-за отмены той или иной нормы, обычно кратно превосходит пользу от возможного сокращения небольшого числа нарушений прав отдельных лиц, которые, тем более, могут быть восстановлены через процедуру обжалования постановлений.

В этой связи, наш Центр считает необходимым увеличить срок рассмотрения протестов прокуроров на нормы законов, устанавливающих административную ответственность до как минимум трёх месяцев. Срок вступления в силу решений судов об отмене положений, устанавливающих административную ответственность, следует установить в размере как минимум шести месяцев.

Вопрос принятия изменений также, безусловно, следует детально регламентировать, включив туда обязательный запрос и последующий анализ отзывов от правоприменителей и общественное обсуждение новых норм.

2.1.3. Разграничение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства

об административных правонарушениях

Из всех проблем работы административных комиссий в широком смысле, как проблем базового законодательства субъектов федерации об административных правонарушениях, эта – является основной, что неоднократно отмечалось нами в аналитических докладах.

Мы полностью поддерживаем предложение об установлении конкретных пределов полномочий федерального центра в сфере административной ответственности, при этом новый кодекс обязательно должен содержать также запрет их расширительной трактовки и твердое положение, что все остальные прямо не оговоренные полномочия относятся к компетенции субъектов федерации.

В настоящее время, в условиях сложившейся судебной практики, когда полномочия федерального центра являются практически безграничными из-за наличия в особенной части КоАП бланкетных и отсылочных норм и охвата этими нормами нарушений требований огромного количества подзаконных нормативных актов, а к региональному законодательству предъявляются крайне завышенные требования по правовой определенности и исключение даже гипотетической возможности вторжения в полномочия федерального центра; фактически на уровне субъектов федерации невозможно установить ни одной нормы, которая не могла бы быть признана недействующей судом.

2.2. Понятие и принципы административной ответственности

В данном пункте излагается перечень принципов административной ответственности: недопустимости повторного административного наказания за одно и то же административное правонарушение; законности; справедливости; соразмерности; гуманизма; равенства; ведения производства по делам об административных правонарушениях органом административной юрисдикции на государственном языке Российской Федерации; непосредственности и формализации осуществляемого органом административной юрисдикции производства по делам об административных правонарушениях; открытости (гласности) в осуществляемом органом административной юрисдикции производстве по делам об административных правонарушениях; оперативности осуществляемого органом административной юрисдикции производства по делам об административных правонарушениях; самостоятельности принятия решений в осуществляемом органом административной юрисдикции производстве по делам об административных правонарушениях; обеспечения защиты при

осуществлении органом административной юрисдикции производства по делам об административных правонарушениях; обязательности постановлений и иных актов органов административной юрисдикции по делам об административных правонарушениях; принцип исполнимости административных наказаний.

Из изложенного перечня возражения вызывает только принцип оперативности. По нашему мнению, скорость привлечения к административной ответственности не играет принципиальной роли, а её декларирование в качестве равнозначного принципа может на практике обернуться ущербом для гораздо более важных принципов законности, справедливости. По нашим оценкам, основанным на результатах проектов по мониторингу деятельности административных комиссий, порядка трети всех нарушений прав участников производства по делам обусловлены именно мотивацией скорости и экономии времени. Возможно разумным решением является разделение принципов на основные и второстепенные, тогда принцип оперативности может быть заявлен в качестве второстепенного.

Кроме того, мы считаем необходимым дополнить перечень ещё тремя принципами:

- Принцип неотвратимости

Означает, что всякое лицо, совершившее административное нарушение, подлежит административной ответственности. Отсутствие закрепления данного принципа приводит к восприятию уполномоченными должностными лицами возбуждения дела не как обязанности, а как права, используемого произвольно. Помимо того, что это не соответствует ни интересам общества в части пресечения нарушений, ни законным интересам потерпевшего, это приводит к чрезмерной широте дискреционных полномочий должностных лиц, которые вправе самостоятельно решать, возбуждать дело или нет.

Здесь понимается, разумеется, принцип неотвратимости административной ответственности, но не административного наказания. Поступление информации, указывающей на наличие события административного правонарушения, должно приводить к обязанности должностного лица только возбудить дело.

- Принцип компетентности

Подразумевает, в нашем понимании, компетентность должностного лица в юридической области и в тех сферах, в которых ведется производство по делу. В настоящее время, коллегиальные органы, рассматривающие административные правонарушения, в том числе и административные комиссии, могут не иметь и часто не имеют в своём составе ни одного члена с юридическим образованием (даже хотя бы средне-специальным). И в действующем законодательстве нигде и никак не закреплено, что таковые члены в этих органах должны быть.

По нашим оценкам, порядка 20% нарушения прав участников производства продиктованы юридической некомпетентностью лиц, которые это производство осуществляют.

Профессионализм и компетентность являются одной из важнейших гарантий соблюдения прав участников производства по делам об административных правонарушениях.

- Принцип добросовестности

Новый кодекс, по нашему мнению, должен предусматривать в ряде случаев не только презумпцию невиновности, но и презумпцию добросовестности, которая должна распространяться на действия должностных лиц, привлекаемых к административной ответственности, при этом недобросовестность должна быть обязательным критерием признания вины таковых лиц отдельно от вины юридического лица.

Также, этот принцип должен применять к процессуальным действиям лиц, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении.

2.3.3. Виды административных правонарушений

Данный пункт содержит предложение установить в законе критерии определения длящихся, продолжаемых, однородных, неоднократных, повторных и малозначительных нарушений. Эта проблема не раз поднималась нами в аналитических докладах по результатам проводимого мониторинга. Все указанные виды нарушений нуждаются в серьезной конкретизации.

Мы поддерживаем целесообразность введения категории продолжающихся нарушений и отделения их от длящихся. На сегодняшний день, в судах сложилась практика, хотя и не без исключений, что нарушение в форме бездействия, связанное с неисполнением субъектом возложенной на него обязанности, в случае, если имелась дата, когда она должна была быть исполнена, признаётся не длящимся, а совершенным в эту дату, а, следовательно, от нее начинает считаться срок давности. Проблема, однако, состоит в том, что далеко не всегда возможно зафиксировать нарушение в такие короткие сроки, зачастую о нём становится известно позднее.

Если же норма, устанавливающая ту или иную обязанность, не содержит конкретных сроков ещё и исполнения, становится невозможным доказать наличие состава административного правонарушения.

Данную проблему можно решить, введя категорию продолжающихся нарушений.

Также представляется обоснованным и предложение твердо определить признак повторности, которая в настоящее время по-разному считается в различных регионах: где-то явно указан срок учета повторности, где-то косвенно, где-то повторность бессрочная; где-то срок отсчитывают от даты совершения

предыдущего нарушения, в других регионах – от даты привлечения к административной ответственности, в-третьих – от даты исполнения наказания.

Целесообразно также ввести критерий неоднократности для ситуации, когда нарушение совершается более двух раз за некий период. Очевидно, что наказание должны быть жестче, если нарушение совершалось много раз.

Также мы положительно оцениваем предложение закрепить понятие совокупности нарушений и установить принцип конкуренции общих и специальных норм права в пользу специальных. Несмотря на кажущуюся очевидность, в КоАПе он напрямую не закреплен, и на уровне административных комиссий нами много раз отмечалось применение общих норм в случаях, когда имелся состав специальной.

Однако может быть и сложный случай, когда деяние оказывается шире, чем покрывает специальная норма. Понятие совокупности позволит учесть данную ситуацию, например, через влияние на величину наказания. Однако, вводя данные категории, необходимо учесть ситуацию, что производство по статьям, входящим в одну совокупность, может оказаться в компетенции разных органов, или даже разных уровней власти.

В настоящее время сложилась судебная практика: если некоторое событие попадает под общую бланкетную норму, предусмотренную федеральным законодательством, и специальную, предусмотренную региональным, должна применяться федеральная норма. Данную ситуацию следует исключить, установив приоритет принципа специальности над принципом уровня и принципом максимального наказания. Могут возразить, дело здесь в проблеме разграничения полномочий, и уточнение в этой части не нужно, но нужно понимать, что нормы могут не конфликтовать, а именно деяние может включать признаки обоих составов.

2.3.4 Субъекты административных правонарушений

Предложение в данном пункте включает установление отдельной категории субъектов административных правонарушений – индивидуальных предпринимателей, отделив их от должностных лиц, как в настоящее время.

Данное предложение оценивается нами положительно, поскольку по своей правовой природе, материальному положению индивидуальные предприниматели отличаются от лиц, работающих в той или иной должности. В ряде случаев они не отличаются, по существу, от юридических лиц. В частности, это касается случаев, когда индивидуальный предприниматель является владельцем недвижимого имущества или продаёт подакцизные товары.

Выделение индивидуальных предпринимателей в качестве отдельной категории позволит за связанные с этим нарушения установить адекватную величину наказания, близкую или равную таковой у юридических лиц.

В настоящее время более низкое наказание стало причиной массового злоупотребления, когда чтобы уклониться от адекватной величины штрафа, минимизировать административное наказание, недвижимое имущество, в отношении которого не планируется соблюдать установленные требования, оформляют на индивидуальных предпринимателей, заключают с ними договоры на оказание услуг с различными нарушениями (вроде незаконной расклейки объявлений), создают искусственного посредника в виде индивидуального предпринимателя.

Следует отметить, что установление отдельного административного наказания для индивидуальных предпринимателей в настоящее время принято в Законе Ненецкого автономного округа «Об административных правонарушениях», применение этих норм не выявило никаких рисков и негативных эффектов.

Другое предложение в данном пункте – исключить административную ответственность публично-правовых органов власти и казённых учреждений как юридических лиц, мотивируемое тем, что данные лица осуществляют деятельность в пределах бюджетного финансирования.

Мы не одобряем данное предложение в силу следующих обстоятельств.

Во-первых, данные лица помимо реализации публично-правовых полномочий также реализуют частноправовые права и обязанности, например, владея зданиями. Фактически, это им предоставляет необоснованное преимущество перед остальными субъектами. Больше того, данные лица порой осуществляют фактически предпринимательскую деятельность, например, по сдаче недвижимого имущества в аренду и даже по оказанию услуг, поэтому предоставление такого преимущества тем более является необоснованным и приведет только к тому, что нарушения будут продолжаться.

Во-вторых, наш мониторинг показывает: подавляющее большинство совершаемых данными лицами нарушений никак не связано с нехваткой бюджетного финансирования и ограничениями в распоряжении финансовыми средствами.

Дальнейшее предложение – идея по персонификации ответственности за нарушения на должностных лиц, по нашему мнению, будет неэффективной, поскольку по большому счету ничего не мешает должностному лицу – злостному нарушителю – бесконечно накапливать штрафы, которые затем будут аннулированы по истечению сроков исполнительного производства. При этом принудительное взыскание может не осуществляться в рамках теневых договоренностей, либо же величина накопленных штрафов легко может оказаться несоразмерной с доходами должностного лица, поэтому эффективность их наложения сведена к нулю. Поэтому здесь представляется более правильным для должностных лиц публично-правовых органов предусмотреть механизм

автоматической конвертации административной ответственности в дисциплинарную.

2.4.5 Вина

Данный пункт не содержит ничего существенно нового, относительно уже имеющихся в действующем КоАПе положений.

Однако, мы считаем крайне важной необходимость уточнения в новом кодексе вопроса вины должностных лиц. Следует уточнить, что вина должностного лица должна быть связана именно с недобросовестным исполнением должностных обязанностей, при этом для должностного лица должна предусматриваться не только презумпция невиновности, но и презумпция добросовестности.

Должностные лица не должны нести административную ответственность в случае, если нарушение стало следствием добросовестного исполнения должностных обязанностей, т.е. действий в интересах юридического лица. В этом случае ответственность должно нести только юридическое лицо.

В противном случае создаётся ситуация, при которой реальную и потенциальную выгоду от нарушения получает юридическое лицо, а издержки при этом несет его сотрудник. Помимо явной несправедливости возложения ответственности издержек на работника, это фактически мотивирует юридическое лицо к новым нарушениям.

Наш мониторинг не раз обнаруживал практику, когда за нарушение тех или иных требований действующего законодательства, приносящее дополнительную прибыль или экономию юридическому лицу, например, размещение вывески или указателя, нарушающего установленные требования, привлекался к ответственности и платил штраф из своей зарплаты только работник. Трудно предположить, что работник пошёл на нарушение в своих интересах, понятно, что к этому его подталкивали распоряжения начальства, система мотивации, процедуры, принятые в фирме.

2.4.3 Особенности назначения наказаний по отдельным категориям и видам правонарушений

В данном пункте предлагается следующие новации:

- Запретить назначение нескольких административных наказаний при одновременном выявлении нескольких однородных правонарушений

Актуальное и важное уточнение, проблема нередко встаёт перед административными комиссиями. По данным нашего мониторинга, в настоящее время на практике при выявлении нескольких однородных правонарушений их разделяют на разные события по географическому (адресному) принципу: каждый адрес – отдельное событие. В результате, например, за расклейку одинаковых объявлений на двух соседних зданиях назначают отдельные наказания. Нами фиксировались случаи, когда назначались десятки наказаний за каждый столб, на

котором наклеено объявление, и формально административная комиссия не нарушала при этом требований КоАП РФ. Помимо возможности назначения несопоставимо большого наказания, данная практика также крайне осложняет обжалование постановлений: ведь обжаловать придется не одно, а все.

К сожалению, в Концепции не уточняется конкретный механизм объединения нарушений, через инструмент совокупности или, например, через введение категории «эпизод административного правонарушения».

Однако, в любом случае, объединение однородных деяний в одно событие должно соотноситься с перечнем отягчающих обстоятельств, наказание для него должно быть выше, чем при прочих равных условиях за один эпизод.

- Обязательное назначение предупреждений за впервые совершенное гражданами нарушение, не являющееся грубым при отсутствии отягчающих обстоятельств.

Данное предложение в целом можно поддержать, однако следует исключить умышленные нарушения, а при наличии вреда - установить условие его устранения. Однако окончательную оценку данному предложению можно дать после уточнения критериев грубого нарушения. Представляется очевидным, что такие нарушения как парковка на газоне, неоплата платной парковки, шум, торговля в неустановленном месте – должны быть грубыми и данное предложение для них распространяться не должно.

- Назначение минимального штрафа или предупреждения в случае предотвращения негативных последствий и возмещения вреда

Данное предложение нами поддерживается, однако следует предусмотреть исключение для злостных нарушителей, поскольку во многих случаях – устранять выявленные нарушения гораздо выгоднее, чем предотвращать совершение всех. Типичный пример подобной ситуации – расклейка объявлений, нарушения при производстве земляных работ.

- Конкретная величина снижения штрафа за каждое смягчающее обстоятельство и повышение – за каждое отягчающее.

Одно из важнейших и остро необходимых нововведений, поскольку в настоящее время вопрос никак не урегулирован, конечная величина штрафа назначается исходя из произвольной оценки обстоятельств дела, что приводит к чрезмерной широте дискреционных полномочий, в частности, судов и административных комиссий, что является почвой для злоупотреблений.

Возможность разной оценки влияния одних и тех же обстоятельств на штраф мотивирует к обжалованию постановлений в надежде на то, что судья оценит те же самые смягчающие обстоятельства сильнее, а отягчающие слабее, а поскольку новое решение не может ухудшать положение лица, данная тактика имеет положительное математическое ожидание.

- Регламентация отсрочки и рассрочки административного наказания

Данные механизмы должны быть тщательно урегулированы в новом кодексе, поскольку из-за отсутствия четкой процедуры они, как показывает наш мониторинг, практически не применяются и являются по существу «мёртвой» нормой.

2.4.4. Сроки давности привлечения к административной ответственности

В отношении сроков давности концепция не содержит никакой конкретики, ограничиваясь предложением установить дифференцированные сроки по категориям нарушений. Мы считаем правильным наделить субъекты федерации полномочиями устанавливать сроки давности по правонарушениям, предусмотренным их законодательством.

Кроме того, в любом случае общий срок давности должен быть увеличен, поскольку нынешний двухмесячный срок зачастую является недостаточным. По нашим оценкам, основанным на мониторинге деятельности административных комиссий, порядка 40% недостатков в процессуальных действиях, ведущих к ущемлению прав участников производства, обусловлены мотивом сокращения времени, чтобы уложиться в срок давности.

Из-за чрезмерно короткого срока в настоящее время фактически недействующим оказывается механизм нового рассмотрения дела. Суды вынуждены отменять постановления даже когда процессуальные недостатки являются исправимыми, потому что административная комиссия не успеет рассмотреть дело повторно, а чаще всего даже заседание суда по пересмотру дела уже происходит по истечении срока давности.

2.5. Случаи и особенности освобождения от административной ответственности, от административного наказания, замены административного наказания, отсрочки, рассрочки и приостановления исполнения административного наказания

Важнейшее предложение, касающееся работы административных комиссий, в этом пункте – закрепление положения, согласно которому не допускается одновременное привлечение юридического лица и его работника как должностного лица за одно и то же деяние.

Данная практика, когда привлекают одновременно юридическое лицо и должностное – чрезвычайно распространена. Ещё бы! Так можно без дополнительных усилий фактически удвоить показатели проделанной работы. При этом объективный анализ таких дел в ходе нашего мониторинга показал: в подавляющем в большинстве случаев вина должностного лица не велика или отсутствует вовсе, т.к. оно действовало в интересах юридического лица и, строго говоря, расчет обычно был совершенно рациональный: учитывая малую

вероятность обнаружения нарушения, выгоднее «нарушать и платить, когда поймали».

В концепции правильно указывается, что исключается одновременная ответственность обоих лиц за одно деяние, а не за одно событие. Вместе с тем, если с действиями всё обстоит в целом понятно, для вины в форме бездействия практически всегда можно доказать вину обоих лиц.

В этой связи беспокойство вызывает приоритет привлечения именно должностного лица, предполагая, что юридическое лицо должно привлекаться только в случае, когда оно виновно в допущении противоправных действий работника.

Мы считаем, что наоборот, приоритет привлечения должен быть за юридическими лицами, а работник должен привлекаться только в случае, если доказано недобросовестное исполнение им служебных обязанностей. Данное замечание отражалось нами и в пунктах о вине (2.35), и в пункте о принципах административной ответственности (2.2).

По нашему мнению, юридическое лицо должно отвечать за действия своего работника, если они совершены в рабочее время с использованием имущества юридического лица и при реализации должностных полномочий. Риск привлечения к административной ответственности за противоправные действия работника является по своей природе частью предпринимательского риска, вознаграждаемого прибылью. Работник, получающий фиксированную зарплату, несет ответственность перед работодателем в установленных трудовым законодательством пределах и за свои действия как работника не должен нести какую-либо ещё ответственность.

3.2. Концептуальные подходы к конструированию составов административных правонарушений

В данном пункте содержится предложение установить требования к конструированию составов административных правонарушений, предусмотрев разные способы.

Данный вопрос очень актуален и важен, поскольку в настоящее время на уровне Верховного суда сложилась практика, при которой бланкетные и отсылочные нормы законов субъектов федерации об административных правонарушениях систематически отменяются на основании правовой неопределенности. При этом, поскольку Верховный суд не вправе отменять положения федеральных законов, точно также сконструированные нормы благополучно существуют при этом в КоАП РФ, т.е. де факто применяются разные требования к конструированию норм на федеральном и местном уровне, что для предмета совместного ведения является абсурдной ситуацией.

Более того, наличие в федеральном КоАП большого числа бланкетных норм фактически перекрывает возможность принятия специальных норм на

региональном уровне, т.к. практически любая такая норма может гипотетически вторгаться в состав федеральной бланкетной нормы.

Таким образом, субъекты федерации не могут принять ни бланкетную, ни специальную нормы по многим вопросам, отнесенным к их компетенции, что на практике во многих регионах привело к «игре в догонялки» с органами прокуратуры, когда норма принимается, затем через какое-то время неизбежно успешно обжалуется прокуратурой, затем принимается новая норма, в переформулированном виде вводящая наказание за фактически те же деяния, которую прокуратура вновь обжалует. Круг замыкается. Безусловно, говорить о том, что такого рода нормы служат ориентиром законопослушного поведения, не приходится.

Поэтому должна быть закреплена возможность конструирования составов правонарушений через бланкетные и отсылочные нормы как на федеральном, так и на местном уровне с возможностью установления отсылочных и бланкетных признаков исключения административной ответственности.

Также, применительно к отсылочным нормам, по нашему мнению, должна быть исключена возможность двойной отсылки, т.е. состав правонарушения должно образовывать только нарушение того нормативного акта, на который ссылается соответствующая статья, а никак не нормативного акта, на который ссылается нормативный акт, на который ссылается статья. К сожалению, в ходе нашего мониторинга последняя практика неоднократно фиксировалась, в том числе при рассмотрении дел мировыми судами.

5.1. Расширение, уточнение и конкретизация прав участников осуществляемого органами административной юрисдикции производства по делам об административных правонарушениях на всех его стадиях

- Расширение, уточнение и конкретизация прав участников производства

Данное предложение не детализируется в концепции, но является назревшим и востребованным. По нашему мнению, необходимо детальное регулирование, по аналогии с регламентацией этого вопроса в ГПК и АПК.

Особенно важным практическим вопросом является определение прав лица, возбудившего дело об административном правонарушении. В настоящее время одни судьи воспринимают составителя протокола как сторону обвинения, другие – приравнивают к рядовому свидетелю. Обе эти крайности являются вредными.

- Предусмотреть исчерпывающий перечень процессуальных нарушений, которые влекут безусловную отмену постановления

Мы не считаем эту проблему самостоятельной, поскольку перечень оснований для безусловной отмены постановления в настоящее время установлен в действующем КоАП, а острота проблемы отмен по иным основаниям обусловлена чрезмерно сжатыми сроками давности, установленными в настоящее

время. Применительно к делам, рассматриваемым административными комиссиями, в случае обжалования, уже к первому заседанию суда сроки давности оказываются истекшими, поэтому новое рассмотрение дела (которое к тому же требует времени на подготовку и извещения) становится невозможным и у суда не остаётся другого выхода, кроме отмены постановления с прекращением производства.

В случае, если сроки давности будут продлены хотя бы до четырёх месяцев, процедура нового рассмотрения станет действующей и проблема чрезмерного количества отмен, обоснованных небольшими процессуальными нарушениями, должна будет существенно смягчиться.

- Уточнение порядка и оснований к категориям дел, требующим административного расследования

В настоящее время, нарушения в сфере благоустройства не относятся к категориям дел, по которым может быть назначено административное расследование, при этом субъекты федерации не наделены полномочиями расширить перечень таких категорий.

Позиция нашего Центра состоит в том, что основания для проведения административного расследования должны быть строго регламентированы и не должны привязываться к классификации нарушений по объекту посягательства. Необходимость провести административное расследование может возникнуть в любой категории дел, поскольку в практике административных комиссий установление виновника может потребовать направления нескольких запросов. В настоящее время такие дела либо не возбуждаются или прекращаются, либо привлекаются лица с минимальным уровнем доказательств вины, что разумеется нередко обжалуется. Возможность проведения административного расследования позволила бы пресечь нарушения, по которым иначе невозможно установить виновника и избежать некорректного установления виновника.

- При поступлении сведений, указывающих на наличие события правонарушения, при которой орган может или начать проверку или составить протокол, протокол должен составляться только после проверочных мероприятий

Этот вопрос затрагивает не все административные комиссии, а только те, которые находятся в регионах, в которых предусмотрен муниципальный контроль в сфере благоустройства.

Наш центр категорически возражает против приоритетного применения контрольно-надзорных механизмов перед производством по делу об административном правонарушении. т.к. если в рамках производства по делу, привлекаемое лицо может вообще отказаться предоставлять какие либо сведения и давать показания, либо утверждать что угодно, то при проведении проверки закон обязывает объект проверки предоставлять достоверные сведения и

предусматривает наказание за их непредставление или предоставление неверных сведений. Таким образом, грубо нарушается конституционное право не свидетельствовать против себя.

Поэтому, по нашему мнению, напротив, при поступлении в орган сведений, указывающих на наличие состава административного правонарушения, должно возбуждаться дело об административном правонарушении, а не назначаться внеплановая проверка.

Указанный выше аргумент, по нашему мнению, является достаточным, однако возражения этим не ограничиваться.

Контрольно-надзорные мероприятия несут больше нагрузки на объект проведения проверки: необходимо отвечать на запросы, предоставлять данные, даже если лицо уверено, что невиновно. При этом при производстве по делу лицо вправе не доказывать свою невиновность и не участвовать ни в каких процессуальных событиях.

Кроме того, положения, предусматривающие приоритетное проведение проверки, не согласуются с порядком назначения проверок, предписанным профильным законодательством.

Так, основанием для внеплановой проверки сейчас может быть поступление сведений о нарушениях, создающих угрозу жизни и здоровью граждан, возникновения чрезвычайных ситуаций, утраты объектов культурного наследия и т.д. Что произойдет, если, однако, поступят сведения о нарушении, которое посягает на права гражданина, но не несет угрозы жизни, здоровью и т.д.?

Для этого случая потребуется либо расширить перечень оснований для назначения внеплановых проверок, что является «шагом назад» в регулировании этой сферы, либо отказать заявителю, тем самым оставив нарушение его прав без реакции со стороны государственного органа, что тем более неприемлемо.

В данном пункте также содержится оговорка, что при поступлении достаточных для возбуждения дела сведений должен составляться протокол, а не назначаться проверка. Данное положение следует укрепить указанием на обязанность, а не право должностного лица составить протокол (что соответствует предложенному нами выше принципу неотвратимости) и прямым запретом назначения внеплановой проверки, если уже имеющихся сведений достаточно для возбуждения дела об административном правонарушении, дополнительные доказательства должны собираться в рамках производства по делу, а не через контрольно-надзорные мероприятия.

- Рассмотрение вопроса реабилитации лица, незаконно привлеченного к ответственности

Действующий КоАП никак не регламентирует вопрос восстановления прав, нарушенных при производстве по делу об административном правонарушении, в

результате судебная практика по искам о взыскании убытков за незаконные действия административных органов чрезвычайно разнородна.

В общем случае, по нашему мнению, лицо, привлеченное к административной ответственности незаконно, должно иметь право возмещения за счет бюджета понесенных убытков, включая также и упущенную выгоду в следующих обстоятельствах.

Во-первых, лицо должно быть привлечено к административной ответственности, поскольку до назначения административного наказания никаких обязанностей у лица не возникает, а свою невиновность оно доказывать не обязано, поэтому все понесенные до этого издержки нельзя считать необходимыми и обоснованными, если, разумеется не применялись обеспечительные процедуры.

Во-вторых, ошибочное назначение административного наказания должно быть обусловлено процессуальными нарушениями, при этом к действиям должностных лиц должна применяться презумпция добросовестности. Поскольку ни один человек не наделен всезнанием, ошибочная оценка весомости доказательств всегда возможна, что уж говорить о случаях, когда лицо признается невиновным, например, в надзорной инстанции.

В-третьих, производство должно быть прекращено судом по реабилитирующим обстоятельствам.

- Процессуальный порядок привлечения к административной ответственности арбитражными судами должен регулироваться арбитражным процессуальным законодательством

К сожалению, концепция нового кодекса не содержит аргументации в пользу этого предложения, поэтому не вполне ясно, чем руководствовались авторы, предлагая фактически закрепить разные процессуальные порядки.

Не возражая против этого подхода как такового, следует, по нашему мнению, предусмотреть в новом кодексе положения, исключаящие возможность вторжения арбитражных судов в подсудность судов общей юрисдикции, например, твердо разграничив подсудность таких дел.

К сожалению, в ходе нашего мониторинга мы не раз выявляли ситуацию, когда арбитражный суд принимал к рассмотрению и выносил решения по пересмотру постановлений, вынесенных административными комиссиями за нарушения в сфере благоустройства, которые очевидно не относятся к экономической и предпринимательской деятельности. При этом рассмотрение таких дел в условиях процессуального порядка, предусмотренного АПК и адаптированного для совершенно иной по сути категории дел, способствует множеству злоупотреблений.

5.2. Новые подходы к представительству в производстве по делам об административных правонарушениях

Концепция предполагает установить необходимость наличия юридического образования для представителей по делам об административных правонарушениях в судах, выше районного.

Центр поддерживает данную инициативу, поскольку в настоящее время ничто не мешает предоставлять даже коммерческие юридические услуги, не имея профильного образования. Кроме того, при рассмотрении дела в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях, которые служат исправлению ошибок, допущенных на предыдущем уровне, и для обеспечения единства правоприменения; чтобы заявить какие-либо валидные аргументы, требуется правовая компетентность.

Между тем, данное требование, безусловно, должно быть распространено и на представителей со стороны органа или лица, вынесшего постановление о назначении административного наказания, и должно обеспечиваться требованием наличия в коллегиальном органе как минимум одного члена с юридическим образованием, что отмечалось нами выше в контексте «принципа компетентности».

Следует отметить, что в настоящее время во многих административных комиссиях нет ни одного члена даже со средне-специальным, не говоря уже о высшем, юридическим образованием, поэтому положение о наличии у представителя юридического образования должно предусматривать переходный период для вступления в силу.

5.3. Извещения и уведомления, а также документооборот с использованием современных средств связи и коммуникаций в производстве по делам об административных правонарушениях

Важнейшие положения в этом пункте:

- Расширение электронного документооборота и межведомственного взаимодействия

Органы административного производства не должны оставаться в стороне от развития современных технологий. Преимущества организации взаимодействия в электронной форме очевидны: прирост скорости, снижение трудозатрат, упрощение анализа и отчетности, исключение подлога и т.д.

Безусловно, требования по электронному взаимодействию должны быть строго регламентированы в законе, поскольку в настоящее время реализация современных форм документооборота целиком зависит от желания самих административных комиссий и благоволения руководства смежных органов, с которыми предполагается взаимодействие. Поэтому в одних регионах (например, в Татарстане), всё взаимодействие автоматизировано, в других – смежные органы просто отказывают со своей стороны предоставлять информацию. Пока это будет правом, а не обязанностью, такие проблемы останутся.

В идеале, закон должен предполагать сквозную автоматизацию, от фиксации нарушений, до обжалования и исполнения наказаний.

- Использование сервисов портала «Госуслуги» для извещений

Идея соответствует современным требованиям и удобна для участников производства, поддерживается нами в полном объёме.

- Право выбора участниками производства способа уведомления

Де-факто, во многих административных комиссиях право выбора способа уведомления частично реализовано. Целесообразно закрепить в законе такую возможность. Однако следует предусмотреть, каким образом гражданин может выразить свой выбор. Очевидно, это можно сделать при составлении протокола, однако в таком случае уведомление выбранным способом будет касаться только дальнейших извещений, а о составлении протокола гражданин будет уведомлен традиционным способом, что конечно снижает эффект от данной новации. Возможно целесообразно предусмотреть возможность предварительного выбора способа уведомления через портал «Госуслуг», однако следует тщательно проработать алгоритм получения этой информации административными комиссиями, чтобы он не требовал сложных и трудоёмких запросов.

- Предоставление возможности направления ходатайств и иных документов от участников производства в административный орган посредством электронных средств коммуникации

Полезная новация, поскольку личное посещение административной комиссии требует выделения отрезка рабочего времени, а кроме того, процессуальные действия в отношении юридических лиц могут быть назначены в разных органах на одно время. Возможность удалённо предоставить свои объяснения к протоколам, изложить свою позицию при рассмотрении дела, направить документы, или как минимум подать ходатайство, например, об отложении рассмотрения должна быть, безусловно, предусмотрена.

Однако, при этом следует исключить возможность подачи подложных уведомлений другими лицами, такой функционал должен быть связан с авторизацией на сервисе «Госуслуг».

- Возможность получения оперативной информации по делам об административных правонарушениях в онлайн-режиме

Принцип открытости производства по делам об административных правонарушениях подразумевает возможность получения информации по делу. В настоящее время, по делам, рассматриваемым судами, можно получить всю необходимую информацию: стадия производства, дата и место рассмотрения, данные судьи, результат и т.д.

При этом по делам, рассматриваемым административными комиссиями, такая информация в открытых источниках отсутствует, её можно получить в лучшем случае по телефонному звонку.

Безусловно, данная информация должна публиковаться на сайте соответствующего органа, а в идеале - на единой площадке. Это удобно не только для лиц, привлекаемых к ответственности, но в особенности для потерпевшего и свидетелей, а также для общественного контроля.

Реализуя, однако, изложенные выше нововведения, следует проработать их техническую реализацию, чтобы по возможности избежать дублирования расходов на разработку одних и тех же автоматизированных систем, чтобы на федеральном уровне был разработан общий функционал, или как минимум программный комплекс под свободной лицензией, которые могли бы безвозмездно использоваться всеми заинтересованными органами.

5.4. Концептуальные предложения по применению обеспечительных мер

В данном пункте отмечается необходимость принятия норм, четко регламентирующих сроки и порядок применения обеспечительных мер.

Данное предложение, хотя и не будучи конкретизированным, является чрезвычайно актуальным.

Административные комиссии сталкиваются с проблемами в части реализации таких обеспечительных мер как изъятие, а в рамках полномочий по ст. 20.25 КоАП РФ также же административное доставление, административное задержание и привод.

По нашему мнению, новый кодекс должен содержать, во-первых, твердое положение об обязанности органов полиции исполнять поручения лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях на применение мер, полномочиями на применение которых в конкретном случае наделены только сотрудники полиции. Желательно, чтобы данное положение было подкреплено и положениями о строгой административной и дисциплинарной ответственности должностных лиц органов полиции за невыполнение таковых запросов. К сожалению, в настоящее время органы полиции в большинстве случаев даже не отвечают на запросы от лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях.

Второй важный момент, следует исключить практику, когда судьи требуют от должностных лиц, составивших протокол об административном правонарушении, «обеспечить явку» лиц, участие которых в рассмотрении обязательно. Данное требование является фактически невыполнимым, т.к. лица, составляющие протокол, часто не имеют соответствующих полномочий и возможностей их реализовать. Такая практика сложилась, например, в отношении ст. 20.25 КоАП Уклонение от исполнения административного наказания.

Поскольку физическому лицу по ней может быть назначен административный арест – его участие в рассмотрении дела обязательно, однако судьи вместо того, чтобы вынести определение о приводе, возвращают протокол составителю с требованием обеспечить явку лица, привлекаемого к ответственности, или прекращают дело по причине необеспеченной явки. Должно быть четко регламентировано, что в случае неявки такого лица на рассмотрение дела, судья обязан вынести определение о приводе, которое должно быть исполнено ФССП (при необходимости – с поддержкой полиции).

6. Исполнение административных наказаний

Главный нетривиальный момент в этом пункте – необходимость законодательного закрепления электронного документооборота между органами административного производства и ФССП.

Данное предложение является очень актуальным, поскольку бумажный документооборот трудоёмок, создаёт риски ошибок, не позволяет вести учет и обеспечивать обратную связь.

Административные комиссии в ряде муниципальных образований уже перешли на электронное взаимодействие с судебными приставами и, хотя явного влияния на собираемость штрафов это не оказывает, снижение трудозатрат отмечают все.

Особенно актуальным данное предложение становится в связи с развитием средств автоматической фиксации нарушений в сфере благоустройства и парковки. Автоматическая фиксация даёт большой прирост постановлений, что ставит вопрос о нагрузке на должностных лиц и ФССП, электронный документооборот существенно смягчает эту проблему.

6.1. Концептуальные предложения по применению механизмов, существенным образом мотивирующих правонарушителя на добровольное исполнение назначенного ему административного наказания

В этом пункте содержится предложение распространить 50% скидку при оперативной оплате штрафа не только на нарушения физических лиц в сфере ПДД, но и большинство остальных нарушений.

Наш Центр поддерживает это предложение, поскольку оно даёт преимущество добросовестным участникам делопроизводства, которые признают вину и исполняют административное наказание. Кроме того, в настоящее время сложилась практика, когда нарушители обжалуют постановления даже в безнадежных случаях с единственной целью – оттянуть вступление наказания в силу. Скидка за оперативную оплату обесмысливает подобную практику, снижает нагрузку на судебную систему и должностных лиц, которые смогут больше внимания уделять делам, где действительно имелись нарушения прав участников производства. Нельзя игнорировать также и сокращение нагрузки на судебных приставов, которые сейчас крайне перегружены, нехватка ресурсов на

принудительное исполнение наказаний даёт фактическое преимущество недобросовестным лицам, уклоняющимся от исполнения административного наказания, порой, к сожалению, успешно в течение длительного срока вплоть до окончания исполнительного производства или ликвидации юрлица-должника.

6.2. Упрощение процедур взыскания административных штрафов на небольшие суммы

В рамках данного предложения предполагается взыскивать штрафы суммой до 10 тыс. рублей без возбуждения исполнительного производства – в автоматическом режиме за счет средств, находящиеся на счетах нарушителя.

Мы поддерживаем данную меру. Формально и сейчас административные комиссии вправе взыскать средства без возбуждения исполнительного производства, направив постановление для исполнения в банк. Проблема состоит в том, что у них отсутствуют полномочия, чтобы получить из ФНС сведения, в каких банках у должника открыты счета.

Но даже при получении таких полномочий данная работа будет трудоёмкой и отвлечет от основных обязанностей, поэтому целесообразно автоматизировать этот процесс.

Уточнение, которое мы считаем нужным ввести – установить более высокий порог для юридических лиц в размере 50 – 100 тыс. руб.

При этом, разумеется, для сокращения нагрузки на ФССП и суды следует предусмотреть обязательную попытку взыскать небольшой штраф в автоматическом режиме перед тем, как направлять постановления для возбуждения исполнительного производства и перед привлечением нарушителя по ст. 20.25 КоАП РФ Уклонение от исполнения административного наказания (с соответствующей корректировкой срока давности по ней или пересмотра характера нарушения с длящегося на продолжающееся)

2. МОНИТОРИНГ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

2.1. Методика мониторинга

Форма мониторинга – документарная.

Цель мониторинга – оценка количественной доли отмененных и измененных постановлений административных комиссий в разрезе причин пересмотра постановлений.

Предмет мониторинга – судебная практика по делам об обжаловании постановлений административных комиссий.

Метод мониторинга – изучение опубликованных судебных решений.

Объект мониторинга – решения судов общей юрисдикции первой инстанции по искам об обжаловании решений административных комиссий, исключая:

- Иски от потерпевших;
- Дела с участием прокуроров;
- Промежуточные решения.

Период мониторинга: 01.01.2019 – 31.12.2019

Объем мониторинга: 500 судебных решений

Территория мониторинга - все субъекты РФ.

Порядок мониторинга. Мотивировочная часть каждого судебного решения об отмене или изменении постановления административной комиссии анализировалась на предмет основания принятия такого решения. Исходя из опыта ранее проведенных мониторинговых и проверочных мероприятий, недостатки, послужившие основанием для пересмотра постановления, были сгруппированы в 15 категорий:

1. Ненадлежащее уведомление привлекаемого лица
2. Некачественный фотоматериал
3. Нет доказательств наличия события административного правонарушения
4. Нет доказательств наличия состава административного правонарушения
5. Нет доказательств вины привлекаемого лица
6. Неправильная квалификация нарушения
7. Составление протокола неуполномоченным лицом
8. Изменение нормативно-правового акта, устанавливающего требования или ответственность в период производства по делу.
9. Отсутствие кворума
10. Ненадлежащий состав комиссии
11. Малозначительность нарушения
12. Привлекаемому лицу не разъяснены процессуальные права
13. Нарушение процессуальных сроков
14. Прочие случаи

2.2. Результаты мониторинга

Из общего числа (500) решений, в 197 (39,4%) случаях суд оставил постановление административной комиссии в силе, в 253 (50,6%) случаев принял решение об отмене, из которых в 49 (9,8% от общего числа, 19,4% от числа отменённых) отправил на новое рассмотрение, а в 50 (10,0% от общего числа) случае изменил в части назначенного наказания .

Следует понимать, что эти показатели не в полной мере отражают реальную картину, т.к. подвержены «систематической ошибке выжившего», ведь судом пересматриваются только те постановления, которые были обжалованы. Те постановления, которые не содержали недостатков, а, следовательно, и оснований для обжалования – не будут рассмотрены судом и не попадут в судебную статистику. С другой стороны, точно также содержащее недостатки постановление, назначающее предупреждение или небольшой штраф, может не быть обжаловано из-за того, что лицу дешевле оплатить штраф, чем тратить время и силы на обжалование. Поэтому мы можем быть уверены, что абсолютное количество постановлений с серьезными недостатками гораздо больше, чем отмененных судами, но их относительная доля – меньше.

Между тем, несмотря на введение категории писем «административное» со сроком хранения 7 дней, против 30 у заказных, которая позволила сократить сроки производства по делам, проблема короткого срока давности остаётся. Если постановление было обжаловано и судом найдены не критически недостатки, которые могли бы быть устранены при новом рассмотрении, оно также скорее всего будет отменено, поскольку не остаётся процессуальных сроков для нового рассмотрения. Это вносит свой вклад в искажение статистики. Высокая доля отмен с прекращением производства, без отправки на новое рассмотрение, свидетельствует не об относительно большой пропорции постановлений с критическими ошибками, а об отсутствии времени, чтобы рассмотреть дело заново, что отмечается судами во многих решениях.

Остановимся на причинах, по которым суды отменяют постановления административных комиссий.

Первая категория причин – процессуальные нарушения, к которым относятся грубые нарушения законодательства, нарушение порядка уведомления, некачественный фотоматериал и неправильная квалификация дела. Вторая категория – содержательные недостатки, связанные с дефектами доказательств события, состава и вины. Третья – прочие случаи. Обращаем внимание, что сумма долей по причинам может быть больше 100%, поскольку многие дела содержат несколько нарушений, ставших основаниями для отмены постановления.

Первая категория – **процессуальные** нарушения – это нарушения, связанные с недостатками производства и не связанные с содержательной стороной, с противоправным действием как таковым. На основании грубых нарушений отменено 61 (24,1%) от числа отмененных) дел из всех исследованных.

1. Грубые нарушения

Грубыми мы считаем недостатки в производстве, которые прямо нарушают требования действующего законодательства, во всех случаях ведут к отмене постановлений.

К этой группе относятся:

- Отсутствие кворума

Следует отметить, что по итогам ранее реализованных проектов, отсутствие кворума де-факто не редкость, однако в документах число присутствующих членов комиссии может быть иным, - нарушитель редко проверяет соответствие числа присутствующих и указанных в документах, а при неявке нарушителя вписать любое число присутствующих и вовсе ничего не мешает.

Следует учитывать также возможность потери кворума вследствие отводов, в ходе мониторинга мы столкнулись с одним таким делом.

- Явно неверные и противоречивые сведения в документах

Наиболее частый случай – расхождение данных в протоколе заседания и в постановлении, неверные даты в документах, неактуальный состав административной комиссии, неправильное указание должностей в комиссии, подписание постановления неуполномоченным лицом в отсутствие председателя.

Под явно неверными сведениями, мы, разумеется, не подразумеваем небольшие и устранимые ошибки, не сказывающиеся на результатах рассмотрения дела, обусловленные человеческим фактором. Весьма характерный пример явно неверных сведений: в постановлении указано, нарушитель не явился ни на составление протокола, ни на рассмотрение дела, но также указано, что вину он признал, и даже раскаялся.

Сюда же относится и явно неверное оформление документов, например, оформление двух постановлений по одному делу.

- Составление протокола неуполномоченным лицом.
- Привлекаемому лицу не разъяснились права

Права должны разъясняться во всех случаях на всех стадиях производства, соответствующая отметка и подпись должны быть в формах процессуальных документов. Протокол без данной отметки должен возвращаться составителю.

- Привлечение одного лица более одного раза за одно и то же событие
- Отказ в допуске представителя

Закон не ограничивает участников производства в количестве представителей, и позволяет участнику явиться и лично и одновременно с представителем.

- Непринятие решения по ходатайству, включая заявленные отводы

Все имеющиеся ходатайства должны быть отражены в протоколы рассмотрения дела и по каждому комиссия должна принять решение.

- Нарушение территориальной подведомственности
- Назначение наказания после истечения сроков давности

Два последних недостатка помимо грубых ошибок могут быть связаны с неправильной оценкой длящегося нарушения как нескольких отдельных, и наоборот – отдельных как длящихся.

Грубые нарушения обусловлены несколькими причинами. Во-первых, несоблюдение предписанных законом процедур. Протоколы с грубыми нарушениями вообще должны возвращаться нарушителям, наличие таких ошибок в постановлении свидетельствует о том, что входящие протоколы никак не проверяются и сразу отправляются на рассмотрение.

Также, наличие таких ошибок говорит о том, что заседания в комиссии для дел, где нарушитель не явился, реально не проводятся, а протоколы «рисуются» секретарём, а затем члены комиссии их просто подписывают. Естественно, если дело видел только один человек, когда ничего не обсуждалось и анализировалось, ошибка легко может оказаться незамеченной.

В некотором смысле такие признаки свидетельствуют и об отсутствии дисциплины и небрежном отношении членов комиссии к работе, когда они никак не знакомятся с делами, а на самом заседании ограничиваются только голосованиями вслед за председателем.

Существует и более прозаичная причина, связанная с человеческим фактором. Для экономии трудозатрат, текст в один документ, копируется из другого документа, затем изменяется. Разумеется, иногда можно упустить что-то в части редакции, но документ при этом будет выглядеть правдоподобно. Поэтому мы рекомендуем использовать универсальные шаблоны, а не копировать имеющиеся дела.

Наша позиция состоит в том, что административным комиссиям следует стремиться к полному исключению грубых нарушений.

В отношении грубых нарушений при производстве по делам мы рекомендуем непосредственному руководству, контролирующим органам и прокуратуре реализовать принцип нулевой терпимости, когда наличие даже одного такого нарушения из перечисленных выше должно приводить к ответной реакции, например, к предупреждению должностного лица на первый раз и

дисциплинарным взысканиям по прогрессивной шкале при повторении в течение года.

Отслеживать наличие таких нарушений можно в рамках проверок документов, посещения заседаний и мониторинга судебных решений.

2. Нарушение порядка уведомления

Ненадлежащее извещение лица, привлекаемого к административной ответственности, о составлении протокола, рассмотрении дела, и переносах продолжает оставаться самой частой причиной пересмотра постановлений административной комиссии. Такой недостаток указан в 84 решениях судов (33,2% от числа отмененных постановлений)

В отличие от грубых нарушений, ненадлежащее уведомление не всегда является виной административной комиссии. Положения действующего КоАП РФ не содержат универсально правильного способа уведомления лиц, участвующих в производстве, поэтому любое извещение может быть признано судом ненадлежащим. Более того, на практике суды нередко рассматривают уведомление не как действие административной комиссии, а как результат, т.е. знал ли нарушитель о возбуждении и рассмотрении дела, мог ли знать, и должен ли был знать при разумной осмотрительности, порой чрезмерно далеко заходя в презумпции добросовестности.

Второй важной причиной неизбежности части пересмотров постановления по основанию ненадлежащего извещения являются ошибки, содержащиеся в ведомственных базах ФМС, ГИБДД и регистрах ЕГРЮЛ, ЕГРИП, ЕГРН, и др. К сожалению, всё ещё нередко случается ситуация, когда указанные базы содержат неверные сведения о лице, его контактных данных и месте регистрации. Административная комиссия при этом не имеет никакой возможности для проверки этих данных. Понятно, что если сведения об адресе были неверными, то и извещение было направлено по неправильному адресу и не дошло до адресата, а, следовательно, произошло нарушение прав лица, привлекаемого к административной ответственности, что является справедливым основанием для отмены постановления.

Исторически, третьей и основной причиной была невыполнимость положения о рекомендуемом способе уведомления через заказные письма, поскольку уведомить нарушителя нужно дважды, о двух процессуальных действиях: составлении протокола и рассмотрении дела, при этом каждое письмо с уведомлением могло храниться до 30 дней, т.е. 60 дней в общем без учета времени на пересылку, а общий срок производства по делу ограничивался сроком давности в два месяца, т.е. 59 – 62 днями. Поэтому фактически любое уведомление физических лиц (юридических обычно можно уведомить по электронной почте и суд считал такое уведомление надлежащим), не явившихся на составление

протокола (при явке можно вручить уведомление о времени и месте рассмотрения на руки), было ненадлежащим.

Между тем, с принятием поправок, предусмотренных 139-ФЗ "О внесении изменения в статью 4 Федерального закона "О почтовой связи", а затем и изменений в Правила оказания услуг почтовой связи и Особые условия приема, вручения и возврата почтовых отправлений разряда «Судебное», которые ввели новую категорию письма – административное, данная проблема должна сойти на нет, поскольку семидневный срок хранения таких писем оставляет существенный запас процессуальных сроков.

Таким образом, продолжающиеся отмены постановлений на данном основании свидетельствуют о том, что часть административных комиссий продолжает высылать уведомления устаревшим способом – обыкновенными заказными письмами, а не административными.

Это серьезная недоработка председателей этих комиссий.

Мы рекомендуем всем административным комиссиям использовать для уведомления нарушителей только письма категории «административное» и отказаться от всех остальных способов, за исключением SMS и электронной почты при подписанном привлекаемым лицом согласия (согласие можно получить на составлении протокола и уведомлять уже о рассмотрении и отложениях) либо телеграммы для особо срочных случаев.

3. Некачественный фотоматериал

Неудовлетворительное качество фотоматериала отмечалось судьями в 11 (4,3% от количества отмененных) решениях об отмене. Некачественный фотоматериал не может служить доказательством наличия события, состава правонарушения, вины нарушителя, а крайних случаях, наоборот – свидетельствует об их отсутствии.

Причины, вызывающие критическую оценку судом фотоматериала, можно разделить на две группы: изначально низкое качество фотографии и низкое качество отпечатка.

Поскольку делопроизводство в административной комиссии и документооборот с судами ведется в бумажной форме, то судьи видят именно распечатку фотографии. По сей день обычной практикой является черно-белая печать с низким разрешением, на бюджетных моделях принтеров, предназначенных для работы с текстом.

В условиях 2020 г., мы рекомендуем всем административным комиссиям и ведомствам, должностные лица которых уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, приобрести принтеры с функцией цветной печати.

Изначально низкое качество фотоматериала может быть обусловлено качеством фототехники или работы лица, которое проводило фотофиксацию.

Вопрос качества фототехники теряет актуальность вместе с научно-техническим прогрессом. Сегодня фактически любой, даже бюджетный смартфон, имеет встроенную камеру, позволяющую сделать фотографию достаточного качества, чтобы она служила доказательством по делу об административном правонарушении. Однако, бюджетные устройства обычно обеспечивают приемлемое качество фотографий только на небольшом расстоянии, в светлое время суток и хорошую погоду. Учитывая специфику рассматриваемых административными комиссиями правонарушений, фотофиксация в иных условиях и не требуется.

Однако, если в практике административной комиссии существует необходимость фотофиксации административных правонарушений с дальнего расстояния, в условиях ночи или сумерек, в этом случае органы, должностные лица которых уполномочены составлять протоколы, должны быть снабжены необходимой фототехникой.

Применительно к качеству работы лица, сделавшего фотографию, следует реализовать отдельный подход для двух групп лиц. Дело может быть возбуждено, если должностное лицо само выявило нарушение или поступило соответствующее обращение гражданина.

Для случая с обращением гражданина нужно учитывать, что помимо фотоматериала как такового имеются и свидетельские показания гражданина. Если они указывают на наличие события административного правонарушения, отказывать в возбуждении дела неправомерно. В этом случае нужно составить протокол об административном правонарушении, и уже при рассмотрении дела оценить все доказательства. Если свидетель только один, а с другой стороны, нарушитель даёт показания, что события, состава и вины не было, тогда, если и фотоматериал не даёт возможности однозначно сделать вывод об этом, дело на рассмотрении следует прекратить. Если привлекаемое лицо не возражает или не даёт никаких противоположных изложенным свидетелем показаний, можно признать его виновным, однако в качестве доказательств учесть только свидетельские показания, без фотоматериала.

В случае, если некачественный фотоматериал подготовлен должностным лицом, правильным, по нашему мнению, является возврат всех таких протоколов составителю, если они не содержат иных доказательств (при наличии иных доказательств – оценивать их при рассмотрении, критично оценив при этом сам фотоматериал, и принимать решение исходя из их совокупности). Следует тщательно разъяснять должностным лицам минимальные требования к фотоматериалу, подготовить соответствующую инструкцию, сразу обучать вновь принятых сотрудников, при систематической подготовке неудовлетворительного материала – применять дисциплинарные меры.

4. Неправильная квалификация

Относительно редкий недостаток, отмеченный судами в 24 (9,5% от числа отмененных постановлений) судебных решениях об отмене (не об изменении с переквалификацией!). Сложность квалификации – установления соответствия между совершенным деянием и признаками конкретного состава правонарушения - связана с несовершенством законодательства и распылением полномочий.

В части случаев причины являются объективными, поскольку квалификация правонарушений порой вызывает проблемы даже у ученых-юристов. Тем более трудно оценить границу между составами, когда составление протоколов по ним отнесено к полномочиям разных органов, ведь тогда у должностного лица просто нет знаний и опыта по применению смежной нормы. Поэтому определенная доля пересмотра постановлений по этому основанию неизбежна.

Между тем, довольно часто неправильная квалификация носит явный, очевидный, а порой и умышленный характер (как злоупотребление), что не раз выявлялось нами в ходе нашего мониторинга и проверок.

В случае явно неправильной квалификации, независимо от того, приводит ли это к вторжению в полномочия другого органа или касается неправильного выбора статьи в пределах подведомственности административной комиссии, мы рекомендуем возвращать все такие протоколы составителям.

Субъективными причинами, приводящими к неправильной квалификации правонарушения, являются как низкая квалификация, так и умышленные действия должностных лиц. При этом умышленные действия могут быть по благим мотивам, например, решить проблему в пределах имеющихся полномочий при длительности и неизвестности результата работы других ведомств; личными, чаще всего желанием снизить трудозатраты, если составление по другой статье подразумевает больше работы по сбору доказательств и оформлению документов, а также искусственно завесить показатели работы, если предпочитаемое нарушение легко выявляется и доказывается; и злоумышленными, когда при существенно различной величине штрафа, по коррупционным мотивам можно оформить по более «легкой» статье, или умышленно оформить неправильно квалифицировав, чтобы штраф был легко оспорен в суде.

Остановимся на типичных примерах неправильной квалификации.

- **Нормы КоАП за нарушение ПДД**

Частый случай – вторжение административных комиссий в полномочия ГИБДД, когда действия, которые прямо запрещены ПДД и наказание за которой предусмотрено гл. 12 КоАП квалифицируется как нарушение правил благоустройства муниципального образования.

Нами не раз выявлялись случаи, когда, например, административная комиссия привлекала к ответственности за стоянку на тротуаре. Между тем, наказание за данное деяние предусмотрено ч. 3 ст. 12.19 КоАП РФ. Такой

протокол не только не должен был рассматриваться, а должен был быть сразу возвращен составителю.

- Фасады жилых домов и придомовая территория

Требования к указанным объектам содержатся в Правилах пользования жилым помещением и Правилах содержания общего имущества в многоквартирном доме, а ответственность за их нарушения предусмотрена ст. 7.21 и 7.22 КоАП РФ.

Правила благоустройства территорий муниципальных образований обычно частично воспроизводят нормы, содержащиеся в правилах, указанных выше. В случае, если деяние не нарушает никаких запретов, содержащихся только в правилах благоустройства и не содержащихся в вышеуказанных правилах, оно, следовательно, должно квалифицироваться по ст. 7.21 и 7.22.

- Фасады и охранные зоны объектов культурного наследия

Если объектом нарушения является фасад объекта культурного наследия или выявленного объекта культурного наследия, или местом нарушения является охранный зона памятника истории и культуры, то нарушение правил благоустройства с высокой вероятностью будет нарушать законодательство об охране культурного наследия, а, следовательно, будет попадать по составам, предусмотренным ст. 7.13-7.14 КоАП РФ.

Административной комиссии муниципального образования, в котором много объектов культурного наследия, следует проверять, не относится ли здание к объектам культурного наследия, а территория – к охранным зонам.

Может возникнуть вопрос: что, если деяние содержит как нарушения, попадающие под другие составы, так и нарушение, которое попадает только под составы, подведомственные административной комиссии.

В теории должно быть применено положение о конкуренции норм на основе максимального размера штрафа, предусмотренное ст.4.4 КоАП РФ, а также административной комиссии нужно убедиться, что другой орган не привлечет нарушителя за то же деяние. Однако на практике такой совет будет бесполезным и нереализуемым.

Поэтому в этом случае мы рекомендуем и в протоколе, и в постановлении в качестве состава нарушения описывать только обстоятельства, которые образуют состав правонарушения, подведомственный административной комиссии. Остальные нарушения, попадающие под другие статьи, отражаться не должны.

Содержательные недостатки характеризуют недоработки, связанные со сбором и оценкой доказательной базы. Административный орган в процессе производства по делу должен доказать наличие события и состава правонарушения, и вину нарушителя. Из-за неполноты или отсутствия

доказательств одного из этих обстоятельств было отменено 138 постановлений (54,5% от числа отмененных) от общего числа изученных дел.

Рассмотрим отдельно случаи отсутствия доказательств каждой составляющей правонарушения.

1. Событие

Материалы дела должны содержать доказательства минимального перечня обстоятельств события административного правонарушения:

- Дата
- Время
- Место
- Действие или бездействие

В ходе нашего мониторинга, были обнаружены как дела, отмененные по причине отсутствия этих сведений вообще (такой недостаток можно считать грубым, дело вообще не должно было рассматриваться, не говоря уже о вынесении постановления), так и по причине критической оценки доказательств, на которой мы остановимся ниже.

2. Состав

Доказывая состав административного правонарушения в действиях лица, административная комиссия, упрощенно, должна показать наличие в данном деянии нарушений действующего законодательства.

Доказывая противоправность действия или бездействия, административная комиссия должна иметь материалы, подтверждающие все признаки состава административного правонарушения:

- Объект правонарушения
- Предмет правонарушения
- Общественно-опасное последствие
- Причинно-следственная связь
- Субъект
- Смягчающие и отягчающие обстоятельства

Так, например, состав правонарушения, сформулированного как «Неисполнение обязанности по участию собственниками и (или) иными законными владельцами 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, выразившееся в непроведении мероприятий по очистке прилегающей территории от порубочных остатков деревьев и кустарников» устанавливает признаки объекта, предмета, и общественно-опасного последствия, и ограничивает круг субъектов правонарушения:

- обязанность удалить порубочные остатки установлена нормативным актом (объект),
- участок относится к прилегающей территории (предмет)
- наличие порубочных остатков деревьев и кустарников (общественно-опасное последствие)
- если территория прилегает к участку, занятому многоквартирным домом, - что он образован (субъект).

Для признания наличия состава правонарушения, материалы дела должны содержать убедительные доказательства всех признаков, т.е. каждого из указанных выше обстоятельств.

3. Вина

Чтобы доказать виновность лица в совершении административного правонарушения, административной комиссии необходимо доказать причинно-следственную связь между действием или бездействием конкретного лица и наступившими негативными последствиями.

Если для вины в форме действия ситуация обычно понятна, то для вины в форме бездействия следует доказать, что на данное лицо была надлежащим образом возложена соответствующая обязанность, и оно имело теоретическую возможность её исполнить.

Недостатки в доказательствах можно разделить на две группы. Первая – отсутствие необходимой информации в материалах дела вообще, либо явные противоречия в приложенной информации. Например, отсутствует дата совершения правонарушения или указаны разные лица. По своим причинам эти недостатки сродни грубым нарушениям, такое дело не должно было, конечно, дойти до постановления.

Вторая группа – сложные случаи, основанные на неправильной оценке доказательств административной комиссией. Можно выделить несколько ключевых причин, приводящих к таким отменам:

- Некритичное отношение к доказательствам

Чаще всего касается дел, где доказательная база ограничивается только свидетельскими показаниями, например, по статьям, связанным с шумом. Следует учитывать, что все непреодолимые сомнения в виновности привлекаемого лица, согласно принципу презумпции невиновности, должны трактоваться в его пользу.

Таким образом, если нарушение подтверждено свидетельскими показаниями только одного человека, а привлекаемое лицо утверждает, что не совершало нарушения, в ситуации один-к-одному следует сделать вывод в пользу данного лица.

Если есть свидетельские показания одного человека в пользу вины привлекаемого лица, а само лицо не дало никаких показаний, следует сделать вывод о виновности данного лица.

Если обстоятельства дела подтверждены показаниями нескольких лиц, они должны быть непротиворечивыми между собой, при наличии противоречий они должны оцениваться критически.

- **Расширительное трактование норм права**

Применение правовых норм по аналогии часто сказывается при неправильном установлении состава правонарушения, когда, например, нормативный акт запрещает парковку на детской площадке, а лицо привлекается за парковку на спортивной площадке, которая отдельно не запрещена.

Должностным лицам административных комиссий следует помнить, что институт административной ответственности относится к публично-правовым, а, следовательно, никакое расширительное толкование норм права в данных отношениях не допускается. Нарушение должно соответствовать строго тем признакам, которые указаны в нормативной базе.

Если при наличии события административного правонарушения суд делает вывод об отсутствии состава административного правонарушения, должностное лицо могло допустить расширительное толкование норм права.

Однако следует помнить, что административная ответственность является публично-правовым институтом, а в сфере публичного права не допускается расширительное толкование нормативных положений и применение метода правовой аналогии.

- **Некачественные данные смежных органов**

Ошибочные данные, предоставляемые другими органами, чаще всего полицией, Росреестром и ИФНС, являются распространенной причиной неверного признания вины и реже – квалификации состава правонарушения, также неверные данные в адресе могут стать причиной ненадлежащего уведомления.

К сожалению, по данным нашего мониторинга, практически все комиссии сталкиваются с предоставлением смежными органами недостоверных сведений, проблема усугубляется тем, что они фактически не несут никакой ответственности ни за сам факт предоставления неверных сведений, ни за содержания баз и реестров в беспорядочном состоянии.

Учитывая, что административная комиссия никак не может проверить эти данные, она, разумеется, руководствуется теми сведениями, которые получены, поэтому ошибок на этой стадии нельзя избежать никак.

- Неочевидные допущения

Нередко, когда обстоятельства дела подкреплены преимущественно косвенными доказательствами, а привлекаемое лицо проигнорировало процессуальные мероприятия, члены административных комиссий могут произвольно брать на себя функции стороны защиты или обвинения, предполагая обстоятельства, которые в ходе производства по делу не устанавливались.

Особенно часто в постановлении произвольно указываются смягчающие и отягчающие обстоятельства.

Например, в ходе мониторинга было выявлено дело, где нарушитель не явился ни на составление протокола, ни на рассмотрение дела, но было указано, что с его стороны имелось раскаяние.

В категории **прочих** оснований для отмены постановлений мы условно внесли изменения в нормативных правовых актах в период производства по делу и малозначительность.

1. Изменения в нормативных актах

3 (1,2% от числа отмененных, 1,5% от числа отмененных с прекращением производства) постановления от общего количества дел были отменены в связи с тем, что во время производства по делу либо после него, но до его обжалования, утратило силу положение нормативного акта, устанавливающее административную ответственность, или требование, за нарушение которого она предусматривалась.

В нормальных условиях подобное совпадение должно быть экзотическим событием, однако на практике в большинстве российских регионов законодательство об административных правонарушениях меняется по несколько раз в год в связи с признанием судами недействующими то одних норм, то других.

Причины подобной практики нами уже рассматривались в предыдущих аналитических докладах. Вкратце, Верховный суд применяет к законодательству субъектов федерации гораздо более строгие требования к конструированию составов административных правонарушений, считая использование бланкетных норм и отсылочных признаков исключения не удовлетворяющим требованиям правовой определенности. Учитывая, что в федеральном КоАП бланкетные и отсылочные нормы встречаются много раз, полномочия федерального центра фактически не имеют никаких границ, и любую норму регионального закона можно признать вторгающейся в полномочия федерального центра, поскольку любой специальный состав правонарушения можно считать подпадающим под бланкетную федеральную норму. Например, нарушения в сфере благоустройства – как нарушение санитарных или строительных правил. В данном докладе мы не будем в очередной раз подробно разбирать эту проблему.

Однако следует отметить, что частота признаний норм и положений недействующими во многом обусловлена не вполне добросовестной практикой органов прокуратуры, которые действуют не от конкретных случаев правоприменения, а, пренебрегая возможностью восстановления нарушенных прав отдельных лиц в рамках процедуры обжалования, сразу вносят протест или выносят представление об устранении таковых норм, обосновывая это гипотетической возможностью нарушения прав граждан при маловероятном стечении обстоятельств, а в случае отказа – направляют иск о признании нормы недействующей в суд. На таких основаниях отменялись не то что нормы, применение которых реально ни разу не нарушало права граждан, а даже нормы, которые и вовсе не применялись ни разу.

При этом, совершенно очевидно, что вред охране прав широкого круга лиц от внезапного возникновения крупного пробела в законодательстве многократно превысит пользу от прекращения возможных маловероятных плюсов при применении соответствующей нормы, тем более что нарушенные таким образом права могут быть легко восстановлены через процедуру обжалования.

2. Малозначительность

В прошлом распространенный, а сегодня практически не применяемый судами при пересмотре дел, рассматриваемых административными комиссиями, механизм замены наказания на устное предупреждение на основании малозначительности. Из всех изученных дел только 2 (0,8% от числа отмененных) было отменено по малозначительности.

Исходя из опыта нашего мониторинга, мы связываем эти показатели со следующими обстоятельствами

Во-первых, в региональном законодательстве под давлением судебной практики за последние годы произошла массовая замена состава правонарушений сформулированных в виде бланкетных норм, на специальные составы, в которых конкретизированы действия лица и объект нарушения. При такой ситуации действия или бездействие, образующее тот или иной состав, редко может быть малозначительным, поскольку если в случае с бланкетной нормой возможно действие нарушает какие-то положения другого нормативного акта, но не имеет общественной опасности, то специальная норма предполагает совершение конкретного априорно общественно опасного деяния, что не может быть малозначительным.

Во-вторых, в федеральном КоАП с 2016 г. установлено, что за впервые совершенные правонарушения, в случаях, соответствующих общим требованиям к назначению предупреждений, изложенных в той же статье, субъектам малого и среднего предпринимательства должно быть назначено предупреждение. При этом понятно, что нарушение, которое попадает под условия, допускающие

назначение предупреждения, весьма вероятно может быть и малозначительным. Это, конечно, снимает с административных комиссий дилемму на рассмотрении и повод для последующего обжалования (хотя предупреждение и является формально наказанием, обжалуют их редко, т.е. единственное реальное негативное последствие для фирмы от них – возможность назначения более высокого наказания за повторное нарушение)

В-третьих, повышение качества рассмотрения дел административными комиссиями (подтверждающееся и нашими общественными проверками, и изучением статистики) приводит к тому, что нарушения своевременно признаются малозначительными и дела прекращаются при рассмотрении дела комиссией, не доходя, соответственно, до суда.

Можно, конечно, предположить, что административные комиссии избыточно прибегают к прекращению дел по малозначительности и признают малозначимыми нарушения, которые не следовало бы. Однако это предположение не подтверждается нашими общественными проверками: мы ни разу не наблюдали злоупотреблений.

В-четвертых, сказывается улучшение работы должностных лиц, составляющих протоколы об административных правонарушениях, связанное с ориентацией на выявление действительно значимых и серьезных нарушений, а не возбуждением дел для создания видимости большого объема проделанной работы.

3. ВЫЕЗДНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРОВЕРКИ

3.1. Методика проверок

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 малых городов и сельских районов Самарской области.

Период проверок: 30.05.2018 – 20.02.2020

Оценка рассмотрения осуществлялась по следующим показателям:

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».

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.

Следует отметить, что в текущем раунде мы отказались от проставления числовых оценок и их сравнительного анализа, поскольку в условиях малых городов и сельских районов количество дел на одном заседании часто невелико (вплоть до одного дела), и поэтому не работает «эффект больших чисел», т.е. результат в значительной степени подвержен случайным обстоятельствам.

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.

3.2. Результаты проверок

Ниже отражены замечания по каждой комиссии и даты выездной проверки.

г.о. Сызрань

19 ноября 2019 г.

Заседание началось в 10:00 и было запланировано до 16:00, т.е. практически на весь рабочий день.

По телефонному звонку без проблем предоставляется информация о заседаниях. Всего в составе 8 человек. В кворуме 4. На момент начала заседания 10.00 в кабинете 3 человека. Периодически, когда приходит нарушитель, звонят еще одному члену, работающему в том же здании, чтобы он пришел. Приходит буквально в течении 2 минут.

Зачитывает материалы секретарь. Вопросы до голосования предлагает председатель.

Все нарушители приглашаются к интервалу времени с 10.00 до 16.00. Административная комиссия готова принимать их в любой момент указанного отрезка.

На заседании было рассмотрено три дела по ст. 4.28. Остальные 8 дел, которые планировалось рассмотреть, решили рассматривать на следующий день. Это нарушает требования КоАП РФ, поскольку для отложения дела следует вынести определение и уведомить нарушителя. Однако однозначно сказать, что закон был нарушен, нельзя: определение могло быть оформлено в тот же день позднее, технически можно успеть уведомить лицо, привлекаемое к ответственности, если при составлении протокола оно согласилось получать уведомления, например, посредством электронной почты, SMS или иным быстрым способом

Номер дела, состав комиссии, материалы дела оглашаются, права участников производства объясняются под роспись.

Обстановка на заседании рабочая, нарушители ведут себя этично.

Вопросы нарушителям задавал только председатель, секретарь только оглашает материалы дела и спрашивает, есть ли что нарушителю сказать. Другие члены комиссии активного участия в обсуждении не принимают и голосуют в основном за тот вариант наказания, который предложил председатель, единогласно.

Для выяснения материального положения нарушителя, спрашивают место работы и должность, а также наличие детей.

Величина штрафов является в целом адекватной.

Протокол заседания ведет секретарь. При этом нарушитель пишет в него лично пояснения по делу. Поднимался вопрос о причинах, со слов председателя, в городском суде случались дела, когда суд вставал на сторону нарушителя, который утверждал, что записано с его слов неверно. Поэтому теперь от них требуют заполнять показания в протоколе заседания собственноручно.

Особенность работы административной комиссии г.о. Сызрань – в каждом деле в материалах имеется опрос. Для членов комиссии при составлении протоколы такие опросы заносить в дело обязательно. Во всех материалах по ст. 4.28 Неисполнение собственниками и (или) иными законными владельцами 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) обязанности участия в содержании прилегающих территорий, есть план-схема, на которой изображено место совершения административного правонарушения.

Рекомендации:

1. Приглашать нарушителей к конкретному времени, а не к интервалу, например, с разбивкой в полчаса. Безусловно, нарушителю удобна возможность прийти в любое время. Однако, что произойдет, если в деле появятся свидетели и потерпевшие? Им придется ждать нарушителя непредсказуемое время, кроме того, факт неявки в таком случае понятен только по истечении интервала, и рассмотрение дела в отсутствие нарушителя происходит фактически не в то время, на которое было уведомление. Помимо нарушения буквы закона, растут затраты времени на рассмотрение дел.

2. Оформлять перенос рассмотрения дела определениями, как предписывает КоАП РФ. При частой необходимости переноса заседаний, ориентировать должностных лиц, составляющих протоколы об административных правонарушениях, на необходимость получения согласий на уведомление посредством электронной почты или SMS, внести соответствующие графы в шаблон протокола.

3. Рассмотреть возможность осуществлять аудиозапись заседания на случай возражений нарушителей относительно записи их показаний. Это позволит существенно сэкономить время, которое тратится на самостоятельное заполнение нарушителем бумаг. Если, конечно, это истинная причина в возможности отказа от показаний, а не создание препятствий для их включения. Очевидно, при необходимости самостоятельно записывать показания, многие из лени либо не внесут их вообще, либо внесут короче, чем изложили бы устно.

г.о. Жигулёвск

20 ноября 2019 г.

Доступ на заседания свободный. Проверяют паспорт и разрешают присутствовать. На время совещания по тому, какое вынести решение, удаляют всех из зала.

На заседании присутствовали 8 членов комиссии из 13. В зале таблички с именами.

Заседание началось вовремя. Явился только один нарушитель.

Со слов членов комиссии, обычно бывает от 5 до 15 дел, чаще всего по ч.2 .1 ст. 4.18 и по ст. 4.28.

Материалы дела оглашаются, состав комиссии не оглашается, поскольку всегда около каждого члена комиссии имеется табличка с ФИО.

Нарушители ведут себя адекватно, обстановка на заседании спокойная. Дела обсуждаются, задаются вопросы нарушителю, вовлечены все члены комиссии.

Информация о материальном положении нарушителей не вносится в протоколы, но в процессе заседания уточняется.

Наказания назначаются обоснованно.

Протокол ведет секретарь.

Председатель является заместителем главы администрации Жигулевска.

Отдельно имеет смысл отметить удобный зал для заседаний.

Комиссия плотно взаимодействует с коллегами из г.о. Тольятти (который находится буквально за мостом через Волгу), вплоть до использования общего программного обеспечения.

Рекомендации:

1. Ориентировать должностных лиц, осуществляющих составление протоколов об административных правонарушениях, принимать меры по выяснению материального положения нарушителя, включить соответствующие графы в типовую форму протокола.

м.р. Нефтегорский

26 ноября 2019 г.

Дату и время заседаний по телефону сообщают неохотно. На сайте администрации нет телефона комиссии. После приезда сотрудника Центра, возникли возражения против её присутствия.

Странная практика, что нарушителя на время совещания удаляют, при этом слушателей – не удаляют.

Из 10 членов комиссии присутствуют 7 человек, кворум соблюдается.

Заседание началось вовремя, все присутствовали на месте. Заседание ведет председатель.

Рассмотрели 2 дела по пришедшим и 5 дел по неявившимся. Все пришедшие – ст. 2.1, неявившиеся 2.1, 4.18, 4.28, 4.20

По ст. 2.1 в материалах дела указано, что было нарушение в разные дни. Данные протоколы составлены некорректно, т.к. это не длящееся нарушение, шум был с перерывами в разные дни.

Повторность учитывается.

Материалы дела и состав комиссии оглашаются, номер дела не оглашается.

Нарушители ведут себя адекватно, атмосфера рабочая.

Почти все члены комиссии участвуют в обсуждении. Задают вопросы, предлагают свои варианты наказаний и т. д.

Материальное положение пришедших нарушителей выясняется на заседании, в протоколах не указывается.

Наказания назначаются адекватно.

Компьютера в помещении нет, протокол ведет секретарь.

Рекомендации:

1. Разъяснить должностным лицам, составляющим протоколы, о недопустимости объединения одинаковых недеящихся правонарушений, совершенных одним лицом, в одном протоколе. Прекратить приём таких протоколов, возвращая их составителю.

г.о. Новокуйбышевск

27 ноября 2019 г.

Пускают на заседание неохотно, вопрос о допуске слушателя был поставлен на голосование комиссии.

В комиссии 15 членов, присутствовали на заседании все, это говорит о хорошей дисциплине.

Заседание началось вовремя. Заседание ведет председатель, протокол ведет секретарь от руки.

Было заслушано 7 дел, статьи: 2.1, 4.18, 4.28, назначено 4 штрафа, 2 предупреждения, 1 дело прекращено по малозначительности. Также вынесено одно представление о необходимости устранения причин и условий, способствовавших административному правонарушению.

Штрафы назначаются адекватно, субъектам малого предпринимательства в предусмотренных законом случаях назначаются предупреждения

Состав комиссии оглашается, материалы дела оглашаются, номер дела не оглашается.

В ходе обсуждения, некоторые члены комиссии задают вопросы. Мнения о наказаниях часто разделяются и в итоге все решается голосованием. Председатель ни разу не проголосовал.

Материальное положение выясняется на заседании у пришедших нарушителей.

Рекомендации:

1. Ориентировать должностных лиц, осуществляющих составление протоколов об административных правонарушениях, принимать меры по выяснению материального положения нарушителя при возбуждении дела, включить соответствующие графы в типовую форму протокола.

м.р. Кинель-Черкасский

4 декабря 2019 г.

На заседание пропускают свободно, сведения о дате и времени заседаний предоставляют по телефону.

Заседание началось вовремя, в 14:00, к из 7 членов комиссии присутствовали 4.

Заседание ведет председатель. Секретарь ведет протокол за компьютером в текущем режиме, все заносится и постановление готовится сразу.

Всех нарушителей пригласили к одному времени – ко времени начала заседания. Было рассмотрено три дела, все на физических лиц, и все закончились предупреждениями. Два дела по ст. 4.20, одно – по 2.1

Материалы дела и состав комиссии оглашаются.

Обстановка рабочая.

Члены комиссии участвуют в обсуждении, задают вопросы.

Материальное положение устанавливается на заседании и отражается в протоколе при его составлении.

Предупреждения назначены в целом в соответствии с нормами закона, хотя конечно вызывает вопросы, что не было ни одного дела со штрафом, возможно целесообразно сосредоточиться на выявлении более серьезных нарушений.

Рекомендации:

1. Отработать практику по новым составам правонарушений, в частности по ст. 4.18, 4. 22, 4.23, 4.28.

г.о. Похвистнево

11 декабря 2019 г.

На заседание пропускают без проблем, дату и время заседания сообщают по телефону.

На заседании присутствовало 7 членов комиссии

Из нарушителей никто не явился.

Заседание вёл заместитель председателя, т.к. председатель был на больничном.

Несколько членов комиссии опоздали к началу заседания в пределах 10 минут

Рассмотрено шесть дел по одному по ст. 2.1 и 4.20 и четыре по ст. 4.18.

Повторность отражается.

Оглашается номер и материалы дела и состав комиссии.

Члены комиссии высказывают своё мнение, голосования все единогласные.

Материальное положение нарушителей не устанавливается ни на составлении протокола, ни на рассмотрении дела.

Штрафы назначены адекватно, однако смягчающие и отягчающие обстоятельства не устанавливались.

Протокол ведёт секретарь от руки, компьютера нет.

Уведомления направляются заказными письмами без категории административное.

Со слов членов комиссии, заседания обычно 2 раза в месяц, в среднем по 6-8 дел.

Для данной комиссии характерно относительно большое число постановлений, выносящихся без составления протокола в порядке ст. 28.6 КоАП РФ, это положительная практика, которая рекомендуется к широкому распространению.

Рекомендации:

1. Направлять процессуальные извещения письмами категории «Административное».

2. Ориентировать должностных лиц, осуществляющих составление протоколов, на необходимость принятия мер к установлению материального положения нарушителей, внести соответствующие графы в шаблон типового протокола. При рассмотрении дела без протокола также возможно учитывать материальное положение, исходя, например, из стоимости транспортного средства.

3. Устанавливать и отражать в постановлении смягчающие и отягчающие обстоятельства, ориентировать должностных лиц, осуществляющих составление протоколов, на необходимость отражения в протоколе данных обстоятельств, включить соответствующие поля в типовую форму протокола.

Центральный район г.о. Тольятти

18 декабря 2019 г.

Информация о дате и времени заседаний публикуется на сайте, доступ на заседания свободный. На время обсуждения дела всех участников удаляют из комиссии.

На заседании присутствовало 8 членов комиссии из 15. Все члены комиссии были на месте к началу заседания, явилось два нарушителя.

Заседание вёл заместитель председателя комиссии в связи с отсутствием председателя.

Начало заседания в 13.00. При этом с 12:00 до 13:00 в администрации – обед, и людей не пускают внутрь здания, поэтому участники производства по делам вынуждены ждать в фойе. Кроме того, получается, что последние приготовления к заседанию в комиссии приходятся на обеденное время.

Все нарушители приглашаются к точному времени. Рассмотрено два дела, оно по ст. 2.1 и одно по ст. 6.1. 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.

Повторность отражается.

Состав комиссии, номер и материалы дела отражаются.

Обстановка спокойная.

Члены административной комиссии не участвуют в обсуждении и не задают вопросы.

Материальное положение выясняется при рассмотрении у явившихся нарушителей, у неявившихся не выясняется, в протокол не вносится.

Рекомендации:

1. Ориентировать должностных лиц, осуществляющих составление протоколов на необходимость принятия мер к установлению материального положения нарушителей, внести соответствующие графы в шаблон типового протокола.

м.р. Волжский

25 декабря 2019 г.

Юрист Центра не был допущен на заседание в связи с необоснованным требованием не осуществлять аудиозапись на смартфон, что прямо противоречит п. 3 ст. 24.3 КоАП РФ.

Рекомендации:

1. Обеспечить открытость рассмотрения дел согласно требованиям КоАП, а именно – свободно пропускать слушателей на заседания и не препятствовать использованию технических средств аудиозаписи.

м.р. Сергиевский

20 февраля 2020 г.

Дату и время заседания сообщают по телефону без проблем, пропускают на заседание свободно.

На заседании присутствовало 6 членов комиссии.

Ведет заседание председатель.

Заседания проходят в 10.00 в пятницу. Однако на практике перед заседанием могут позвонить нарушителю и перенести время. Поскольку дел обычно одно-два, видимо, проблем это не составляет.

Было рассмотрено одно дело по ст. 2.1, назначен штраф 500 рублей.

Другой нарушитель пришел за час до начала заседания, и непонятно, при каком кворуме рассмотрели его дело.

С слов членов комиссии, обычно рассматривают дела по ст. 2.1 и редко по ст. 4.20, практика по остальным статьям не ведется.

Номер дела, состав комиссии и материалы оглашаются.

Члены комиссии активно участвуют в обсуждении. Нарушители ведут себя адекватно.

Материальное положение нарушителей устанавливается.

Штрафы назначаются адекватно.

Имеются черновики протокола заседания, в который от руки вносится величина штрафа и наказания, затем протокол подписывается нарушителем.

Рекомендации:

1. Учитывая малое число рассматриваемых дел, а, следовательно, низкую нагрузку на членов комиссии, следует активизировать работу по составлению протоколов об административных правонарушениях, расширить практику на другие статьи, включая 4.18.

3.3. Общие выводы

В сравнении с административными комиссиями крупных городов, которые проверялись в первоочередном порядке в рамках ранее реализованных проектов, комиссии малых городов, и особенно – сельских районов, имеют определенную специфику.

Во-первых, небольшое число дел, продиктованное меньшим числом субъектов и объектов правонарушений. Если нет нарушителей, то некому и нарушать, а если в населенном пункте нет подземных коммуникаций, то не ведутся и земляные работы.

Во-вторых, из небольшого числа дел вытекает относительно низкая нагрузка на должностных лиц административной комиссии. Если в крупных городах серьезным фактором, который всегда приходится учитывать, являются трудозатраты на отдельное дело, то в сельской местности этот вопрос не стоит. Поэтому, по делу длительное время могут собираться доказательства, переноситься заседания и т.д. В крупных городах неизбежно встаёт дилемма между количеством и качеством, когда по небольшим делам с малой вероятностью обжалования и малой значимостью фактически требования к

уровню материала ниже, чем по важным и тяжеловесным делам. В сельских комиссиях ко всем делам подходят одинаково.

В-третьих, при малом населении, менее острыми являются вопросы установления виновника и уведомления. Бывает так, что член комиссии может вручить уведомление лично просто по дороге с работы. Установление виновника также не составляет труда, когда люди друг с другом знакомы, легко найти свидетелей, понятны собственники земельных участков.

В-четвертых, характерны более низкие доходы нарушителей, а, следовательно, порой избыточная тяжесть штрафов для юридических лиц. Законодатель устанавливал штрафы исходя из большинства правоприменительных случаев, которые приходится, разумеется, на крупные города. Однако для юридических лиц в малом городе суммы сотни тысяч рублей являются несоразмерными. При этом, расширение интервала наказания для всех ведет к росту дискреционных полномочий, создаст риски злоупотреблений. Представляется разумным установить отдельными положениями статей квалифицирующий признак территории совершения административного правонарушения, установив в зависимости от него разную величину штрафа для городской и сельской местности.

Остановимся на наиболее важных практиках и рекомендациях, касающихся всех комиссий.

1. Ведение протоколов от руки.

Негативная и морально устаревшая практика, однако в четырёх из проверенных комиссий протокол ведется во время заседания от руки.

Мы рекомендуем всем комиссиям в помещении, где проходят заседания, оборудовать рабочее место для члена комиссии, ведущего протокол, и осуществлять заполнение протокола и изготовление постановлений на месте.

Это позволяет ускорить работу, снизить число ошибок, облегчить учет. Кроме того, оформление документов перестаёт зависеть от желания сэкономить силы и время на написание, которое приводит к недостаточно подробному отражению обстоятельств дела, и впоследствии даёт судам основания для пересмотра решения.

2. Использование черно-белых фотографий

В большинстве комиссий фотоматериалы в делах распечатаны на черно-белом принтере, хотя все фотографии сделаны на цифровые фотоаппараты или смартфоны, и в электронном виде, разумеется, хранятся цветными.

Преимущества цветных фотографий очевидны: лучше видно обстоятельства нарушения. В ходе мониторинга судебной практики, нами не раз отмечались прецеденты отмены постановлений в связи с низким качеством фотоматериала, в том числе, когда из-за черно-белой печати не видны важные детали.

Использование цветных фотографий является универсальным требованием времени, и данные требования со стороны судов будут всё чаще.

Мы рекомендуем всем административным комиссиям направить руководителям муниципальных образований заявку на приобретение цветных принтеров, печатать фотоматериалы уже на них.

3. Уведомления заказными письмами без категории «административное»

Несмотря на введение нового разряда корреспонденции - «административных отправлений», по которым, в отличие от заказных писем, производится попытка личного вручения, а срок хранения составляет 7 дней, против 30 у заказных, многие административные комиссии по непонятным причинам продолжают направлять процессуальные извещения заказными письмами.

Результатом такой практики становится ненадлежащее уведомление нарушителей, когда составление протокола или заседание назначаются на дату ранее даты истечения срока хранения письма, а также затягивание процессуальных сроков.

Мы считаем данную ситуацию серьезной недоработкой председателей административных комиссий и настоятельно рекомендуем всем комиссиям в кратчайшие сроки перейти на отправку извещений письмами разряда «административное»,

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