

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

**АНАЛИЗ ПРОЕКТА НОВОГО КОАП РФ
АНАЛИЗ ПРОЕКТА НОВОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА**

Самара
Июнь 2020

Содержание

Введение	3
1. Анализ проекта нового КоАП РФ	5
2. Анализ проекта нового Процессуального кодекса	23
Заключение	49

Введение

Проект «Комплексный общественный мониторинг деятельности административных комиссий» - четвертый проект Центра общественного взаимодействия, направленный на изучение практики работы административных комиссий, его реализация осуществляется в период с «01» ноября 2019 г. по «31» декабря 2020 г.

Источниками информации для внешнего мониторинга служат опубликованные нормативные акты, решения судов всех инстанций, обращения граждан, должностных лиц и организаций за правовой помощью, выездные общественные проверки, посещения судебных заседаний, публичные мероприятия и др. Помимо внешнего мониторинга, в рамках проекта осуществляется и включенный мониторинг – юрист центра введен в состав административной комиссии Железнодорожного внутригородского района г.о. Самара в качестве члена на общественных началах.

По итогам проведенной работы, мы представляем второй аналитический доклад в рамках текущего проекта.

В первой части доклада рассматривается последняя (на момент публикации) редакция проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Во второй части – нового Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Следует отметить, что в рамках проекта не ставится задача провести полный анализ всех новаций указанных законопроектов. В обоих случаях предметом анализа являются положения, прямо, или хотя бы косвенно, затрагивающие работу административных комиссий.

Третья часть посвящена анализу результатов итогов мониторинга судебной практики судов общей юрисдикции в апелляционной инстанции за 2019 г., проведенного в марте-апреле 2020 г. Исходя из пожелания административных комиссий, основное внимание в рамках текущего проекта уделяется массовой судебной практике, не затрагивая практику высших судебных инстанций, связанную обычно со сложными и прецедентными вопросами, однако редко относящимися к рутинной практике административных комиссий, особенно в малых городах и сельских районах.

Во введении, мы хотели бы сделать два предупреждения. Во-первых, представленный доклад посвящен практическим вопросам и не претендует на строгую научную точность в области правовой науки. Теоретические ситуации,

не встречающиеся в реальной практике административных комиссий, опускаются.

Во-вторых, в докладе указываются точные ссылки на законодательство, включая номер закона, редакцию и конкретный подпункт, только в случаях, когда это является существенным моментом. Аналитический доклад не является официальным документом, приоритет отдаётся читаемости над формальной детализацией, поэтому в обычных случаях ссылки на нормативную базу ограничиваются необходимой для понимания тезиса детальностью.

На последней странице доклада указаны контактные данные нашей организации, по которым можно обратиться в случае возникновения вопросов, предложений или каких-либо замечаний в связи с содержанием аналитического доклада.

Настоящий доклад не содержит материалов, защищенных имущественными авторскими правами, Вы можете применять его по своему усмотрению, копировать, распространять, публиковать, использовать в производных материалах без каких-либо предварительных или последующих согласований или уведомлений.

Пожалуйста, поделитесь докладом с коллегами, если найдёте изложенные в нем материалы актуальными и интересными.

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

1. АНАЛИЗ ПРОЕКТА НОВОГО КОАП

«30» января 2020 г. Минюстом была опубликована и предложена для обсуждения первая редакция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, реализующая предложения, зафиксированные в ранее утвержденной Правительством концепции нового кодекса, которая была проанализирована в предыдущем аналитическом докладе.

После предварительного обсуждения «29» мая 2020 г. Минюст опубликовал вторую редакцию нового кодекса, которая и будет проанализирована в настоящей главе. Основной предмет нашего анализа – это новации нового кодекса, т.е. положения, которые либо вообще отсутствуют в действующем КоАП РФ, либо существенно от него отличаются. Положения, фактически воспроизводящие нормы действующего кодекса, в настоящем докладе не рассматриваются, поскольку проблемы и недостатки существующего КоАП нами подробно изучены в рамках предыдущих проектов по мониторингу деятельности административных комиссий, и изложены в ранее опубликованных аналитических докладах.

Общая часть

1. 1. Система законодательства об административных правонарушениях

В данном пункте вводится закрепленное ещё концепцией нового кодекса положение о том, что законодательство субъектов Федерации, устанавливающее административную ответственность, должно быть реализовано в едином кодификационном акте.

Данная норма поддерживается нашим Центром, однако является, в общем, запоздалой, поскольку из всех субъектов не кодифицированы данные нормы только в Иркутской области.

Вместе с тем, мы считаем полезным установить также, что изменение указанного кодификационного акта должно производиться исключительно отдельными законами, как принято сейчас на федеральном уровне, поскольку в ходе нашего мониторинга не раз выявлялось игнорирование процедур обсуждений, когда такие законы в рамках отраслевого регулирования принимаются практически без обсуждения: сразу в двух чтениях, без слушаний, с минимальным временем от поступления до рассмотрения на комитет и от комитета до пленарного заседания.

1.3. Предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях

В отличие от действующего КоАПа, определен исчерпывающий перечень полномочий федерального центра в части отраслевых сфер, в которых им устанавливается административная ответственность за правонарушения.

Данное уточнение является давно назревшим, поскольку в отсутствии четких границ федеральных полномочий по предметам совместного ведения в Верховном суде сложилась практика, при которой они фактически признаются всеохватными и полностью вытесняют полномочия субъектов федерации.

При наличии большого количества бланкетных норм в условиях отсутствия явно прописанных границ полномочий федерального центра, почти все из них можно распространить гораздо шире, чем предполагалось законодателем, например, правила в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия на отношения в сфере благоустройства. Кроме того, в условиях наличия бланкетных норм имеет место проблема действующих положений федеральных подзаконных нормативных актов, выходящих за пределы полномочий федерального центра; хотя острота проблемы снизилась после «регуляторной гильотины», она тем не менее остаётся актуальной.

Особенно обострилась ситуация после того, как Верховный суд счел достаточным основанием для отмены положений региональных законов не только явное противоречие федеральному законодательству, а даже гипотетическую возможность вторжения в полномочия федерального центра при их применении. Очевидный пример: любое нарушение в сфере благоустройства может образовывать состав, например, по ст. 7.17. КоАП РФ Уничтожение или повреждение чужого имущества.

Результатом существования указанной проблемы в законодательстве к 2017 году стало накопление противоречивых решений Верховного суда, где фактически одни и те же нормы регионального законодательства признаются то вторгающимися в полномочия федерального центра, то не вторгающимися. Характерный пример – положения вокруг парковки на газонах, определением №38-АПГ16-3 Верховных суд отменил соответствующую норму регионального закона, а определением №5-АПГ17-87 – оставил практически такую же норму в силе. Ориентируясь на такую противоречивую практику, региональные заксобраны наперегонки с прокуратурой вводят ответственность за одни и те же деяния, только в виде по-разному сформулированных норм, а прокуратура пытается их отменить в судах. При такой ситуации закон вообще перестаёт быть ориентиром для надлежащего поведения.

1.4 Предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях

В п. 1 данной статьи устанавливается, что субъекты федерации уполномочены вводить административную ответственность за правонарушения, предусмотренные в том числе региональными и местными нормативными актами только в случаях, предусмотренных федеральными законами. Данная новация, конечно, резко урезает права субъектов Федерации и их реальные возможности принимать самостоятельные решения в сфере административной

ответственности, поэтому мы оцениваем её резко негативно как грубо подрывающую принцип федерализма.

Вместе с тем, данное положение фактически полностью нивелируется п.3, в котором указано, что субъекты федерации вправе принимать и устанавливать административную ответственность за соответствующие нарушения до принятия указанных федеральных законов.

Таким образом, субъекты могут установить ответственность, если закон принят, и могут установить, если не принят.

Логика подобного регулирования не вполне ясна, по всей видимости это сделано для того, чтобы федеральный центр мог обязать субъекты установить административную ответственность в тех или иных случаях. Сейчас такой возможности у него нет. Конечно, федеральный центр может установить ответственность и сам, однако в этом случае он не сможет её дифференцировать, а такая дифференциация может быть необходима.

Тем не менее, несмотря на то, что эта статья открывает некоторые полезные возможности, само закладывание в основу положения о том, что субъекты не вправе самостоятельно вводить административную ответственность за нарушения требований своих же или местных нормативных актов, является чрезвычайно опасным.

В п. 2 настоящей статьи фактически делается исключение для городов федерального значения, которые смогут устанавливать административную ответственность и в случаях, когда это не предписывается федеральными законами. Это также оценивается нами негативно, поскольку противоречит конституционному принципу равноправия субъектов федерации. Логика такого решения тем более выглядит непонятной, поскольку иное регулирование устанавливается для городов федерального значения, однако между ними, в целом, мало общего. Чем фактически условия, общие для Москвы и Севастополя, существенно отличаются от условий, к примеру, для Свердловской области? Таким образом, данная норма выглядит необоснованной.

1.5. Полномочия органов местного самоуправления в сфере правового регулирования административной ответственности

Важная новация – оговаривается, что в случае передачи полномочий по составлению протоколов органам местного самоуправления, они смогут самостоятельно установить и перечень должностных лиц, на которых возложены соответствующие полномочия.

Данная практика существует в ряде регионов и в настоящее время, однако является в целом спорной. Другие субъекты Федерации либо устанавливают конкретный перечень, либо просто наделяют таковыми полномочиями всех должностных лиц органов местного самоуправления, указывая «руководители, специалисты, консультанты, инспекторы». В первом случае возникает проблема в

необходимости постоянной корректировки списка, во втором возникает неопределенность, кто же именно из всех перечисленных лиц должен выполнять работу; в этом случае разграничение устанавливается приказами соответствующих ведомств, которые, будучи документом ненормативного характера, принимаются произвольным решением уровня руководителя структурного подразделения.

Поскольку в новой редакции данная проблема устраняется, она нами поддерживается.

1.6. Нормативные правовые акты в сфере административной ответственности

П. 3 настоящей статьи содержит запрет на установление, изменение или отмену административной ответственности подзаконными нормативными актами.

Данное положение является тривиальным, и де-юре содержится в разном виде и в действующем законодательстве. Между тем, допуская бланкетное или отсылочное конструирование составов административных правонарушений, де-факто допускается их установление и через подзаконные нормативные акты.

В ходе нашего мониторинга мы не раз сталкивались с практикой «двойной отсылки», когда норма закона, устанавливающая административную ответственность, ссылается на подзаконный нормативный акт, а тот в свою очередь на положения второго нормативного акта. Должностные лица составляют протоколы по такой статье за нарушение требований второго нормативного акта, хотя закон, устанавливающий административную ответственность, напрямую на них не ссылается и ответственности за их нарушения не предусматривает. По нашему мнению, такая практика является негативной и противоречит действующему законодательству, поскольку таким образом административная ответственность де-факто устанавливается именно подзаконным нормативным актом. Однако, однозначной позиции судебной системы по поводу допустимости такой практики нет.

В этой связи, мы считаем полезным указанное выше нововведение, которое позволит исключить практику «двойной отсылки».

1.10 Принцип законности

Важнейшее положение данной статьи – это запрет в п.2 применения правовой аналогии при производстве по делам об административных правонарушениях.

В действующем КоАП такого запрета нет, однако в высших судебных инстанциях сложилась устойчивая практика, что в отрасли административной ответственности, как и в публично-правовой сфере отношений, правовая аналогия не применяется.

Однако, практика судов не имеет значения для несудебных органов, поэтому закрепление данной нормы в законе является оправданным и нами

поддерживается. Если в сфере гражданских правоотношений субъекты равны, а перед правосудием стоит цель вынести решение по существу спора, и нет возможности просто прекратить дело, применение правовой аналогии является неизбежным, то в отрасли административной ответственности, субъекты в которой очевидно неравны, и (в норме) не стоит задачи непременно наказать лицо, и исходя из презумпции невиновности, исходом «по умолчанию», если не доказана вина, является именно прекращение дела, применение правовой аналогии является неуместным. На практике она позволяет признать нарушением практически любое действие, наказать кого угодно, безгранично расширяя признаки состава правонарушения.

1.11. Принцип равенства перед законом

В действующем КоАП РФ предусматривается возможность установления особых условий привлечения к административной ответственности для женщин, воспитывающих детей до 14 лет, однако не предусматриваются таковые для мужчин, даже для отцов, воспитывающих малолетних детей в одиночку. Данные положения оцениваются нами как дискриминационные и противоречащие ст. 19 Конституции РФ.

В новом кодексе допускается установление особенностей привлечения к административной ответственности для родителей, воспитывающих детей до 14 лет, независимо от пола.

Данная норма нами поддерживается, поскольку таким образом устраняется дискриминация лиц, привлекаемых к административной ответственности по половому признаку

1.14 Принцип гуманизма

Новый кодекс закрепляет принцип гуманизма, которого нет в действующем кодексе. Между тем, принцип гуманизма распространяется настоящей статьёй только на административное наказание и меры обеспечения производства. Мы считаем правильным распространить принцип на всю категорию производства по делам об административных правонарушениях в целом.

Хорошим примером, обосновывающим такое предложение, является частая практика, когда все нарушители приглашаются для рассмотрения дела к одному и тому же времени, что в некоторых комиссиях приводит к очередям вплоть до нескольких часов.

Анонимное интервьюирование должностных лиц административных комиссий показывает, что, хотя в части случаев такая ситуация является следствием различных организационных сложностей, в другой части случаев ответственные лица вообще не считают эту ситуацию какой-то проблемой, требующей решения, оценивая её как составную часть административного наказания – справедливой кары за нарушение. Проще говоря, «нарушил – страдай, не хочешь – не надо нарушать».

Между тем, следует понимать, что до вынесения постановления все лица, в отношении которых ведётся производство по делу об административном правонарушении, считаются невиновными, т.е. получается, лицо уже получает долю наказания независимо от того, виновно оно или нет.

Нормативное распространение принципа гуманности на производство по делам позволит вывести такую практику и такой подход из правового поля.

2.3. Грубые административные правонарушения

Концепция нового КоАП предусматривала выделение категории грубых нарушений, в частности для того, чтобы огородить основное число нарушений от возможно жестких мер, которые сейчас применяются в значительной степени произвольно. Обратная сторона этой ситуации – необоснованно мягкие меры к серьезным нарушениям.

Первая редакция нового кодекса, однако, не содержала ничего нового по этому вопросу, грубыми признавались нарушения, совершенные в определенных сферах. Таким образом, критерий грубости, фактически дублировал критерий отрасли, а, следовательно, был совершенно бесполезен для какого-либо отдельного регулирования. Проще предусмотреть ответственность в специальной части, а серьезность дифференцировать через квалифицирующие признаки.

Во второй, майской редакции, критерии грубого нарушения были пересмотрены. Теперь, помимо отраслевых критериев, добавились критерии, связанные с последствиями нарушения (в случае, если потерпевшим является несовершеннолетний, если оно создало угрозу жизни, здоровью людей, риск чрезвычайной ситуации и т.п.), возможным наказанием за аналогичные деяния (для юрлица - если для физлица за то же самое предусмотрена уголовная ответственность, по повторным нарушениям, когда за него предусмотрены наказания выше штрафа), уровнем нарушаемой нормы (если нарушаются нормы, введенные в соответствии с международными договорами).

Данные новации поддерживаются нашим центром, поскольку позволяют на более высоком уровне реализовать принципы справедливости и соразмерности административного наказания, дифференцировать наказание и особенности производства для серьезных нарушений, не расширяя дискреционные полномочия должностных лиц.

2.4 Малозначительность административных правонарушений

Положение о малозначительности в новом кодексе отличается от старого одной важной оговоркой, что грубое нарушение не может быть малозначительным.

Данная оговорка является верной, и, по нашему мнению, недопустимость признания малозначительным должна также распространяться на повторные нарушения.

2.5. Виды административных правонарушений

Одна из важнейших статей, вводящая множество новаций.

В п. 1 указывается, что нарушение, состоящее в неисполнении обязанности к установленному сроку, не является длящимся. В действующем кодексе данный вопрос не урегулирован, а судебная практика, хотя и разнородная, склонна также не считать такие нарушения длящимися.

Данное решение является «обоюдоострым». С одной стороны, если считать такие нарушения длящимися, мы придём к тому, что срок давности начнёт де-факто истекать только когда соответствующая обязанность будет полностью исполнена, при этом выявление факта неисполнения может произойти намного позже возникновения самой обязанности, в экстремуме – спустя годы, что объективно сильно осложняет сбор и оценку доказательств, не говоря уже о том, что создаёт огромные риски для хозяйствующих субъектов.

С другой стороны, если не считать их длящимися, то значительно усложняется их выявление. Ведь если срок давности составляет два месяца, учитывая минимально необходимое для процессуальных действий время, то, чтобы успеть привлечь нарушителя к ответственности, нужно выявить факт неисполнения обязанности в течение максимум одного месяца после истечения крайнего срока. Учитывая, что события в форме бездействия обычно редко являются причиной оперативного поступления обращений и часто труднозаметны, на практике это становится возможным реализовать только усилением деятельности должностных лиц по постоянному мониторингу, что потребует больших трудозатрат и новых штатных единиц.

Поэтому, по нашему мнению, однозначное признание таковых нарушений недлящимися должно обязательно сопровождаться повышением срока давности.

П.2 и 3 соотносятся со ст. 3.30 нового кодекса, устанавливающей правила назначения наказаний.

П. 2 вводится новый вид правонарушения – продолжаемое, состоящие из ряда тождественных действий. В этом случае назначается одно наказание. Данная новация является полезной, поскольку нами не раз выявлялась практика, когда фактически одно нарушение дробится и оформляется как множество мелких. В настоящее время применяются по существу два критерия дробления таких нарушений: либо по датам, когда все совершенные в один день нарушения считаются одним, либо по месту, когда они объединяются по адресу. Весьма характерный пример – расклейка объявлений, допустим, на столбах. В настоящее время если руководствоваться буквой закона и судебной практикой, то даже при наклеивании в течение часа, по каждому столбу будет отдельное правонарушение.

Данная правовая проблема позволяет административным комиссиям завышать показатели работы, а также использовать административное давление, когда применяется практика «брутфорса»: поскольку при несогласии привлеченному лицу придётся обжаловать каждое постановление в отдельности,

выносятся большое число постановлений, обжаловать которые трудоёмко. При этом объединение производства в судах не предусматривается. Даже при успешном обжаловании привлеченное лицо несет большие трудовые затраты, фактически получая такое «наказание».

В п.3 определяется, что однородным правонарушением являются нарушения, ответственность за которые предусмотрена одной статьёй или частью статьи, а в случаях, предусмотренных законом субъекта федерации – одной главой. В таком случае, если нарушение совершено впервые - назначается одно наказание, если же лицо привлекалось ранее –наказание назначается за каждое отдельное нарушение.

Данная норма смягчает ответственность для впервые совершивших нарушение лиц, поскольку по существу одна и та же ошибка в поведении или организации процессов на предприятии может провоцировать множество одинаковых нарушений. Вполне возможно, что лицо готово устранить её таким образом, что новые нарушения не появятся. В этом случае действительно видится избыточным назначение лицу наказания за множество одинаковых нарушений, по существу – за все, на которые не истёк срок давности, если своей цели может достичь и одно наказание, назначенное с учетом множественного характера деяния. Кроме того, при этом значительно сокращаются трудовые затраты на производство по делам, когда они по существу объединяются. В противном случае должностные лица должны были бы возбудить множество дел.

Вместе с тем, спорным вопросом является применение однородности по отношению к отсылочным и, особенно, бланкетным нормам. В этом случае круг однородных деяний может быть очень велик, включая нарушения фактически совершенно различных требований. Чтобы его сузить, можно внести уточнение: в случае, если статьёй предусматривается ответственность за нарушение требований, включенных в иной нормативный акт, однородными признаются нарушения одного и того же положения в данном нормативном акте.

В п.4 содержится четкое определение повторного нарушения: таковым признаётся нарушение, совершенное в период, когда лицо считалось привлеченным к административной ответственности за то же нарушение. Данное нововведение является полезным, поскольку в настоящее время субъекты федерации устанавливают разные критерии повторности: кто-то отсчитывает год с момента совершения нарушения или не устанавливает период вообще, кто-то с момента привлечения к административной ответственности (т.е. от даты вынесения постановления), кто-то считает по периоду, когда лицо считалось привлеченным к административной ответственности (т.е. от даты вступления постановления в силу). В новом кодексе вводится единый принцип. Вместе с тем, закрепление разновидности повторного нарушения и привязка его к периоду, когда лицо считается привлеченным к ответственности, позволяет дифференцировать сроки экспирации повторности.

2.7. Административная ответственность должностных лиц

П.3 настоящей статьи установлено, что физические лица, занимающиеся частной практикой, и лица, имеющие специальный правовой статус для оказания профессиональных услуг, несут административную ответственность как должностные лица.

Учитывая, что ст. 2.10 нового кодекса предполагается выделить индивидуальных предпринимателей в отдельный субъект лиц, несущих административную ответственность, видится более правильным приравнять указанных выше физических лиц именно к предпринимателям, а не к должностным лицам, поскольку они ближе к ним по правовой, экономической природе и характеру совершаемых нарушений.

В п. 7 настоящей статьи указывается, что за нарушения, зафиксированные с использованием технических средств, работающих в автоматическом режиме, должностные лица несут ответственность как физические лица. Данная новация нами поддерживается, поскольку при достигнутом на сегодняшний день уровне интеграции информационных систем автоматически установить, что нарушитель является должностным лицом, на практике невозможно.

Таким образом, в действующем кодексе имеется пробел, при котором должностное лицо может успешно обжаловать постановление, где оно привлекается как физическое лицо по процессуальным основаниям - в связи с ненадлежащей квалификацией по субъекту правонарушения. Предлагаемое нововведение закрывает этот правовой пробел.

2.10. Административная ответственность индивидуальных предпринимателей

В проекте нового кодекса предусматривается выделение индивидуальных предпринимателей в отдельную группу субъектов административной ответственности. В действующем КоАП РФ, индивидуальные предприниматели несут административную ответственность как должностные лица, при этом ряд статей устанавливает для них ответственность как для юридических лиц.

Из всех законов субъектов РФ, только в Ненецком автономном округе для индивидуальных предпринимателей устанавливаются отдельные наказания, хотя, конечно, неизвестно, устоит ли такая практика в Верховном суде при попытке её обжалования. Надо понимать, что по причине небольшой плотности населения в округе немного и случаев правоприменения, и, соответственно, лиц, готовых обжаловать те или иные положения нормативных актов, тем более идти на этом пути до конца – до Верховного суда.

Предлагаемое нововведение нами целиком поддерживается, поскольку индивидуальные предприниматели по специфике правонарушений гораздо ближе к юридическим лицам, а по доходам – практически всегда значительно превосходят должностных лиц, поэтому и уровень наказания для них должен

устанавливаться отдельно, в противном случае наказание не достигнет своих целей.

Кроме того, лазейка с возможностью радикально снизить штраф через индивидуального предпринимателя вплоть до незначительной величины активно используется путём притворных агентских договоров, договоров подряда, возмездного оказания услуг с де-факто аффилированными ИП, оформления на них транспортных средств и недвижимого имущества. Реальное содержание таких сделок состоит в том, что группа лиц умышленно идёт на совершение административного правонарушения, а с целью минимизации наказания перекладывает ответственность на ИП. При этом в рамках производства по делу об административном правонарушении доказать притворность сделки практически нереально. Предлагаемое для нового кодекса нововведение обесмыслит такие схемы.

2.11. Административная ответственность юридических лиц за совершение административных правонарушений

Важнейших нововведений – два.

П.2 статьи исключаются публично-правовые образования из субъектов административной ответственности за исключением случая, когда они привлекаются с использованием технических средств в автоматическом режиме. Это спорное предложение, поскольку на практике публично-правовые образования часто являются злостными нарушителями и обычно нарушения не связаны с недостатком бюджетного финансирования. Повлиять на их работу, чтобы устранить нарушения, станет гораздо сложнее.

Вместе с тем, конечно, такое нововведение позволит исключить «ведомственные войны», когда административная ответственность превращается в инструмент давления одной госструктуры на другую, механизм неинституционального решения противоречий, что бывает, к сожалению, довольно часто. Между тем, конечно, полностью эту проблему новация не решит, поскольку остаётся возможность привлечения к ответственности должностных лиц тех же самых органов, при этом в рамках нашего мониторинга мы сталкивались со случаями, когда должностное лицо – руководитель муниципальной управляющей компании - имел штрафов на сумму более 800 тысяч рублей. Даже в случае, если все эти штрафы были назначены справедливо, очевидно, что административное наказание является невыполнимым и никаких целей не достигнет, при такой ситуации лицо наверняка сделает вывод, что нет смысла даже пытаться соблюдать законодательство.

В п. 12 устанавливается недопустимость одновременного привлечения юридического и должностного лица к административной ответственности за одно и то же деяние.

Данная новация нами полностью одобряется, по нашему мнению, при объективной оценке обстоятельств дела невозможна ситуация, при которой в одном и том же действии или бездействии будет виновно и юридическое лицо и его должностное лицо. Юридическое лицо не действует самостоятельно, действие или бездействие всегда осуществляют его должностные лица. Если допущено нарушение, значит либо должностное лицо действовало самостоятельно, и виновно только оно, либо оно действовало в интересах и от имени юридического лица и виновно в таком случае юридическое лицо. Невозможно представить ситуацию, когда должностное лицо действует в законных интересах юридического лица, но при этом нарушает свои обязанности. Распространенная практика «двух протоколов» служит только тому, чтобы завесить наказание, усложнить обжалование и «накрутить» показатели работы.

Также, следует отметить, что из второй (майской) редакции нового кодекса исчезло положение, которое было в первой редакции, и согласно которому юридические лица, осуществляющие деятельность в сферах, для которых предусмотрен государственный надзор, могут привлекаться к административной ответственности только по результатам контрольно-надзорных мероприятий. Проще говоря, протокол можно составлять только после проверок-предписаний.

Данное положение оценивалось нами как крайне вредное и неконституционное. Во-первых, если в рамках производства по делу, лицо может не свидетельствовать против себя, легально лгать хоть на каждом слове или вообще не участвовать в процессуальных действиях, то при назначении проверки оно обязано предоставлять информацию и за сам факт отказа её предоставить предусмотрена ответственность (в действующем КоАП – ст. 19.7; в проекте – 35.3).

Во-вторых, таким образом грубо нарушается принцип состязательности и надзорный орган на деле получает огромное преимущество. Одно дело, когда о нарушении ничего не известно и проверка служит целям выявления нарушений, а совсем другое – когда достаточная информация о нарушении у органа есть и проверка направлена по сути на сбор доказательств.

На практике реализация подобной нормы приведёт либо к резкому росту количества проверок, либо, если этим проверки не будут согласовываться, к тому, что права граждан, на которые посягали нарушения, окажутся без юридической защиты.

В этой связи, мы поддерживаем отказ от данной идеи в новой редакции законопроекта.

3.4. Общие правила назначения административного наказания

В п.5 данной статьи устанавливается правило, что при наличии альтернативных наказаний за впервые совершенное нарушение должен назначаться штраф. В практике административных комиссий это, конечно,

касается только работы по составлению протоколов по фактам уклонения от административного наказания.

По основной же деятельности в региональных законах альтернатив штрафу, кроме предупреждений, не предусматривается.

Данная норма является гуманной и справедливой, хотя конечно снижает возможности в полной мере учесть обстоятельства дела. Кроме того, в таком виде норма нуждается в уравнивании положением, в каком же тогда случае, напротив, должны назначаться обязательные работы или административный арест, иначе на практике мы рискуем получить ситуацию, что они практически не будут назначаться, в частности, за уклонение от исполнения административного наказания. Они и сейчас назначаются исключительно редко.

Вместе с тем, следует учитывать, что в ряде случаев привлекаемому лицу наоборот, более предпочтительно получить обязательные работы, чем денежный штраф, например, в случае тяжелого материального положения. Статья 4.11 нового КоАП и ст. 12.1 нового процессуального кодекса, конечно, позволяют заменить неоплаченный штраф на обязательные работы в любом случае, даже если такая санкция не предусматривалась изначально, однако, представляется правильным, чтобы возможность назначить другое наказание при ходатайстве привлекаемого лица была бы у суда изначально.

3.8. Правила назначения административного наказания в виде предупреждения

В новом кодексе значительно смягчаются условия, при которых допускается назначение предупреждений. Если в действующем кодексе они могут назначаться только за впервые совершенные нарушения при отсутствии материального ущерба, вреда жизни и здоровью людей, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства и угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, то теперь для назначения предупреждения достаточно, чтобы нарушение было совершено впервые и отсутствовали отягчающие обстоятельства, при этом ущерб, вред жизни и здоровью людей, и т.д. в них не входит.

В целом, данная норма оценивается нами негативно, потому что при наличии таких серьезных последствий нарушения, предупреждение не является мерой, адекватной целям административного наказания. Чрезмерная мягкость этой нормы приведет к массовому злоупотреблению, когда под планируемое тяжкое нарушение будет создаваться отдельное юрлицо и ИП, чтобы оно было впервые совершенным.

Безусловно, действующая норма нуждалась в смягчении: наверное, самое частое предложение от должностных лиц административных комиссий при интервьюировании состояло в том, чтобы кодекс разрешил назначать предупреждение в случае прекращения нарушения и устранения лицом

нанесенного ущерба и вреда. Сейчас указанные действия могут быть только смягчающими обстоятельствами, позволяющими назначить минимальный штраф, но сам факт наличия ущерба, даже компенсированного, исключает назначение предупреждения. Такое предложение справедливо. Однако предлагаемая редакция положений о предупреждениях является чрезмерно мягкой.

3.11. Размеры административных штрафов

Данной статьёй устанавливаются потолки штрафов, устанавливаемых законами субъектов РФ: для физических лиц в сумме 5 тыс. руб., для должностных лиц – 50 тыс. руб., для индивидуальных предпринимателей – 100 тыс. руб., для юридических лиц – 500 тыс.руб., при этом ограничение не устанавливается для законов городов федерального значения.

Данную норму мы считаем избыточной, поскольку назначать штрафы выше максимально предусмотренных специальными статьями нельзя и так. Субъекты федерации имеют свою специфику, в том числе и по доходам населения, и в рамках полномочий по установлению административной ответственности в полной мере могут учесть её в рамках специальных статей. Фактически данные ограничения необоснованно умаляют полномочия субъектов Федерации. При этом нужно понимать, что штрафы могут быть установлены только законодательным собранием, состоящим из представителей, избранных самими гражданами, и находящихся в плотном контакте с избирателями.

При этом авторы проекта, очевидно, понимают, что у всех субъектов свои условия, и делают исключения для таких трёх из них, между которыми мало общего, доходы населения в которых отличаются между собой более, чем втрое. Неясно, зачем вводить общее правило, применение которого не будет адекватным для всех субъектов. Гораздо логичнее оставить решение этого вопроса самим субъектам.

Второй проблемой является явная неадекватность максимального ограничения штрафа для граждан, которое составляет чуть более 10% от средней зарплаты. Понятно, что такое наказание не будет соразмерным и справедливым и не достигнет цели предотвращения нарушений.

3.13. Назначение административного наказания в виде административного штрафа в размере менее, чем предусмотрено за данное административное правонарушение

В целом статья воспроизводит положения действующего кодекса, смягчая только пороговые значения величины минимального штрафа для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, который сейчас составляет 50 тыс. руб. Предполагается для должностных лиц установить порог в размере 10 тыс. руб., для предпринимателей 20 тыс. руб., начиная с которого допускается снижение ниже минимального: для граждан от 5 тыс. руб.

Данное нововведение нами поддерживается, поскольку действующий порог является избыточно строгим для указанной категории лиц.

Вместе с тем, по результатам нашего мониторинга мы не раз выявляли случаи, когда суды снижали назначенное административными комиссиями наказание ниже минимального для злостных нарушителей. Представляется очевидным, что повторность по определению не допускает исключительности. Однако пока нет такой оговорки, суды нередко выносят такие решения. Безусловно, расширяя дискреционные полномочия правоприменителя, мы увеличиваем и коррупционные риски.

По нашему мнению, именно в законе следует оговорить, что назначение штрафов ниже минимально установленной величины не допускается для повторных нарушений.

3.30 Назначение административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений

Новации в данной главе соотносятся с новыми видами административных наказаний, которые устанавливаются ст. 2.3.3 законопроекта.

Предусматривается, что за продолжающиеся нарушения наступает ответственность как за одно нарушение. За однородные нарушения, совершенные впервые, также ответственность наступает как за одно.

Как и было обосновано в анализе ст. 2.3.3, данное нововведение нами поддерживается

3.31 Давность привлечения к административной ответственности

Одна из важнейших новаций нового кодекса – устанавливается базовый срок давности по административным правонарушениям, который затронет практически все нарушения по профилю административных комиссий, - 1 год с момента совершения нарушения или обнаружения длящегося нарушения.

Данное предложение нами поддерживается и неоднократно отражалось нами в докладах и озвучивалось на публичных мероприятиях. В настоящее время, как показывает наш мониторинг, львиная доля нарушений и недоработок, допускаемых в ходе производства по делам, обусловлена чрезвычайно коротким сроком, который отводится для привлечения нарушителя к ответственности.

В результате нет времени собрать достаточные письменные доказательства (например, порой нужно сделать несколько последовательных запросов в другие органы), не приглашаются свидетели. Помимо содержательных нередки и процессуальные нарушения – из-за короткого срока нарушителя уведомляют о заседании, которое состоится раньше, чем истечет срок хранения письма. Невозможность отложить процессуальные мероприятия не позволяет сбалансировать нагрузку на должностных лиц, особенно на секретарей административных комиссий, что приводит к росту числа ошибок, связанных с «человеческим фактором».

Обратная сторона слишком короткого срока давности – необоснованные процессуальные преимущества для нарушителя. Так, даже если будет выявлено исправимое процессуальное нарушение, суд всё равно прекратит дело, поскольку вынести новое постановление невозможно из-за истечения срока давности часто уже в первой инстанции, а в апелляционной – практически всегда. Тем более не получится отменить дело с отправкой на новое рассмотрение в административную комиссию: недейственность этой процедуры ведет к росту нагрузки на судей, когда им приходится выносить новое решение в случаях, когда его могла бы вынести административная комиссия, не повторяя недостатков первого рассмотрения. Если потерпевший не согласен с определением или постановлением административной комиссии, он может обратиться в суд, однако к моменту вынесения судебного решения, даже в его пользу, срок давности уже истечет, и его права и законные интересы не будут восстановлены. То же самое касается и обжалования решений судов первой инстанции административными комиссиями. Если даже апелляционная инстанция признает, что постановление комиссии было отменено судом необоснованно, вынести новое уже не получится из-за истечения сроков давности. Заведомая бессмысленность, в связи с этим, судебного обжалования для потерпевших и административных комиссий приводит к тому, судебная практика целиком формируется именно по искам привлекаемых лиц.

Одним словом, в угоду скорости страдает качество, что, по нашему мнению, неприемлемо для репрессивной функции. Хотя локальные улучшения, например, сокращения срока хранения писем после введения специальной категории отправителей «административное» дают существенный эффект, решить все эти проблемы нельзя без увеличения сроков давности. Один год как срок по умолчанию является, по нашему мнению, оптимальным.

Статья 4.9. Замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением

П.3 настоящей статьи существенно дополняет действующее положение тем, что субъекты федерации в рамках своих законов могут запретить замену штрафа на предупреждение по тем или иным статьям.

Данная норма оценивается нами нейтрально, поскольку в нынешних обстоятельствах практически никакие нарушения, выявляемые в рамках государственного надзора или муниципального контроля, не наказываются по статьям региональных законов. Такая практика встречается только в небольшом числе субъектов, где установлен муниципальный контроль в сфере благоустройства, однако маловероятно, что по статьям, предусматривающим ответственность за нарушение в сфере благоустройства, будет установлен запрет заменять штрафы на предупреждения. Возможно какие-то из этих составов и будут включать тяжкие нарушения, по которым назначение предупреждения

будет заведомо несоразмерно последствиям нарушения, однако представить подобную ситуацию трудно.

4.11 Замена административного наказания физическому лицу, не исполнившему в полном объеме административное наказание в виде административного штрафа, другим видом административного наказания

Полностью новое положение, не имеющее аналогов в действующем кодексе – возможность в судебном порядке заменить штраф физическому лицу, если он не был уплачен в течение года и отсутствуют перспективы его оплаты в дальнейшем. Предусматривается назначение альтернативного наказания в пределах санкции статьи, но применительно к практике административных комиссий (где альтернативных санкций не бывает) – на обязательные работы.

Данное предложение поддерживается нами, поскольку для физических лиц, находящихся в тяжелом материальном положении, обязательные работы являются более предпочтительными.

Кроме того, если сейчас, чтобы назначить обязательные работы или административный арест за уклонение от исполнения наказания, требуется пройти весь путь: известить, составить протокол, направить в суд, опять известить, обеспечить доставку или привод, провести заседание и т.д., то здесь достаточно определения суда о замене административного наказания, не требуется доказывать событие, состав, вину отдельного правонарушения, поскольку данный механизм позволяет в полуавтоматическом режиме заменить штраф на обязательные работы, перспектива отправки на которые станет существенным стимулирующим фактором для лиц, получающих доходы в натуральной или наличной форме, которые имеют возможность оплатить штраф, но пользуются сложностью обращения взыскания на такие доходы.

Особенная часть

Хотя административным комиссиям по определению не подведомственны правонарушения, предусмотренные особенной частью КоАП, кроме уклонения от исполнения административного наказания, на ней также следует остановиться, потому что статьи федерального КоАП в силу приоритета федерального законодательства имеют вытесняющий эффект для положений региональных кодексов.

Особенно большое значение имеет расширение статьи за мелкое хулиганство и большой блок статей в 16 главе особенной части.

Ст. 14.1 Мелкое хулиганство дополнена следующим составом: нарушение тишины и покоя граждан с 23:00 до 07:00. Тем самым вытесняется одна из самых массовых статей региональных кодексов, во многих муниципальных образованиях – самая массовая.

В целом, перенос норм, касающихся шума в ночное время, в федеральное законодательство видится нам обоснованным, поскольку де-факто выявить такое

нарушение могут только сотрудники полиции, логично, чтобы они и составляли протокол, при том, что, опять же фактически, это нарушение в сфере общественного порядка, т.е. его пресечение является «свойственной» функцией полиции.

По большому счету, органы местного самоуправления вообще и административные комиссии в частности не могут полноценно работать по таким статьям в силу множества правовых причин: отсутствие прав проверять документы и предъявлять обязательные требования о прекращении нарушений гражданам, полномочий на административное доставление лиц, не имеющих при себе документов; кроме того, для фактической реализации таких полномочий нужно иметь сотрудников, готовых к выезду в ночное время. Таким образом, должностные лица административных комиссий могут составить протокол либо на основании рапорта сотрудника полиции, либо на основании обращения потерпевшего.

При этом поступающий из полиции материал, по которому предполагается, что будет составлен протокол, часто не содержит даже минимально необходимой информации. Если дело возбуждается на основании обращения гражданина, то в случае, если привлекаемое лицо не признаёт вину, и в обращении не указаны свидетели, такое дело неизбежно будет прекращено.

Поэтому, в настоящее время работа по данной группе нарушений сочетает крайнюю неэффективность с огромными трудозатратами.

В 16 главе особенной части нового кодекса содержатся следующие новые составы:

- Статья 16.10. Нарушения требований в области благоустройства территории, совершенные с использованием транспортных средств
- Статья 16.11. Нарушения требований в области благоустройства территории в части содержания элементов благоустройства
- Статья 16.12. Нарушение требований по обеспечению благоприятной среды жизнедеятельности в период строительства, реконструкции, капитального ремонта
- Статья 16.14. Нарушение правил содержания территории общего пользования, организации уборки и обеспечения чистоты и порядка
- Статья 16.15. Нарушение установленных правил выполнения работ по уборке снега, наледей, ледяных образований
- Статья 16.16. Ненадлежащее обращение с зелеными насаждениями

Фактически, данные статьи полностью перекрывают действующие нормы региональных кодексов, предусматривающие административную ответственность за нарушения в сфере благоустройства

Таким образом, в случае принятия нового КоАП в предлагаемом виде в региональных законах об административных правонарушениях из сколь-либо массовых статей останется только торговля в неустановленном месте и размещение объявлений.

Однозначную оценку, будет ли фактический отказ от совместного ведения и перенос всех этих полномочий на федеральный уровень – дать трудно. Есть и преимущества: унификация правоприменительной практики, прекращение бесконечной конкуренции норм и постоянных отмен региональных статей, перенос полномочий на уровень, где есть необходимые смежные полномочия и ресурсы. Обратная сторона – ухудшение учета местной специфики, низкий приоритет, который будут уделять федеральные структуры местным проблемам, ухудшение взаимодействия с местным сообществом.

По большому счету, вопрос, относить ли институт административной ответственности к федеральному или региональному уровню является политическим и его рассмотрение выходит за рамки нашего проекта.

2. АНАЛИЗ ПРОЕКТА НОВОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА

Одновременно с проектом нового кодекса об административных правонарушениях, «30» января 2020 г. Министерством юстиции был представлен проект нового Процессуального кодекса об административных правонарушениях. В мае министерство опубликовало вторую редакцию проекта КоАП, но не опубликовало новую редакцию проекта процессуального кодекса. Согласно звучавшим заявлениям, министерство планирует её представить, однако по состоянию на «01» июня она не опубликована.

Разделение материального и процессуального законодательства об административных правонарушениях было заложено ещё в Концепции нового КоАП, результатом её реализации стала подготовка двух кодексов. Хотя многие эксперты считают, что разделение материальных и процессуальных норм оказалось неполным, нам, в целом, принцип разделения кодексов представляется понятным. Общая часть КоАП устанавливает, что нужно делать, а процессуальный кодекс отвечает на вопрос – как.

Ниже мы остановимся на значимых для административных комиссий новациях проекта. Нормы, которые не касаются работы административных комиссий или не содержащие никаких практически нововведений, останутся за рамками этого доклада. Если в проекте нового КоАП множество норм касаются случаев, которые не встречаются в работе административных комиссий, то процессуальный кодекс регулирует общие для всех органов процедуры, поэтому получается, что статей, важных для административных комиссий, в нём больше.

1.4 Принцип законности в производстве по делам об административных правонарушениях

В п.6 настоящей главы закрепляется, что субъект, осуществляющий производство по делу, обязан разъяснять участникам производства их права, обязанности, последствия процессуальных действий, оказывать содействие в сборе доказательств.

В действующем кодексе в положениях, регулирующих возбуждение, рассмотрение и пересмотр дела, касающихся разъяснения прав и обязанностей, общей нормы, распространяющейся на все случаи – нет.

Закрепление обязанности должностных лиц оказывать содействие в истребовании необходимых сведений связано с тем, что лицо, привлекаемое к ответственности, или потерпевший не всегда имеют право запрашивать те или иные сведения, составляющие охраняемую законом тайну. При этом должностное лицо не обязано их запрашивать, и понятно, может быть заинтересовано сразу прекратить дело, или наоборот, доказать вину, и не собирать доказательства в пользу обратного. Теперь такая обязанность закреплена, хотя и не в виду строгого

требования, однако отказ в истребовании сведений уже будет весомым основанием для пересмотра дела.

В п.6 указывается, что привлекаемое лицо и должностное лицо, возбудившее дело, имеют равные права в заявлении отводов и ходатайств, представлении доводов, исследовании доказательств. В действующем кодексе процессуальные права составителя протокола чрезвычайно размыты, и на практике одни административные комиссии не считают нужным даже уведомлять его о рассмотрении дела, в других напротив, его роль похожа на роль государственного обвинителя в уголовном процессе.

Та же самая проблема возникает и в судах при пересмотре решений административных комиссий, когда одни судьи считают составителя протокола не более, чем свидетелем, другие рассматривают чуть ли не как сторону обвинения.

Закрепление равных прав в новом кодексе будет способствовать укреплению состязательности и обеспечит единство правоприменения в части роли составителей протоколов.

П.7 настоящей главы закрепляется право лица, в отношении которого производились незаконные процессуальные действия, возместить моральный вред. В действующем кодексе не предусмотрено компенсационных механизмов. В целом, судебная система обычно становится на сторону пострадавшего в вопросе возмещения материального ущерба, но в части морального ущерба – отказывает. Закрепление в законе такой возможности изменит сложившуюся практику.

Вместе с тем, формулировка «незаконные действия» видится нам крайне размытой, по существу по любому прекращенному делу можно считать, что имели место незаконные действия. Если дело прекращено по, условно, нереабилитирующим обстоятельствам, следовательно, имелось процессуальное нарушение. Если по реабилитирующим, следовательно, всё производство по делу можно считать незаконным: отсутствовало событие – незаконно возбуждено дело, отсутствовал состав – незаконно направлено на рассмотрение. При этом, конечно, у лиц, в отношении которых дело прекращено по процессуальным, т.е. по сути нереабилитирующим обстоятельствам гораздо больше шансов получить возмещение вреда, поскольку если дело прекращено по процессуальным основаниям, нарушение закона имелось априори. Данная ситуация представляется не вполне справедливой, поскольку очевидно, что лица, в отношении которых дело прекращено по реабилитирующим обстоятельствам, в гораздо большей степени заслуживают возмещения вреда.

При этом норма о возмещении морального вреда не содержит ни условия о том, что гражданин должен быть незаконно привлечен к административной ответственности, ни о том, что процессуальные действия должны быть заведомо

незаконными. По нашему мнению, целесообразно или включить в новый кодекс эти два условия для возникновения права на возмещение морального вреда, или ввести разделение на реабилитирующие и не реабилитирующие обстоятельства прекращения производства по делу об административном правонарушении, аналогичные принятым в уголовном праве.

Если норма будет принята в таком виде, можно ожидать большого числа исков о возмещении морального вреда по всем прекращенным делам.

1.5 Принцип презумпции невиновности в производстве по делам об административных правонарушениях

Новое положение, которого нет в существующем кодексе, о том, что для юридического лица не требуется устанавливать форму вины в случаях, когда таковая является признаком состава правонарушения, достаточно доказать только то, что юридическое лицо имело возможность для соблюдения требований законодательства.

В целом данный подход является верным, поскольку в случае, если должностное лицо допустило неосторожность, значит оно ненадлежащим образом исполняло свои должностные обязанности и виновным является, строго говоря, именно оно. Если же нарушение произошло при надлежащем исполнении всеми отдельными должностными лицами своих обязанностей, то оно, следовательно, совершено юридическим лицом умышленно. Разделение умысла на прямой и косвенный для юридических лиц неприменимо, т.к. они в принципе не могут создаваться и функционировать в противоправных целях. Таким образом, вина юридического лица всегда является умышленной.

В этой связи, данное предложение нами поддерживается.

1.7 Принцип открытости (гласности) производства по делам об административных правонарушениях

В настоящее время действующий кодекс предусматривает только открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях, ст. 123 Конституции также устанавливает открытость всех судебных заседаний, т.е. применительно к административным комиссиям – пересмотра дела. Новый кодекс распространяет требование открытого производства на все остальные процессуальные действия, т.е. в т.ч. на составление протокола.

Данное предложение нами всецело поддерживается, поскольку оно позволяет обеспечить общественный контроль над производством по делам об административных правонарушениях, который позволит не допустить злоупотреблений.

При этом открытого рассмотрения и пересмотра, существующих сейчас – явно недостаточно, потому что большинство проблем возникают именно на стадии составления протоколов.

1.9 Принцип самостоятельности принятия решений в производстве по делам об административных правонарушениях

Первым пунктом настоящей статьи закрепляется запрет постороннего вмешательства в деятельность органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях. Применительно к административным комиссиям проблема здесь состоит в том, что большинство членов административных комиссий – муниципальные служащие органа местного самоуправления, у которых есть начальник – глава администрации, который может отдавать обязательные распоряжения вплоть до того, какое решение принять большинством. Возникает противоречие между необходимостью с одной стороны рассматривать дело исходя из принципов законности, справедливости, объективности, а с другой – исполнять распоряжения, продиктованные уже другими интересами, не всегда даже связанными со злоупотреблениями, например, по «наведению порядка» перед важными мероприятиями, по политике «кнута и пряника» с управляющими организациями и т.п. Часто эти цели противоречат друг другу и по всем крупным делам практикуется ручное управление на уровне глав администрации и его заместителей. Подобная практика в той или иной мере распространена повсеместно. Конечно, принятие закона одномоментно не сможет её исключить, но как минимум закрепит принципиальную неправильность и незаконность подобного подхода.

П.2 настоящей статьи распространяет запрет внепроцессуальных обращений по делам об административных правонарушениях, существующий в настоящий момент только для судей, также на прокуроров, должностных лиц и на органы, осуществляющие производство по делам. В п. 3 устанавливается обязанность публиковать информацию о внепроцессуальных обращениях на сайте соответствующего органа.

Данное предложение нами поддерживается, поскольку способствует объективному рассмотрению дела и исключает коррупционные факторы, однако придётся приложить большие усилия, чтобы такая норма исполнялась.

По результатам нашего мониторинга, мы можем однозначно утверждать, что нет ни одной административной комиссии, в которую не поступали бы внепроцессуальные обращения, в частности от других должностных лиц вплоть до главы муниципального образования (в какой мере они удовлетворяются – другой вопрос). Это является обычной практикой, поэтому было бы наивно рассчитывать, что после принятия закона она сразу прекратится и должностные лица легко будут публиковать сведения об обращениях начальства, однако некоторым сдерживающим фактором в частоте и уровне таких просьб это положение постепенно станет.

1.15 Процессуальные сроки

В п. 15 настоящей статьи устанавливается, что к заявлению о восстановлении пропущенных процессуальных сроков прилагаются документы, подтверждающие уважительность причины пропуска.

Это важное нововведение, которого нет в действующем законодательстве. Результатом становится чрезмерная лояльность судов в вопросе восстановления сроков обжалования, при этом причины часто принимаются на веру со слов нарушителя. К примеру, когда информация о краже корреспонденции от почтового ящика не подтверждена даже обращением в правоохранительные органы.

В этой связи, данное предложение нами поддерживается.

1.17 Порядок использования электронных документов участниками производства по делу об административных правонарушениях

Данная статья устанавливает возможность использования электронных документов для предоставления доказательств, получения копий решений и определений, подачи заявлений, жалоб, ходатайств и актов, направления извещений.

Использование электронных средств технологии является универсальным требованием времени, и расширение электронного документооборота в сфере административной ответственности давно назрело.

Безусловно, реализация всех этих возможностей на практике потребует серьезных затрат, но как показывает опыт – все затраты на автоматизацию окупаются за счёт повышения удобства, снижения трудозатрат, усложнения злоупотреблений, и т.д.

2.1. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении

Главное нововведение этой статьи – четко прописаны все права лица, привлекаемого к административной ответственности. В действующем кодексе права прописаны общими словами, поэтому нередко в процессе правоприменения возникали разночтения, а суды применяли по аналогии нормы ГПК.

Второе важное нововведение – закреплена обязанность явки лица по вызову органа, выполняющего производство для осуществления процессуальных действий. В действующем КоАП обязанность являться никак не прописана, ответственность за неявку не установлена, предусмотрено только административное доставление и задержание в таких случаях, либо принудительный привод. В случае неявки максимум чем рискует нарушитель – тем, что его доставят или приведут принудительно, т.е. по сути тем же самым.

Результатом становится то, что средняя явка на составление протокола и на рассмотрение дел в административных комиссиях, по результатам нашего мониторинга, составляет не более 20-30%. При этом, нарушители нередко злоупотребляют правом обжалования, когда они не являются ни на составление

протокола, ни на рассмотрение дела, т.е. пренебрегают возможностью реализовать свои процессуальные права на защиту, а потом обжалуют решение административной комиссии в суде, при этом суды часто при пересмотре принимают новые аргументы и доказательства, хотя по хорошему новые доводы исследоваться не должны и при пересмотре оценивается только обоснованность вынесенного решения, однако поскольку и этот вопрос в действующем КоАП не урегулирован прямо, дорога для таких злоупотреблений открыта. Поскольку для вынесения нового решения могут истечь процессуальные сроки, нарушителям удаётся избежать административного наказания, и лица, не являющиеся на процессуальные действия, получают преимущественное положение по сравнению с добросовестными участниками производства по делу. Возможность уклониться от заслуженного наказания провоцирует новые посягательства на права граждан.

Можно предположить, что при закреплённой обязанности являться по извещениям факт неявки надлежаще извещенного лица будет расцениваться как целенаправленный отказ от реализации своих процессуальных прав в предусмотренное для этого время, а, следовательно, доводы, которые должны были, но не были заявлены при составлении протокола или рассмотрении дела, судом при пересмотре исследоваться не будут.

В предложенной редакции устанавливается, что в случае неявки лицо несет ответственность «в соответствии с настоящим кодексом», однако в процессуальном кодексе такая ответственность не установлена, она установлена в ст. 34.24 нового КоАП, поэтому отсылку, конечно, следует уточнить.

В целом, предложенные в статье новации нами поддерживаются.

2.2. Потерпевший

В данной статье, также, как и в предыдущей, детализированы, по сравнению с прошлым кодексом, права потерпевшего как участника производства по делу об административном правонарушении.

Однако, спектр прав потерпевшего гораздо уже, чем у лица, привлекаемого к ответственности, в частности нет права знакомиться с ходатайствами других участников, возражать против доводов и ходатайств других участников, задавать вопросы другим участникам. Существенно меньше право знакомиться с материалами дела: потерпевший может знакомиться только с теми материалами, которые затрагивают его права и интересы, тогда как нарушитель может знакомиться со всеми, и не установлено право, которое есть у привлекаемого лица, снимать копии с материалов и делать их выписки,

По нашему мнению, данная статья необоснованно умаляет права потерпевшего. Размытая формулировка по ознакомлению с материалами, относящимися к правам и интересам потерпевшего, открывает поле для произвольного решения, затрагивают они интересы потерпевшего или нет. В целом, по нашему мнению, такая формулировка вообще является внутренне

противоречивой, поскольку если материал не касается прав и законных интересов потерпевшего, то он вообще не может относиться к делу.

При этом права лица, в отношении которого ведется производство, знакомиться с материалами, напротив, никак не ограничены, хотя к правам привлекаемого лица многие материалы как раз никак не относятся. Например, нарушитель может легко получить сведения о месте жительства потерпевшего и свидетелей, которые в обязательном порядке есть в деле, но никак не затрагивают права и законные интересы нарушителя. Возможность получить такие данные создаёт большое поле для злоупотреблений, приводит к тому, что потерпевшие и свидетели опасаются обращаться в административные комиссии.

Совершенно необоснованным выглядит отсутствие нормы о праве знакомиться с ходатайствами, снимать копии и делать выписки из материалов дела, которые могут понадобиться потерпевшему для подготовки жалобы на постановление, на что он имеет право. Получается, если должностные лица, не имея обязанности предоставить возможность снять копию и сделать выписку, будут это запрещать, к реализации права на обжалования будет создано препятствие.

Тем более абсурдным видится отсутствие нормы о праве задавать вопросы другим участникам производства и возражать против доводов и ходатайств, что прямо противоречит закреплённому конституцией принципу состязательности.

В этой связи, мы оцениваем соотношение прав привлекаемых лиц и потерпевших несбалансированным и нуждающимся в серьезной доработке.

2.5. Свидетель

Новое положение о свидетеле, которого не было в старом кодексе, - возможность привода свидетеля, не явившегося по вызову должностного лица, осуществлявшего производство по делу об административном правонарушении.

Сейчас норма о приводе распространяется только на лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении. Поэтому свидетель сейчас может не являться по вызову и привести его принудительно нельзя.

Это приводит к скептическому отношению субъектов административного производства к обращениям граждан, ставших свидетелями нарушения, поскольку в случае чего – свидетель может просто не прийти по вызову и дело, соответственно, пойдёт под прекращение, поэтому изложенные сведения оцениваются с избыточной критичностью, например, если в обращении не изложено каких-то сведений, достаточных для привлечения лица к ответственности, вместо того, чтобы опросить свидетеля, должностные лица предпочитают отказать в возбуждении дела.

В этой связи, данная инициатива о возможности привода свидетеля нами поддерживается.

В статье также содержится положение, что свидетель несет ответственность за отказ от дачи показаний в соответствии с КоАП РФ. По нашему мнению, необходима точная отсылка на конкретную статью, поскольку в таком виде остаётся неясным, какую же ответственность понесёт свидетель. Та же самая неясность есть и действующем кодексе.

2.10 Должностное лицо (представитель органа), возбудившее дело об административном правонарушении, должностное лицо (представитель органа), вынесшее постановление по делу об административном правонарушении

В данной статье детализированы права должностного лица или представителя органа, составившего протокол или вынесшего постановление, в целом они зеркально повторяют права привлекаемого лица. При этом важнейшее отличие от действующего кодекса – составитель протокола наделен правом обжаловать постановления по делу, что де-факто делает его стороной по делу.

При этом закладывается своеобразный каскадный механизм сторон, составитель протокола участвует в рассмотрении дела, а лицо, вынесшее постановление, соответственно, в пересмотре. При этом составитель протокола может участвовать в пересмотре дела в качестве свидетеля.

Как уже отмечалось выше, помимо отсутствия права обжаловать постановление, в действующем кодексе была неясность относительно роли составителя протокола при пересмотре дела, а также по поводу конкретного набора прав, которыми он располагает при рассмотрении дела.

Данная норма является необходимой, а действующая редакция не содержит видимых недостатков, поэтому предлагаемая для нового кодекса статья нами поддерживается.

Право возбудившего дело должностного лица на обжалование постановлений сбалансирует интересы сторон по нарушениям, посягающим на права и законные интересы неопределенного круга лиц, где отсутствует конкретный потерпевший. В нынешних условиях постановление по такому делу может обжаловать только привлеченное лицо, которое, понятно, обжалует его только в том случае, если то или иное нарушение в производстве привело к невыгодному для него результату. Там же, где нарушение оказалось в пользу привлекаемого лица, обжаловать такое постановление некому. В результате формируется однобокая правоприменительная практика. Возможность обжалования постановления составителем протокола дисциплинирует административные комиссии и позволит исправить значительную часть ошибок при рассмотрении дел, тем самым состязательным путём сформировать сбалансированную правоприменительную практику.

2.12 Секретарь заседания коллегиального органа, рассматривающего дело об административном правонарушении

В новом кодексе прописаны полномочия секретаря заседания коллегиального органа, к которым относятся и административные комиссии. В действующем КоАП регламентированы только полномочия секретаря судебного заседания, это положение часто применяется по аналогии и к секретарю комиссии, однако правовая аналогия в сфере административной ответственности не должна допускаться.

В результате нашего мониторинга, мы наблюдаем от комиссии к комиссии фактически разный набор реальных обязанностей секретаря административной комиссии. Где-то секретарь фактически ведет заседание: оглашает материалы, предлагает голосовать, зачастую лидирует в обсуждениях и де-факто разрешает дело, где-то обязанности секретаря ограничиваются ведением протокола заседания и оформлением постановления.

Новый кодекс определяет конкретные полномочия секретаря комиссии, в целом довольно узкие. Данная новация нами поддерживается, поскольку во многих комиссиях перегрузка секретарей обязанностями является обычным делом, хотя открытый список полномочий позволяет возложить на секретаря другие обязанности, каким-то ориентиром по нагрузке он станет.

2.15 Извещение участников производства по делам об административных правонарушениях и иных лиц, уполномоченных участвовать в производстве по делам об административных правонарушениях

В п.1 настоящей статьи детализируется перечень способов извещения, дополнен уведомлением с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг. И хотя перечень был открытым и до этого, указание данного способа в числе явно надлежащих должно форсировать разработку и внедрение соответствующих средств.

Вместе с тем, в новой статье не указывается приоритет отправки извещений письмами категории «административное». Несмотря на введение в 2018 году соответствующей категории отправлений для извещений, связанных с производством по делам об административных правонарушениях, многие административные комиссии продолжают использовать обычные заказные письма, которые дольше хранятся и не вручаются без явки на почту. Мы считаем это существенной недоработкой соответствующих административных комиссий, но с точки зрения закона проблем нет, они вовсе не обязаны пользоваться специально предусмотренным видом отправлений. По нашему мнению, в новом кодексе следует оговорить данный вопрос.

В п.5 указывается, что лицо считается извещенным, если в ответ на направленное по надлежащему адресу письмо пришёл ответ об отсутствии адресата, о том, что адрес более не проживает по данному адресу, а также об отказе получить уведомление или об истечении сроков хранения.

В принципе, во всех этих случаях, как административными комиссиями, так и судами лицо обычно считалось надлежащим образом уведомленным, однако определенные отклонения от общей практики были. Закрепление данной нормы непосредственно в кодексе позволит обеспечить единообразное правоприменение.

П.6 настоящей статьи устанавливается, что прокуроры и лица, возбудившие дело об административном правонарушении, извещаются специально только о первом заседании, информацию о последующих заседаниях они отслеживают сами на сайте суда или органа, рассматривающего дело. Данная норма позволит сократить трудозатраты секретарей административных комиссий, а указанные лица, участие которых в производстве по делам вытекает из их профессиональных обязанностей, безусловно, имеют возможность самостоятельно отслеживать движение дела.

Вместе с тем, нам не известно ни одной административной комиссии, у которой был бы сайт с актуальной информацией о движении дел; создание и поддержка соответствующей информационной инфраструктуры может потребовать затрат как материальных, так и трудовых.

3.5. Истребование доказательств и иных сведений

Ключевое отличие от действующего кодекса: орган, истребующий сведения, вправе самостоятельно установить срок их предоставления. В настоящее время установлен срок в размере трёх дней, что зачастую заведомо недостаточно, да и нецелесообразно для большинства дел.

Однако, по нашему мнению, целесообразно расширить основания для истребования дел, добавив к ним получение сведений, необходимых для возбуждения дела, в случае поступления должностному лицу сведений, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Данная проблема регулярно возникает в связи с тем, что возбуждение дела начинается с составления протокола. Для составления протокола следует уведомить предполагаемого виновника о месте и времени этого действия. Чтобы уведомить, нужно получить сведения об адресе, которыми располагает УВМ МВД для граждан или ФНС для предпринимателей. Однако у должностного лица нет права вынести определение об истребовании, пока не возбуждено дело. Круг замыкается, и нарушитель может избежать наказания.

На практике, конечно, пользуясь тем, что орган, получивший определение об истребовании, никак не имеет права и не может фактически проверить, возбуждено дело или нет, административные комиссии и их члены направляют определения об истребовании и до возбуждения дела, а, получив данные, возбуждают. Несмотря на то, что данная практика по существу не нарушает ничьих прав, она противоречит букве закона.

Оптимальным решением в данной ситуации является расширение перечня оснований для истребования сведений, как это произошло, например, со сведениями о владельцах транспортных средств при выявлении каким-либо органом кроме ГИБДД нарушений, зафиксированных средствами, работающими в автоматическом режиме. Применение данной нормы не вскрыло никаких проблем или злоупотреблений. Поэтому аналогичный порядок можно распространить на все случаи, связанные с необходимостью получения сведений для возбуждения дела.

3.8. Показания потерпевшего

Данной статьёй устанавливаются обязанности потерпевшего давать показания по делу и сообщать все известные ему факты, относящиеся к делу. В действующем кодексе для потерпевшего установлены только права – и никаких обязанностей. Парадоксальная ситуация, когда для свидетелей закреплена обязанность давать показания и являться по извещениям, а для потерпевших – нет.

В результате практически все комиссии сталкиваются с ситуацией, когда некое лицо направляет обращение об административном правонарушении, указывая, что является потерпевшим, однако затем уклоняется от всех процессуальных действий. Формально – имеет право.

Конечно, в действующем кодексе указана возможность опроса потерпевшего как свидетеля, однако тогда возникает другая проблема, отсутствие закреплённой обязанности явиться по извещению и возможности принудительного привода. Кроме того, не вполне понятно, каким образом можно лицо опросить «как свидетеля», к примеру, о нанесённом моральном вреде.

Поэтому установление в новом кодексе описанной выше обязанности нами поддерживается.

3.8. Свидетельские показания

Статья содержит несколько важных нововведений.

В п.3 устанавливается, что свидетельские показания не признаются доказательствами, если свидетель не может указать источник своей осведомленности. Данная норма позволит твердо разделить достоверно известные свидетелю факты от предположений, которые само лицо не различает, поскольку считает последние достоверными. Так, к нам на горячую линию обращались должностные лица административных комиссий, столкнувшиеся с ситуацией, что человек направляет обращение об административном правонарушении как свидетель, прикладывая фотографию, которая, как выясняется, получена в социальной сети. Конечно, и сейчас такое доказательство будет воспринято критически, однако твердое закрепление в законе дисциплинирует заявителей, должностных лиц, а также пресечет практику «подставных свидетелей», когда под видом свидетеля обращение направляет должностное лицо по его просьбе.

В п.3 закрепляется, что если свидетелю те или иные обстоятельства известны со слов других лиц, то должны быть опрошены и эти лица. Проблемы, связанные с этим, возникают чаще всего при доказывании вины того или иного лица.

В п.4 указывается перечень лиц, которые могут ходатайствовать о вызове свидетеля, соотносящийся с процессуальными правами этих лиц, рассмотренными выше.

Согласно п.5 настоящей статьи, ходатайство о вызове свидетеля должно содержать указание на то, какими конкретно сведениями он располагает. Данная норма позволит избежать имеющие место злоупотребления с необоснованными ходатайствами о вызове лиц, которые заведомо не могут сообщить ничего нового.

3.10 Письменные доказательства

П.3 настоящей статьи закрепляется требование о предоставлении документов в виде подлинников или надлежаще заверенных копий, аналогичное требованиям ГПК, АПК и КАС.

В настоящее время этот вопрос не урегулирован, и, разумеется, те же самые требования предъявляются по аналогии, что не желательно для публично-правовых отношений.

На практике нередко документы предоставляются с неправильным заверением, к сожалению, административные комиссии могут пренебрегать этими недостатками и приобщать таковые документы к делу.

3.19 Оценка доказательств

Важная новация данной статьи, изложенная в п. 6 и 7 заключается в обязанности органа, осуществляющего производство по делу, проверять соответствие копий документов подлинникам, и твердо закреплено, что копия документа, подлинник которого не представлен, не является доказательством.

В рамках нашего мониторинга мы не раз наблюдали ситуацию, когда административные комиссии принимали в качестве доказательства заверенную копию документа без предъявления оригинала. При этом следует понимать, что за простановку отметки «Копия верна» на неверную копию привлекаемое лицо по большому счету не несёт ответственности – оно вправе не свидетельствовать против себя, т.е. лгать хоть в каждом доказательстве. Касательно остальных лиц, ответственность хотя и установлена законодательством, является относительно небольшой сама по себе, а вероятность получить такое наказание и вовсе ничтожна.

Поэтому мы считаем необходимым членам административных комиссий во всех без исключения случаях, сверять копии документов с подлинниками, и положительно оцениваем закрепление такой обязанности в законе.

4.5 Осмотр места совершения административного правонарушения

В действующем КоАП процедура осмотра распространяется только на два нарушения, - нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации

транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего и на нарушение Правил дорожного движения пешеходом, пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения (за исключением водителя транспортного средства), повлекшее по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего. В новом КоАП предполагается распространить процедуру осмотра на все правонарушения.

Данное нововведение является назревшим и обоснованным, поэтому нами всецело поддерживается. Де-факто, осмотр производится и сейчас, по результатам во многих комиссиях сложилась практика оформлять «акт выявленного правонарушения», в котором собрана информация, полученная при осмотре.

Причина здесь состоит в том, что формально дело считается возбуждённым после составления протокола, но до этого надо ещё установить виновника, всех известить, а куда же тогда, если не в протокол, вносить полученные для этого сведения. Для этого и оформляют «акт выявленного правонарушения», хотя по большому счету такой документ никакой юридической силы не имеет.

Протокол осмотра является удобным форматом процессуального документа для такого случая.

Второй вопрос заключается в том, что не все, но многие органы прокуратуры и суды считают, что обычный выход и осмотр места нарушения на территории общего пользования является плановым осмотром земельного участка, предусмотренного ст. 13.2 федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», для которого требуется оформлять рейдовые задания. Между тем, оформление таких заданий существенно повышает трудоёмкость и снижает возможности выявления правонарушений в рамках обхода территории, при этом никаких преимуществ в себе не несёт. Пока что существует убедительный аргумент против такой необходимости – задания должны оформляться только в тех сферах, где предусмотрен муниципальный контроль, а он обычно не предусмотрен по сферам нарушений, подведомственных административным комиссиям.

Включение в новый КоАП соответствующей процедуры позволит исключить предъявления необоснованных требований к оформлению рейдовых заданий для осмотра мест совершения правонарушений.

Однако, конечно, остро встанет вопрос разделения соответственно осмотра места правонарушения и рейдового осмотра земельного участка. Не исключено, что в тех сферах, где предусмотрен муниципальный контроль или государственный надзор, будут подменять рейдовые осмотры осмотрами мест правонарушений, что несет определенные коррупционные риски. Поэтому мы

считаем целесообразным вместе с введением данной нормы закрепить в законодательстве четкие критерии разделения указанных процедур.

4.8 Обязательство о явке

В предлагаемом проекте процессуального кодекса вводится новая обеспечительная мера – обязательство о явке, аналогичная имеющейся в УПК.

Нам данная процедура видится избыточной и бессодержательной. Вообще, если рассматривать производство по нарушениям, предусмотренным региональным законодательством, то у административных комиссий в принципе нет случаев, когда такой механизм может потребоваться, поскольку нет никаких процессуальных действий, которые нельзя было бы провести в отсутствие участников производства. Кроме того, обязанность являться по вызовам для участников производства установлена и так, без подписания каких-либо бумаг.

Если брать нарушения, влекущие административный арест и аналогичные меры, то административным комиссиям как органу, рассматривающему дела о правонарушениях, подведомственно только составление протоколов за уклонение от исполнения назначенных наказаний. Однако и в этом случае, непонятно, какой смысл брать с привлекаемого лица обязательство о явке. На первое заседание суда принудительный привод не назначат, а если он не явится на первое заседание, суд может назначить привод независимо от того, было обязательство о явке или нет.

Гипотетически, отказ подписать обязательство о явке может служить основанием для того, чтобы произвести административное задержание для рассмотрения дела, однако вряд ли это будет расцениваться как исключительный случай, который для него требуется, а кроме того, привлекаемое лицо в таком случае, даже заранее не собираясь являться на рассмотрение, просто подпишет обязательство и не выполнит его, его положение по сравнению с лицом, с которого вообще не бралось обязательство, не ухудшится.

Если в уголовном праве обязательство о явке является своего рода первой мерой пресечения, вслед за которой идут подписка о невыезде, домашний арест, помещение под стражу, и таким образом, одно её нарушение служит своего рода обоснованием для требования более жестких мер, было бы слишком жестко требовать их от человека, с которого даже не взяли письменного обязательства. Однако в административном праве более жестких мер обеспечения нет, поэтому и такая предварительная мера выглядит ненужной и не востребовавшей правоприменителями вообще, не только административными комиссиями.

5.6 Административное расследование

Одно из важнейших нововведений нового кодекса – процедура административных расследований теперь распространена на все статьи, а не на ограниченный список, как было в старом КоАП, и поэтому теперь, затрагивает работы административных комиссий. Члены комиссий и другие лица, составляющие протоколы, смогут проводить административные расследования.

Это нововведение нами целиком поддерживается, поскольку способствует более качественному и полному сбору материалов дела, а, следовательно, и более объективному рассмотрению.

Если сейчас, должностное лицо, получив сведения, достаточные для возбуждения дела, должно в кратчайшие сроки составить протокол об административном правонарушении, и не имеет возможности собрать какие-то ещё доказательства, то после принятия нового кодекса, появится возможность сначала провести административное расследование, чтобы собрать более убедительные доказательства. Для получения таких доказательств может понадобиться опрос нескольких свидетелей, или направление нескольких последовательных запросов другим органам и лицам, когда последующий запрос не может быть направлен до получения результатов предыдущего.

В ходе нашего проекта мы нередко сталкивались с ситуацией, когда на лицо возбуждается дело и при явке на составление протокола оно сразу предоставляет убедительные доказательства своей невиновности (например, что ему не принадлежит то или иное помещение), которые могли бы быть собраны и самим должностным лицом, если бы оно имело возможность провести административное расследование.

Хороший пример, когда может потребоваться административное расследование - это нарушение требований к содержанию фасада нежилого здания, допустим, размещение объявления в виде информационной конструкции, когда помещения в здании принадлежат множеству лиц. Примерно оценить, кто повесил конструкцию, чтобы возбудить дело – не сложно. Однако, как получить доказательства, однозначно подтверждающие вину этого лица, чтобы не оставалось никаких сомнений? Потребуется получить данные из Росреестра, сопоставить их, возможно вызвать и опросить других собственников, а если это физические лица, ещё потребуется получить в УВМ МВД сведения об их местожительства. Схожие проблемы возникают при необходимости получения сведений о выданных длительное время назад разрешениях, определения статуса той или иной территории, нарушениях, совершенных с использованием автомобилей с иностранными номерами и т.д.

Сейчас на практике должностные лица обычно вовсе не берутся за такие сложные дела, либо такие дела прекращаются при рассмотрении или пересмотре в связи с отсутствием доказательств. Инструмент административного расследования позволит пресекать сложнодоказуемые нарушения.

6.7 Виды постановлений по делу об административном правонарушении

Вторым пунктом данной статьи устанавливается важное нововведение: предусматривается возможность переквалификации правонарушения в случае, если не меняется родовой объект посягательства, подведомственность и не ухудшается положение привлекаемого лица.

Действующий КоАП не предусматривает возможности переквалификации, т.е. если дело было квалифицировано неправильно – оно подлежит прекращению. Между тем, частая потребность в переквалификации частично была закрыта судебным нормотворчеством, п. 20 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» закреплено право судов переквалифицировать нарушение, однако только в пределах разных частей одной статьи.

Таким образом, новый кодекс позволит переквалифицировать нарушения всем органам, а не только судам, в т.ч. и административным комиссиям, и в более широких границах.

Данное положение нами поддерживается, т.к. необходимость переквалификации возникает регулярно, сейчас неправильная квалификация ведет либо к вынесению по сути неправомерного постановления, либо к прекращению дела, в результате чего нарушение остаётся не пресечённым.

Возможность переквалификации только у судов провоцирует избыточную нагрузку на судебную систему, то же нарушение вполне может переквалифицироваться и административной комиссией на стадии рассмотрения дела.

8.6 Сроки рассмотрения дела об административном правонарушении

В п.5 настоящей статьи содержится важное нововведение. В случае, если по делу о правонарушении, влекущем административный арест, не было доставлено лицо, в отношении которого ведется производство, или оно нарушило обязательство о явке, суд вправе отложить рассмотрение дела.

Это важное изменение, затрагивающее работу административных комиссий в части привлечения к ответственности за уклонение от исполнения административного наказания. В настоящее время существует проблема с рассмотрением судами таких протоколов, составленных на физических лиц.

Поскольку статья предусматривает возможность назначения административного ареста, дело нельзя рассмотреть в отсутствие привлекаемого лица. Казалось бы, если лицо не пришло, можно вынести определение о приводе, отложить рассмотрение и рассмотреть дело на следующем заседании, когда лицо будет приведено. Однако, поскольку дело по действующему КоАП должно быть непременно рассмотрено в день поступления протокола, некоторые суды делают вывод, что откладывать рассмотрение нельзя и явка должна быть обеспечена должностным лицом, составившим протокол. Однако, для проведения административного задержания в этом случае нет исключительных обстоятельств, кроме того, оно явно избыточно для первого заседания: зачем задерживать человека, если он возможно придёт сам.

В результате сложилась разная практика, одни судьи при необеспечении явки возвращают протокол, другие рассматривают дело без возможности назначить административный арест, третьи отказывают в рассмотрении и выносят определение о приводе.

Указание на возможность отложить рассмотрение дела, влекущего административный арест, на основании неявки привлекаемого лица, снимает указанную выше проблему и открывает дорогу для реализации оптимального сценария, когда лицо вызывается на первое заседание добровольно, а при неявке приводится на второе принудительно. Поэтому данное изменение нами поддерживается.

8.9 Участие должностного лица (представителя органа), возбудившего дело об административном правонарушении

Новое положение в данной статье – возможность для суда признать участие составителя протокола обязательным. Важно отметить, что таким правом наделяется только суд, административная комиссия, как орган, рассматривающий правонарушения таким такого права не получает.

Оно затрагивает работу административных комиссий, поскольку суд может признать обязательным участие должностных лиц административной комиссии, составивших протокол за уклонение от исполнения административного наказания.

Разумеется, должностные лица административных комиссий, в особенности загруженных, посещают не все судебные заседания, а только те, где есть высокая вероятность пересмотра дела. По итогам нашего мониторинга, нам не известно конкретных фактов, когда бы должностные лица уклонялись от участия в рассмотрении дела в той мере, чтобы это препятствовало суду в принятии решения, однако такая ситуация вполне возможна. В настоящее время явка на суд остаётся на усмотрение должностного лица. Считается, что должностное лицо заинтересовано в вынесении «обвинительного» вердикта о назначении административного наказания, следовательно, его неучастие в рассмотрении дела выгодно для привлекаемого лица. Не хотите – не участвуйте, тогда суд прекратит дело. Однако на практике суды не всегда трактуют отсутствие показаний составителя протокола по тем или иным вопросам в пользу привлекаемого лица.

В новом кодексе предусматривается возможность сделать явку составителя протокола обязательной, и гипотетически – даже привести должностное лицо принудительно. В целом, данное нововведение нами поддерживается, и, по нашему мнению, право признать участие должностного лица, возбудившего дело, в заседании следует распространить на все органы и лица, уполномоченные рассматривать административные правонарушения.

8.10 Последствия неявки участников производства по делам об административных правонарушениях и иных лиц, уполномоченных участвовать в производстве по делу об административном правонарушении

Данная статья устанавливает четкий порядок действий суда в случае неявки лица, участие которого обязательно. В действующем кодексе нет не только четкого алгоритма действий на этот случай, но и самой категории «последствия неявки». Логика кодекса такова, что либо лицо доставлено и задержано, и следовательно явка не нужна, либо дело можно рассмотреть и без участия лица. Ситуация, когда протокол составляется в отсутствие привлекаемого лица, а рассмотреть его можно только в его присутствии, законодателем была упущена.

Применительно к деятельности административных комиссий эта проблема возникает только с таким нарушением как уклонение от исполнения административного наказания, ст. 20.25 действующего КоАП и ст. 34.30 нового. Чтобы составить протокол по этой статье, присутствие лица не нужно, следовательно, не проводится и административное доставление. А вот чтобы рассмотреть – как раз нужно, поскольку это нарушение влечет административный арест.

Явится ли привлекаемое лицо на рассмотрение дела в суд – неизвестно. Пока оно не проигнорировало извещение, непонятно, какие есть исключительные обстоятельства, требующие административного задержания, когда же это произошло – не прописана процедура действий при неявке.

В новом процессуальном кодексе предусматривается, что в случае неявки на заседание без уважительных причин лицо может быть подвергнуто приводу. При этом лицо обязано сообщать о причинах своей неявки и предоставлять доказательства. В логике предлагаемых изменений – именно вынесение определения о приводе при неявке.

В целом, в такой формулировке устраняется разночтение по поводу надлежащих действий в отношении физических лиц, надо ли производить административное задержание или привод, которое анализировалось выше.

8.11 Отложение рассмотрения дела об административном правонарушении

В новом процессуальном кодексе подробно описаны основания для отложения дела, важное уточнение содержится в п.3, согласно которому в случае недоставления в суд лица, участие которого является обязательным, принимается решение об отложении рассмотрения. Таким образом, недоставление не является основанием для возврата протокола или прекращения дела. Данная норма соотносится с п. 8.6 и 8.10 законопроекта, согласно которым при неявке лица, участие которого является обязательным, допустимо отложение дела и возможно вынесение определения о приводе.

8.13 Удаление свидетелей

Новый процессуальный кодекс содержит требование, согласно которому в ходе рассмотрения дела суд должен принимать меры по исключению общения допрошенных свидетелей с недопрошенными, в частности удалять свидетелей из зала заседания до начала допроса. В действующем кодексе никаких требований на этот счёт не содержится. По результатам нашего мониторинга, хотя дел со свидетелями в практике административных комиссий немного, в целом, подобная ситуация вполне возможна, участники производства по делу сидят в одном зале и де-факто легко могут общаться.

По нашему мнению, данное нововведение является полезным, поскольку будет способствовать более объективной оценке свидетельских показаний, позволит обнаружить в них возможные противоречия и несоответствия, исключить злонамеренные или случайные манипуляции, когда свидетели не станут координировать свои ответы с ответами уже опрошенных.

8.18 Объяснения лиц, участвующих в рассмотрении дела об административном правонарушении

В настоящей статье регулируется вопрос очередности выступлений участников производства, не урегулированный в действующем кодексе. Устанавливается, что первым выступает лицо, возбудившее дело, и лишь затем привлекаемое.

Существенного значения это положение не имеет, однако является в целом полезным в плане повышения порядка и единообразия ведения на заседаниях по рассмотрению дел.

8.19 Предупреждение свидетеля об ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний

Отдельная статья процессуального кодекса посвящена предупреждению свидетелей об ответственности, «предусмотренной кодексом об административных правонарушениях».

Как нами отмечалось выше, мы считаем целесообразным указать ссылку на конкретную статью, в соответствии с которой лицо будет нести ответственность за отказ от дачи показаний. Если за дачу ложных показаний и в существующем и в действующем КоАП предусмотрена ответственность (ст. 17.9 действующего и 34.21 нового), то за отказ от дачи показаний ни в действующем КоАП, ни в проекте нового нет статьи, по которой однозначно можно было бы квалифицировать данные действия. Либо такую статью нужно внести, либо сделать отсылку на существующую статью, например, 34.20 нового КоАП невыполнение требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, чтобы было установлено, что ответственность за данное действие или бездействие наступает по ней.

В этой связи мы считаем необходимым также установить предупреждение свидетелей не только об ответственности как таковой, но и о возможном наказании, чтобы избежать возникновения у свидетеля соблазна дать ложные показания.

9.6 Срок обжалования не вступивших в законную силу постановления и (или) решения по делу об административном правонарушении

Одна из наиболее существенных новаций в предлагаемом процессуальном кодексе – увеличение срока обжалования постановлений с 10 до 30 дней.

В целом, данная норма нами поддерживается, поскольку нынешний десятидневный срок объективно недостаточен для изучения постановления, формирования позиции и подготовки жалобы, а ведь привлеченному может понадобиться ещё и поиск защитника. На практике это приводит к тому, что в течение 10 дней подаётся наспех подготовленная жалоба, а основные аргументы излагаются уже на заседании, что снижает эффективность подготовки отзывать административным комиссиям и увеличивает продолжительность судебных заседаний, когда нагрузка на судей и так высока.

Разумеется, увеличение сроков обжалования допустимо только при увеличении сроков давности для привлечения к административной ответственности, иначе суд лишится возможности вынести новое постановление о назначении наказания или отменить постановление с отправкой дела на новое рассмотрение.

Кроме того, следует учитывать, что срок вступления постановления в законную силу установлен по истечении срока, предоставленного законом на его обжалование, т.е. постановление будет вступать в силу на 20 дней позже, и настолько же увеличится срок добровольной оплаты штрафов. Кроме того, привлечь ещё раз за дьящееся нарушение или привлечь второй раз как уже за повторное нарушение можно будет (если постановление не было обжаловано) не спустя 10 дней от рассмотрения предыдущего дела, а спустя 30.

9.9 Отказ от жалобы на не вступившие в законную силу постановление и (или) решения об административном правонарушении

Согласно новому положению, отсутствующему в действующем кодексе, предусматривается возможность отказа истца от жалобы, на этом основании производство по ней может быть прекращено. В действующем кодексе этот вопрос никак не урегулирован, но в ходе нашего мониторинга мы ни разу не сталкивались со случаем, когда истец хотел бы отказаться от жалобы. Однако поскольку данная ситуация гипотетически возможна, соответствующая норма в процессуальном кодексе, по нашему мнению, нужна.

9.11 Пределы рассмотрения жалобы на не вступившее в законную силу постановление и (или) решения по делу об административном правонарушении и обязательная сила указаний суда, рассматривающего

жалобу нижестоящим судам, а также органам и должностным лицам, постановления и решения которых были предметом обжалования

П.2 настоящей статьи установлено, что указания суда о недостатках при рассмотрении дела обязательны при новом рассмотрении.

В настоящее время, на новое рассмотрение отправляется примерно 11% обжалованных в первой инстанции (для судов общей юрисдикции) постановлений административных комиссий. В действующем кодексе формально нет требования как-либо учитывать указания в решении суда по жалобе. В новом кодексе они закрепляются. Это логичное нововведение для закрытия правового пробела, особенно учитывая, что при увеличении срока давности, доля решений, отправляемых на новое рассмотрение неизбежно существенно возрастет.

9.16 Порядок рассмотрения судом жалобы на не вступившее в законную силу постановление и (или) решения по делу об административном правонарушении

Одно из важных и наиболее спорных положений нового процессуального кодекса – п.6 настоящей статьи, в котором указывается возможность исследования судом новых доказательств при пересмотре дела, если сторона, заявившая их представит доказательства невозможности заявить их на рассмотрении в суде первой инстанции.

Тут есть очевидная терминологическая неточность, поскольку речь идет только о доказательствах, не представленных на рассмотрении в суде первой инстанции, но не указываются несудебные органы. По всей видимости это недоработка юридическо-технического характера.

Гораздо важнее, что, учитывая равенство прав в производстве по делу, ту же самую возможность получит и представитель органа, рассмотревшего дело.

Вопрос возможности представления новых доказательств в действующем кодексе не урегулирован, но на практике судьи чаще принимают новые доказательства от привлекаемого лица, даже в отношении которых у того была возможность предоставить их своевременно, при этом новые доказательства от административной комиссии обычно не принимаются.

Новое положение с одной стороны будет полезным, поскольку административные комиссии смогут предоставить доказательства в связи с аргументами, изложенными в жалобе, если таковые не были высказаны на рассмотрении дела.

С другой стороны, представляется очевидным, что, рассматривая дело и вынося постановление о назначении наказания, административная комиссия должна быть в полной мере уверена в виновности привлекаемого лица; событие, состав, вина должны быть полностью доказаны имеющимися в деле материалами без каких-либо «авансов» на получение дополнительных материалов в будущем. В противном случае дело должно быть прекращено. Возможность предоставить

новые доказательства даёт административной комиссии возможность «закрыть» недоработки, допущенные при рассмотрении дела. Можно не сомневаться, что это отрицательно скажется на качестве сбора доказательств и рассмотрении дела.

Однако возникают и риски злоупотреблений со стороны лица, в отношении которого ведется производство по делу. С одной стороны, такая норма делает выгодным для привлекаемого лица не заявлять доказательства своевременно, а «беречь» их до суда, чтобы предоставить их неожиданно для административной комиссии.

Тем более сложными могут быть последствия предоставления возможности заявить новые доказательства потерпевшему.

В этой связи, данная норма, по нашему мнению, нуждается в доработке и детализации.

9.17. Решение по жалобе на не вступившие в законную силу постановление и (или) решения по делу об административном правонарушении

Данная статья опубликована с техническими ошибками. В п.1 отсутствует пп.5, хотя есть пп.4 и пп.6, в п.2 отсутствует пп.4, хотя есть пп.3 и пп.5. По всей видимости они касаются случаев, когда должны приниматься решения в виде отмены постановления с прекращением производства. Поэтому в этой части непонятно, есть ли какие-либо новации.

Важная новация содержится в примечании к статье, в котором содержится исчерпывающий список существенных процессуальных нарушений, при которых дело возвращается на новое рассмотрение. Это полезная новация, которая позволит упорядочить судебную практику. В ходе нашего мониторинга мы неоднократно сталкивались с судебными решениями, которыми дела возвращались на новое рассмотрение на основании недостатков, возникших ещё на стадии составления протокола, например – неправильная квалификация, отсутствие события (не указано место или время правонарушения), состава (не указана нарушаемая норма в отсылочной или бланкетной статье). Все эти недостатки не могут быть устранены при новом рассмотрении, поэтому единственный возможный результат нового рассмотрения – это неизбежное прекращение производства по делу. В чем тогда смысл его направления на новое рассмотрение?

Для устранения подобной практики мы поддерживаем введение исчерпывающего перечня процессуальных нарушений, при которых дело возвращается на новое рассмотрение.

11.4 Отсрочка и (или) рассрочка исполнения административного наказания

В п.2 настоящей статьи содержится нововведение – максимальный срок рассрочки оплаты административного штрафа увеличивается с нынешних трёх месяцев до шести.

Данное изменение нами поддерживается, поскольку облегчает положение привлекаемых лиц, не снижая, однако, справедливости и соразмерности наказания.

Следует отметить, что за всё время нашего мониторинга, мы ни разу не наблюдали ни одного обращения за рассрочкой исполнения административного наказания. Вероятной причиной является не востребованность этой процедуры нарушителями ввиду малого срока рассрочки. Увеличение максимального срока рассрочки сделает эту процедуру более привлекательной и позволит улучшить исполнение административных наказаний, избежать чрезмерно негативного влияния оплаты штрафа на жизнедеятельность и работу лица, привлеченного к административной ответственности.

11.5. Приостановление исполнения административного наказания

В новом кодексе значительно расширен перечень оснований для приостановления исполнения административного наказания. Если в действующем КоАП такое основание одно – принесение прокурором протеста на вступившее в силу постановление, то теперь добавляются такие основания как:

- Обжалование вступившего в силу постановления
- Длительная командировка, болезнь
- Служба в вооруженных силах РФ.

Наш Центр поддерживает это нововведение, поскольку болезни, командировки, служба в армии объективно являются препятствиями к оплате штрафа. Возможность приостановить взыскание штрафа при обжаловании вступившего в силу решения также позволяет исключить двойную работу по взысканию, а затем по возврату денежных средств, если решение было отменено. Вместе с тем, такая возможность провоцирует злоупотребления – обращение в суд исключительно для затягивания исполнения наказания, особенно если суды будут лояльны в удовлетворении таких ходатайств. Это нововведение не выглядит однозначно необходимым, поскольку к аресту оно всё равно не применяется, а если лицо не согласно с назначенным штрафом, оно может оплатить его, затем обжаловать, если постановление будет отменено – штраф будет возвращен, раз речь идёт об обжаловании постановления, которое вступило в законную силу.

11.10 Порядок использования электронных документов при исполнении административных наказаний

Новая статья, аналога которой нет в действующем кодексе, распространяет возможность направления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов, связанных с исполнением административных наказаний, в электронной форме.

Данное нововведение нами поддерживается, поскольку реализует де-факто общедоступные возможности современных технологий для повышения удобства, надежности и скорости работы административных процедур.

Однако, по нашему мнению, в связи с низкой готовностью несудебных органов к организации сквозного электронного документооборота, для реализации таких нововведений следует предусмотреть переходный период.

12.2 Общие условия исполнения административного наказания в виде административного штрафа

Важнейшая новация содержится в п.10 настоящей статьи – предусматривается замена судом административного штрафа на обязательные работы в случае, если он не был оплачен в течение одного года.

Данное нововведение нами одобряется, поскольку с одной стороны облегчает положение лиц, испытывающих материальные затруднения, а с другой – усугубляет для злостных уклонистов.

Хотя обязательные работы могут быть назначены за уклонение от исполнения административного наказания, однако назначение работ в порядке замены в целом проще и быстрее, чем через возбуждение и рассмотрение нового дела. Сейчас существенной проблемой является низкий уровень неотвратимости наказания за уклонение от оплаты штрафа, протоколы по ст.20.25 составляются не на всех уклонистов в связи с длительностью и трудоёмкостью процедуры. При назначении обязательных работ в порядке замены наказания будет обеспечен более высокий охват.

12.3 Исполнение административного наказания в виде административного штрафа органами принудительного исполнения

В п.2 настоящей статьи содержится положение, что постановления о назначении штрафов, за нарушения, зафиксированные в автоматическом режиме, исполняются за счет денежных средств на счетах физических лиц и организаций, привлеченных к административной ответственности. Данное положение исключает возможность применения судебными приставами других мер, и направлено, очевидно, на балансировку трудоёмкости работы по принудительному взысканию.

Сейчас выходит так, что назначение штрафов в автоматическом режиме требует минимальных трудозатрат, но платят в добровольном порядке их далеко не все. Работа по взысканию ложится на судебных приставов, и применение всех содержащихся в законодательстве об исполнительном производстве мер чрезвычайно трудоёмко, и заведомо нереализуемо в отношении всех неисполненных постановлений. В результате, чрезмерные трудозатраты на взыскание одного штрафа могут привести к тому, что по остальным постановлениям вообще не будет поведено работы по принудительному исполнению. Предлагаемая норма исключит чрезмерные трудозатраты,

устанавливая реалистичную процедуру для взыскания такого количества штрафов.

Вместе с тем, отсутствие перспективы получить строгие меры от судебных приставов, может снизить исполняемость административных наказаний. Однако административная комиссия в качестве жесткой меры может использовать возбуждение дела за уклонение от исполнения административного наказания.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новое законодательство об административных правонарушениях носит в целом скорее реакционный, чем эволюционный характер в том смысле, что оно направлено на устранение накопившихся проблем, а не на изменение политики в соответствующей области.

Логичный вопрос, зачем в таком случае принимать новые кодексы, ведь можно ограничиться внесением изменений в существующий? Ответом по всей видимости является желание законодателя сформировать новую правоприменительную практику, в первую очередь, конечно судебную, поскольку сложившаяся практика во многом противоречива, а порой и откровенно вредна. Однако, она продолжает сказываться на принимаемых судебными инстанциями решениях, несмотря на корректировки законодательства.

Подводя итог проведенному мониторингу и анализу, перечислим наиболее значимые для административных комиссий новации нового КоАП:

- Срок давности для привлечения к ответственности увеличен до 1 года
- Административный штраф может быть заменен судом на обязательные работы при неоплате в течение года
- Вводится категория продолжающихся и однородных правонарушений
- Индивидуальные предпринимателя станут отдельным субъектом административной ответственности
- Публично-правовые образования получают иммунитет от привлечения к административной ответственности

Наиболее значимые новации нового Процессуального кодекса об административных правонарушениях:

- Принцип открытости распространён на все стадии производства по делу
- Право переквалифицировать нарушение при рассмотрении дела получили все органы
- Описаны права всех участников производства по делу
- Срок обжалования и вступления в силу постановлений увеличен до 30 дней
- Право проведения административных расследований получили все органы
- Закреплено право неправомерно привлеченного к ответственности лица получить компенсацию морального вреда
- Предусмотрена обязательность явки участников производства по извещениям

- Процедура осмотра места правонарушения распространена на все статьи.
- Составитель протокола получил право обжаловать постановление

Следует отметить, что по состоянию на июнь 2020 г. ни один законопроект даже не внесен в Государственную думу. Рассмотрение в Государственной думе, несомненно, займёт много времени, и число поправок, по всей видимости, будет значительным, поэтому очевидно, что уложиться в поставленный правительством срок вступления новых кодексов в силу – «01» января 2021 г. – не удастся. Мы прогнозируем, что указанный срок будет перенесён как минимум на полгода, а вероятнее всего – на год, т.е. до на «01» января 2022 г.

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