

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

Октябрь 2018
Самара

Введение

Начиная с «01» декабря 2017 года, Центр общественного взаимодействия реализует проект «Общественный мониторинг деятельности административных комиссий». Этот доклад – итоговый, он посвящён наиболее острым проблемам, последним изменениям и актуальным тенденциям, влияющим на работу административных комиссий, на соблюдение прав участников производства по делам об административных правонарушениях и защиту прав и законных интересов широкого круга жителей. В этой связи Центр старается придерживаться взвешенного подхода, основанного на соотношении вреда и пользы от тех или иных решений.

Доклад состоит из пяти частей. В первой части рассматриваются проблемы нормативно-правового регулирования на уровне федерального законодательства. Вторая часть посвящена общим проблемам и практикам на уровне законодательства субъектов федерации. Тема третьей части – тенденции и практики нормотворчества на местном уровне. В четвертой части отражены проблемы рутинного правоприменения, включая собранную в рамках проекта правовую статистику о работе административных комиссий столиц субъектов РФ. Пятая часть подводит итоги работы юриста Центра в составе административной комиссии Самарского внутригородского района г.о. Самара.

Основой для доклада послужили:

- Включенный мониторинг путём участия юриста Центра в работу административной комиссии Самарского внутригородского района в качестве члена на общественных началах.
- Мониторинг судебной практики
 - Решения и определения Конституционного суда
 - Постановления Пленумов Верховного суда
 - Обзоры практики, утвержденные президиумом Верховного Суда
 - Прецедентные решения Верховного Суда
 - Выборочный анализ решений арбитражных судов и судов общей юрисдикции по искам об обжаловании постановлений административных комиссий
- Мониторинг изменений законодательства на федеральном и региональном уровнях.
- Два раунда общественных проверок.
- Анализ статистики работы административных комиссий.

- Анонимное интервьюирование 30 членов общественных комиссий.

Полученные в рамках проведенной работы сведения были обобщены и проанализированы.

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

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

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

Федеральное законодательство

В настоящем разделе рассматриваются общие и системные нерешенные проблемы, и недостатки федерального законодательства, сказывающиеся на практике работы всех административных комиссий в России.

Большинство данных проблем нельзя отнести к новым: они диагностируются долгие годы. В рамках инициатив всех субъектов законотворческой деятельности фиксируются всевозможные попытки их решения, которые, однако, пока не дали результатов.

Вместе с тем, ряд описанных в рамках ранее реализованных проектов мониторинга деятельности административных комиссий проблем был решен, хотя и не всегда в полной мере. К таким закрытым вопросам относится проблема прилегающих территорий, проблема парковки на газонах, проблема извещений и сроков давности, проблема полномочий органов местного самоуправления в части установления правил благоустройства.

Неотвратимость административной ответственности

Принцип неотвратимости подразумевает, что каждое лицо, совершившее административное правонарушение должно понести административную ответственность.

Согласно ст. 28.1 КоАП, поводом для возбуждения дела об административном правонарушении, в общем случае, является получение должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы, сведений, указывающих на наличие события и состава административного правонарушения. Ст. 28.4 КоАП РФ устанавливает перечень должностных лиц, которые вправе составлять протоколы об административных правонарушениях.

Таким образом, положения КоАП РФ по существу не обязывают должностное лицо составить протокол об административном правонарушении при поступлении необходимых сведений, трактуя данное полномочие как право, а не обязанность. Таким образом, в отсутствие нормативно закрепленного принципа неотвратимости, должностное лицо фактически по своему усмотрению может решать, начинать ли процедуру, итогом которой может стать административное наказание. Очевидно, что столь широкие произвольные полномочия несут как коррупционный риск, так и риск уклонения от исполнения должностных обязанностей в целях уменьшения объема работы.

Согласно данным мониторинга, практика невозбуждения дела при получении достаточных для того сведений является чрезвычайно распространенной. Дополнительно усугубляет ситуацию практика, при которой заявителю направляют ответ, содержащий только сведения о том, что дело не будет возбуждено, но не содержащий определения об отказе в возбуждении дела, и тем самым лишают его возможности восстановления своих прав путём его обжалования в рамках КоАП РФ, поскольку если нет определения, то его нельзя и обжаловать. Данная практика является прямым нарушением п. 5 ст. 28.1 КоАП РФ, поэтому она в любом случае подлежит искоренению.

Вместе с тем, отсутствие закрепления в КоАП обязанностей должностного лица именно составить протокол об административном правонарушении, при получении достаточных сведений, не означает, что на должностное лицо не возложено обязанностей в соответствии с другими нормативными актами.

Так, в случае, если сведения получены из обращения гражданина или объединения граждан, для их рассмотрения действуют положения федерального закона «Об порядке рассмотрения обращений граждан РФ», согласно ст. 10 (пп.3 п. 1) которого, должностное лицо принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина. В случае, когда к полномочиям данного лица относится составление протоколов об административных правонарушениях, данное лицо обязано в пределах своих полномочий обеспечить защиту нарушенных прав заявителя путем возбуждения дела об административном правонарушении, если должностное лицо не уполномочено принять какие-либо ещё меры для этого. Согласно п. 3 ст. 5 указанного закона, заявитель вправе получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Таким образом, если обращение содержит информацию, указывающую на наличие события и состава административного правонарушения и просьбу о привлечении нарушителя к административной ответственности, ответом по существу может быть либо информация о составлении протокола, либо определение об отказе в возбуждении дела.

В случае, если должностное лицо не предоставит один из указанных ответов, данное бездействие образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

Кроме указанного закона, обязанность составить протокол об административном правонарушении для должностных лиц административных комиссий может быть закреплена законом субъекта РФ, местным нормативным актом или ненормативным документом.

Между тем, для обеспечения эффективной защиты прав потерпевших, а также неопределенного круга лиц, на права и интересы которых посягают административные правонарушения, представляется целесообразным прямо закрепить на уровне КоАП РФ принцип неотвратимости в форме обязанности уполномоченного должностного лица возбудить дело об административном правонарушении при получении им достаточных сведений. Данный принцип будет своеобразной альтернативой жесткому наказанию, поскольку если все, большинство, или хотя бы значительная часть нарушителей понесут наказание, будет достигнут тот же эффект по предотвращению дальнейших правонарушений, как и от сурового наказания.

Истребование сведений

Законодательство об административных правонарушениях, в отличие от уголовного права, не предусматривает процедуру следствия, т.е. разделения во времени возбуждения дела и обвинительного заключения для его передачи на рассмотрение. По дальнейшей аналогии с уголовным правом, составление протокола об административном правонарушении по существу в едином процессуальном акте объединяет в себе функции постановления о возбуждении уголовного дела и обвинительного заключения. Данный подход исходит из того, что минимальные сведения, необходимые для привлечения к административной ответственности, должны быть изначально известны, т.е. деятельность по их сбору не предполагается. В частности, дело об административном правонарушении не может быть возбуждено на неустановленное лицо, которое только предполагается установить.

Ст. 28.2 КоАП РФ предусматривает, что протокол обязательно должен содержать сведения о привлекаемом лице, более того, он должен составляться в присутствии данного лица, а лицо должно быть надлежащим образом извещено. Данные требования в совокупности подразумевают, что должностное лицо должно располагать как минимум ФИО (наименованием) нарушителя и адресом регистрации. Если данных сведений нет, дело не может быть возбуждено, а протокол не может быть составлен.

Данный подход, в общем, справедлив, поскольку общественная опасность административных правонарушений не оправдывает какие-либо затраты на полноценное следствие, как в уголовном праве. Однако, проблема возникает в ситуации, когда орган, привлекающий к ответственности, располагает сведениями, однозначно указывающими на виновное лицо, однако данные сведения не являются ФИО (наименованием) и адресом лица, например, госномер транспортного средства, адрес недвижимого имущества в собственности нарушителя, номер телефона и т.п.

Располагая данными сведениями, можно, очевидно, получить и ФИО нарушителя. Ст. 26.10 КоАП РФ предусматривает процедуру истребования сведений, необходимых для разрешения дела, по которому ведется производство, т.е. по уже возбужденному, что согласуется со ст. 29.4 КоАП РФ, согласно которой определение об истребовании сведений может быть вынесено только при подготовке дела к рассмотрению, т.е. уже после возбуждения дела (составления протокола). Круг замыкается.

Для того, чтобы получить ФИО нарушителя, нужно сначала возбудить дело об административном правонарушении, а чтобы возбудить дело – нужны сведения о ФИО.

В данной ситуации административные комиссии прибегают к следующим способам получения сведений о ФИО нарушителя

1. Направление запроса в виде обычного исходящего письма. Самый простой способ, однако в этом случае предоставление адресатом каких-либо сведений является полностью добровольным. Кроме того, способ не пригоден для случаев, когда доступ к соответствующей информации является ограниченным.

2. Сведения добываются другими путями. К таким путям можно отнести:

- Запрос пояснений в рамках предварительной проверки в рамках муниципального контроля в соответствии с п. 3.2 федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Однако предоставление сведений по данным запросам также является добровольным.
- Запрос в рамках рассмотрения обращения гражданина согласно п. 2. ст. 10 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». Данный способ пригоден только для сведений, для которых не установлен особый порядок предоставления сведений.

3. Определение об истребовании выносится до составления протокола. Данные действия прямо нарушают требования КоАП РФ, однако адресат получает само определение об истребовании и не проверяет, и зачастую не может проверить, составлялся ли протокол об административном правонарушении. При этом, отказывая в предоставлении информации, он рискует совершить правонарушение, предусмотренное ст. 17.7 КоАП РФ Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по

делу об административном правонарушении. Нарушитель же тем более не может узнать, каким образом были получены сведения о его ФИО. Поэтому фактически такая практика может быть выявлена и пресечена только прокуратурой.

Между тем, представленные практические способы не охватывают всех случаев, когда требуется предоставление сведений, и не могут служить решением проблемы в целом.

Особенно острой проблема истребования сведений становится для правонарушений, производство по которым ведется в упрощенном порядке, т.е. без составления протокола, когда предоставление сведений требуется в электронном виде и без письменного запроса. В компетенции административных комиссий это обычно такие нарушения как стоянка на газонах и детских площадках или неоплата услуг платной парковки, где требуются сведения из ГИБДД о владельце транспортного средства по его госномеру.

В настоящее время, на практике оптимальным решением на местном уровне является заключение соглашений с соответствующими органами о взаимодействии. Вместе с тем, отсутствие закрепленных законом обязанностей ставит заключение данных соглашений в зависимость от доброй воли руководителей соответствующих органов. В одних субъектах они занимают конструктивную позицию и договориться удалось (Татарстан), в других – не удалось (Санкт-Петербург, Свердловская область), и нарушители избегают административного наказания.

Безусловно, столь широкие дискреционные полномочия неизбежно несут коррупционный риск, когда руководители могут отказывать в предоставлении сведений, тем самым парализуя работу для давления на административные комиссии в частности и органы местного самоуправления в целях принятия нужных решений (одних штрафовать – других нет, привлечь своего подрядчика и т.п.).

На уровне федерального КоАП РФ системное решение проблемы истребования сведений возможно двумя путями.

Первый вариант – изменить момент, с которого дело считается возбужденным, установленный ст. 28.1 КоАП РФ, в частности считать его возбужденным с момента вынесения определения об истребовании сведений.

Второй вариант - разрешить вынесение определений об истребовании сведений без возбуждения дела об административном правонарушении, т.е. указать в ст. 26.10 помимо истребования сведений, необходимых для разрешения дела, также сведения, необходимые для его возбуждения, при

наличии информации, указывающей на событие административного правонарушения.

Третий вариант - наделить должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, правом запрашивать данные в других органах, реализующих публично-правовые полномочия, с соответствующей обязанностью этих органов данные сведения предоставлять, т.е. установить порядок, аналогичный порядку взаимодействия при рассмотрении обращений граждан.

Проверка документов для установления личности нарушителя

Специфичной группой административных правонарушений, относящихся к компетенции административных комиссий, являются так называемые «уличные нарушения». Типичные примеры таких нарушений:

- Отправление естественных потребностей в неустановленных местах
- Шум в ночное время
- Приставание к гражданам
- Безбилетный проезд (частично)
- Ряд нарушений в сфере благоустройства: разбрасывание мусора, неправильный выгул собак и т.д.

Несложно заметить, что данные нарушения в целом родственны нарушениям в сфере общественного порядка, традиционно относящимся к компетенции полиции.

Поэтому в большинстве субъектов полномочия по составлению протоколов о данных правонарушениях были возложены на органы внутренних дел, административные комиссии осуществляли только рассмотрение дел.

В связи с принятием в 2011 году нового закона «О полиции», полиция в силу положений с ч. 1 ст. 4, стала полностью федеральным ведомством. Затем Верховный суд рядом своих решений (например 46-АПГ13-2, 78-АПГ13-15, 91-АПГ13-2) закрепил правовую позицию, согласно которой законодатель субъекта Российской Федерации не может наделять должностных лиц органов внутренних дел полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации без заключения соответствующего соглашения.

В результате в подавляющем большинстве субъектов полномочия по составлению протоколов по данным правонарушениям были возложены на

должностных лиц административных комиссий или органов местного самоуправления, которые в целом реализуют их неэффективно.

Необходимо остановиться на следующих особенностях «уличных правонарушений»

1. Нарушителем практически всегда является физическое лицо, поэтому для установления виновника требуется проверить документы физического лица.
2. Совершаются в местах общего пользования, следовательно, нарушитель практически сразу покидает место правонарушения.
3. Выявление нарушений происходит только непосредственно, следовательно, необходимо участие должностных лиц, т.е. другие лица не могут как-то зафиксировать обстоятельства дела в качестве свидетелей.
4. Массовое распространение нарушений, из-за чего невозможно на постоянной основе приглашать сотрудников полиции для содействия работе.

В силу перечисленных обстоятельств, протоколы по такого рода нарушениям могут составляться либо на основе материалов, полученных от сотрудников полиции, либо в маловероятных «удачных случаях», например, свидетель знает личность нарушителя, нарушитель даёт признательные показания, нарушитель выходит из автомобиля, номер которого известен и т.д. В остальных случаях, то есть в большинстве, «уличные нарушения» оказываются безнаказанными. Низкая вероятность назначения наказания обесмысливает профилактическую функцию административной ответственности, а права и законные интересы большого числа граждан, на которые посягают такие нарушения, не обеспечиваются защитой.

В соответствии со ст.12 федерального закона «О полиции», сотрудники полиции обязаны принять заявления о любом правонарушении, даже не относящемся к их компетенции, и в силу ст. 13 указанного закона они вправе требовать прекращения любого противоправного деяния, независимо даже от того, установлена ли за него административная ответственность вообще; ст. 19.3 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за неисполнение указанного законного требования сотрудников полиции вплоть до административного ареста. Данный механизм не позволяет обеспечить полноценную защиту прав и законных интересов граждан, поскольку требование прекратить нарушение и принятие в связи с этим мер является правом, а не обязанностью полиции, прямые обязанности исчерпываются лишь принятием сведений от граждан, а также в связи с тем, что он позволяет только прекратить нарушение, но не наказать за ранее

совершенные нарушения, т.к. потенциальный нарушитель уверен, что ему ничего не грозит по меньшей мере до тех пор, пока сотрудник полиции не предъявит ему распоряжений.

Учитывая низкую эффективность работы административных комиссий по перечисленным правонарушениям, во многих субъектах федерации не устанавливают административную ответственность за них вообще, а в практической работе для борьбы с этими нарушениями используют механизм законного требования сотрудника полиции, который считается более эффективным, несмотря на описанные выше недостатки.

Решение данной проблемы возможно путём совершенствования законодательства в двух направлениях.

Первый вариант предполагает установление ответственности за уличные правонарушения на федеральном уровне и отнесение составления протоколов по ним к полномочиям полиции. В пользу такого решения говорит уже упомянутое родство таких нарушений с нарушениями в сфере общественного порядка, наличие в общественных местах полицейских патрулей, возможности полиции в части необходимых смежных полномочий и материального обеспечения. Основным возражением против инициатив такого рода являются бюджетные ограничения. Расширение обязанностей потребует увеличения штата и материального обеспечения органов внутренних дел, при этом, учитывая невысокую общественную опасность данных правонарушений, целесообразность использовать для борьбы с ними обученных, вооруженных, застрахованных сотрудников под присягой и с множеством обременительных для бюджета социальных гарантий является избыточной. Если же не увеличивать штатную численность и бюджет, возникает угроза отвлечения полиции от опасных правонарушений, либо данные изменения законодательства окажутся исключительно формальными, а борьбой с данными правонарушениями органы внутренних дел заниматься фактически не будут.

Второй вариант – это расширение круга лиц, обладающих правом проверки документов у граждан, упирающееся в принципиальное решение о наделении таковыми правами по существу гражданских лиц. Проблема в целом усложняется из-за того, что для эффективной реализации данного права мало иметь формальные полномочия, нужно иметь также реальную возможность их исполнения, т.е. если гражданин откажется предъявить документы, потребуется препроводить его в отделение полиции или как минимум не позволить покинуть место правонарушения до приезда сотрудников полиции, для чего требуются также и полномочия по административному доставлению.

Вместе с тем, для фактической возможности провести административное доставление может потребоваться принятие силовых мер, если нарушитель попытается скрыться или откажется также пройти с должностными лицами или сесть в автомобиль. Фактическая возможность предпринять их у большинства обычных гражданских служащих отсутствует, какими бы полномочиями они не были формально наделены, чем нарушители, очевидно, будут пользоваться. Таким образом, эти полномочия опять же реализуемы на практике только при содействии сотрудников полиции, т.е. приходим к той же проблеме, которая была в начале.

Промежуточным решением может быть наделение правом требования документов и административного поступления членов добровольных народных дружин, а возможно и общественных объединений правоохранительной направленности (ООПН). Для реализации данного решения потребуется внести изменения в федеральный закон "Об участии граждан в охране общественного порядка", в частности расширить принятое в ст. 1 понятие «участие граждан в охране общественного порядка» дополнив оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни также оказание помощи должностным лицам, осуществляющим производство (составление протоколов) по делам об административных правонарушениях, разумеется, также регламентировав вопрос границ и условий оказания такого содействия. Помимо этого, потребуется внести изменения в ст. 17 указанного закона в части расширения прав участников добровольных народных дружин, добавив в перечень права проверки документов. В КоАП РФ в этом случае нужны изменения, регламентирующие круг лиц, наделенных правом осуществлять административное доставление, данный перечень потребуется сделать открытым, установив право субъектов федерации наделять иных лиц таковыми полномочиями.

Безусловно, остаётся открытым вопрос о готовности общества к подобным изменениям в духе института «гражданского ареста», поскольку в общественном сознании укоренился стереотип, что какие-либо силовые действия могут предпринимать только сотрудники правоохранительных органов, несмотря на уже имеющиеся исключения. Вместе с тем, уже много лет должностные лица, осуществляющие составление протоколов за нарушения на транспорте, наделены правом административного доставления, и в ходе нашего мониторинга не выявлено случаев, когда это привело бы к нарушению прав граждан, что позволяет сделать вывод об

удачном эксперименте и об отсутствии препятствий для дальнейшего распространения подобной практики.

Соотношение ответственности юридического лица и должностного

В КоАП РФ и законах об административных правонарушениях большинства субъектов РФ (за редким исключением, например, Тверской области) выделяются следующие субъекты административных правонарушений: физические лица, юридические лица и должностные лица. В законодательстве субъектов федерации по большинству нарушений, относящихся к компетенции административных комиссий, ответственность устанавливается для всех вышеперечисленных субъектов, величина штрафа при этом существенно различается.

Вместе с тем, правовой пробел возникает в ситуации, когда в одном и том же событии и при одном и том же составе административного правонарушения можно усмотреть вину двух лиц: юридического лица и должностного лица, занимавшего должность в этом юридическом лице. Особенно проблема усложняется в случае, когда речь идёт о руководителях организации, составе правонарушения в форме бездействия и вине по небрежности или легкомысленности. Получается, фактически всегда, когда имеется вина юридического лица, можно наказать и его руководителя, трактуя это как неисполнение им своих общих должностных обязанностей, прописанных в уставе, должностной инструкции или трудовом договоре.

Примером подобной ситуации может служить непринятие мер по очистке кровель от сосулек. Очевидно, главным виновником является владелец здания, вместе с тем, поскольку к обязанностям директора относится обеспечение деятельности организации, соблюдение законности, руководство структурными подразделениями и т.п. можно расценивать эту ситуацию как неисполнение им соответствующих обязанностей, а следовательно - бездействие, ставшее причиной непроведения мер по удалению сосулек. Вместе с тем, согласно например п. 3 ст. 40 федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» (и аналогичных положений в законодательстве, касающемся других организационно-правовых форм), единоличный исполнительный орган, в качестве которого выступает директор, действует от имени юридического лица, то есть в этой ситуации эксплуатацией здания занимается организация в своих интересах и в целях извлечения прибыли, таким образом, он не должен нести ответственность по возникшим в связи с этим обязательствам. В ещё большей мере это касается руководителей среднего звена.

КоАП РФ не содержит прямой регламентации действий в данной ситуации, руководствуясь строгим толкованием КоАП РФ: административная комиссия вправе привлечь к ответственности обоих лиц, поскольку у обоих имеется вина.

В результате данного правового пробела в разных комиссиях по разным составам сформировалась неоднородная практика. Одни комиссии привлекают только юридических лиц, другие – только должностных, третьи – обоих. При такой ситуации существенно расширяются дискреционные полномочия лица, составляющего протокол об административном правонарушении в части выбора размера потенциального штрафа (который для должностных и юридических лиц может отличаться в десятки раз), тогда как определение размера штрафа по духу КоАП РФ должно быть в руках лиц, рассматривающих дело, а не составляющих протокол; таким образом, возможность произвольного выбора лица, которое будет привлечено к административной ответственности, является явным коррупциогенным фактором.

Сложившееся положение, при котором фактически за любое административное правонарушение, совершенное при осуществлении юридическим лицом предпринимательской деятельности, можно наложить штраф лично на директора или на других руководителей, по нашему мнению, противоречит и базовым принципам правовой определенности, и справедливости и соразмерности наказания. В ходе мониторинга выявлены случаи, когда на директора одной из муниципальных управляющих компаний, находящихся в г. Самаре, как на должностное было наложено более 800 000 (восемьсот тысяч!) рублей штрафов. Также в ходе мониторинга обнаружены факты, когда одно из муниципальных предприятий г. Самары, компенсировало своим сотрудникам наложенные на них штрафы. При этом, учитывая распространение серых схем, для многих руководителей организаций штраф окажется необременительным, т.к. де-факто будет оплачен за счет выведенных по серым схемам средств юридического лица. В наибольшей степени такие штрафы бьют по должностным лицам организаций, которые не используют серых схем, в таком случае штраф приходится оплачивать из своей заработной платы.

По нашему мнению, при составе правонарушения в форме бездействия, должностное лицо должно нести административную ответственность только в том случае, если оно не выполнило обязанность, возложенную непосредственно на него нормативным правовым актом, а никак не локальным документом или договором. Следует внести в ст. 2.4 КоАП РФ, регламентирующую ответственность должностных лиц, состоящую в

настоящее время только из одного пункта и примечания, соответствующие уточнения, определяющие основания и условия привлечения должностных лиц к административной ответственности.

Региональное законодательство

Данный раздел посвящен общим тенденциям и практикам в нормативной базе субъектов федерации, выявленным в период мониторинга. Следует отметить некоторое различие в подходе с проблемами федерального законодательства, поскольку проблемы в региональном законодательстве являются актуальными только для отдельных субъектов. Общие для всех регионов недостатки в нормативной базе продиктованы несовершенством федерального законодательства.

Исключение бланкетных и отсылочных норм

В предыдущих докладах неоднократно рассматривалась проблема позиции Верховного суда о недопустимости установления на уровне субъектов федерации административной ответственности по бланкетным или отсылочным статьям. Такая логика содержится в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 24.06.2015 N 71-АПГ15-3, от 31 августа 2016 г. № 31-АПГ16-5 и многих других до периода мониторинга, в период мониторинга такие статьи были отменены в частности в Самарской и Свердловской областях, Ямало-Ненецком автономном округе, республике Саха-Якутия.

В случае, если данная позиция не будет пересмотрена, или в ходе состязательного судебного процесса представители региональных заксобраний не смогут найти какие-либо новые убедительные аргументы (как в ситуации с парковкой на газонах), бланкетные и широкие отсылочные нормы будут исключены из законодательства об административных правонарушениях во всех субъектах РФ. Конечно, в отдельных субъектах данные нормы могут «продержаться» дольше, в зависимости от политической ситуации, конструктивности позиции органов прокуратуры, а также от активности использования данных норм. Очевидно, что если норма применяется редко, то и привлеченных к административной ответственности лиц немного, а, следовательно, немного и инициаторов исков и жалоб. Там, где такие статьи используются активно, они будут отменены раньше.

Аргументация Верховного суда в целом является справедливой. Действительно, наличие составов правонарушений, состоящих в нарушении неопределенного круга требований неопределенных нормативных актов, позволяет подвести под них всё что угодно. В такой ситуации закон перестаёт быть ориентиром для добросовестного поведения, поскольку не даёт возможности как-либо спрогнозировать, являются ли те или иные действия законными или противоправными.

Однако с другой стороны, в федеральном КоАП действует огромное количество бланкетных и отсылочных норм, т.е. такой уровень правовой определенности является приемлемым и принятым в российском праве. С учетом этого обстоятельства, возникает парадоксальная ситуация, когда к региональному законодательству предъявляются более жесткие юридические требования, чем к федеральному! Требование включать в законы субъектов только специальные составы является заведомо невыполнимым, т.к. практически любой специальный состав будет так или иначе пересекаться с бланкетными нормами на федеральном уровне.

Позиция нашего Центра состоит в необходимости отказа от бланкетных и широких отсылочных норм как на региональном, так и на федеральном уровне. Отдельные нарушения, представляющие общественную опасность, должны быть предусмотрены отдельными специальными статьями, все остальные нарушения каких-либо нормативных актов должны конвертироваться в ответственность только через механизм предписаний и представлений, т.е. по таким универсальным нормам 19.5 КоАП РФ Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль и 17.7 КоАП РФ Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

Данный подход в целом соответствует поставленной на высшем уровне задаче снижения административного давления на бизнес, поскольку позволяет исключить привлечение предпринимателей к административной ответственности за несоблюдение неопределенного круга требований нормативных актов без предварительного требования об устранении нарушений.

До принятия соответствующих изменений мы рекомендуем региональным законодателям идти по пути постепенного снижения правовой неопределенности после отмены тех или иных статей, т.е. заменять бланкетные нормы на широкие отсылочные, широкие отсылочные на частные отсылочные, частные отсылочные на специальные.

Ответственность за прилегающие территории

Вступление в силу федерального закона от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" наделило субъекты федерации правом установить обязанность собственников недвижимого имущества по содержанию прилегающих территорий.

В этой связи, в законодательство об административных правонарушениях всех субъектов федерации (за исключением тех, где пока что действуют крупные бланкетные или отсылочные нормы) необходимо внести соответствующие изменения, – новые статьи, предусматривающие составы правонарушений, связанных с неисполнением обязанностей по содержанию прилегающих территорий. В противном случае, механизмами принуждения для исполнения данных обязанностей смогут стать либо иски о понуждении, либо муниципальный контроль. Оба механизма являются сложными и трудоемкими и, учитывая огромное число владельцев недвижимости, не позволят добиться исполнения требований законодательства.

Исключением из общего правила стали только субъекты, сохранившие до настоящего времени бланкетные и отсылочные нормы в законодательстве об административных правонарушениях, в данной ситуации этих норм достаточно для привлечения указанных нарушителей к ответственности.

На момент подготовки доклада необходимые изменения в законодательство внесены только в Кемеровской области и республике Северная Осетия, также в Орловской, Ростовской и Тверской областях данные нормы сохранились с более ранних времен. Однако, до конца 2018 и в течение 2019 года следует ожидать повсеместного распространения данной практики.

В целом, при наличии политической возможности, мы рекомендуем принять норму, содержащую хотя бы частичную отсылочную формулировку. Если такой возможности нет, следует отдельно включить в дефиницию неисполнение каждого обязательства, которое возлагается правилами благоустройства крупнейших муниципальных образований на владельцев зданий и земельных участков.

Второй рекомендацией региональным законодателям является использование квалифицирующего признака повторности.

Ответственность за неоплату парковки

Перед тем, как перейти к следующему пункту, оговорим, что в ходе мониторинга вопрос административной ответственности за неоплату парковки рассматривается нами исключительно в правовой плоскости, транспортные аспекты этой темы выходят за рамки проекта.

В период реализации проекта ответственность за неисполнение обязанности по оплате платной парковки в региональный закон включила Рязанская область, став семнадцатым субъектом, установившим данное правонарушение. В остальных шестнадцати субъектах ответственность была введена с 2013 по 2016 годы, кроме того, на момент публикации доклада в пяти субъектах, включая Самарскую область, вопрос установления ответственности за неоплату парковки находится в стадии рассмотрения. Следует отметить, что от момента вступления в силу статей за неоплату парковки до начала фактического правоприменения проходит некоторое время: необходимо принять местную нормативную базу, создать парковки, зафиксировать первые нарушения. Так, в Воронежской области ответственность была установлена в 2015 году, но только с октября 2018 платные парковки начали работать в пилотном режиме.

Практика субъектов Российской Федерации в части регламентации ответственности за неоплату парковки крайне неоднородна. Основные различия состоят в следующих аспектах:

- Порядок привлечения к ответственности

КоАП РФ рекомендует помимо общего порядка, предусматривающего составление протокола об административном правонарушении с последующим рассмотрением дела, использовать, в случае, если нарушение совершено с использованием транспортного средства и зафиксировано с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, также и «упрощенный» порядок без составления протокола.

Из всех субъектов федерации, упрощенный порядок в региональном законе предусмотрели города Москва и Санкт-Петербург, Краснодарский и Ставропольский края, республика Татарстан, а также Рязанская область.

Следует отметить, что после введения платной парковки, уклонение от её оплаты становится самым массовым административным правонарушением из всех, предусмотренных региональными законами. Исходя из собранной в рамках проекта статистики, в субъектах, где есть наказание за неоплату парковки, в среднем в четыре раза больше дел, чем в сопоставимых субъектах без такового. Таким образом, рост числа дел об

административных правонарушений на уровне субъекта после запуска платной парковки составляет 300%.

В этих условиях в полной мере обеспечить неотвратимость наказания в рамках классической процедуры невозможно. Кроме того, она требует значительных затрат на материальное обеспечение административных комиссий, расширение штата и несет коррупционный риск, а, говоря простым языком, «камера взяток не берет».

- Наличие квалифицирующих признаков

В большинстве регионов по данному составу административного правонарушения не установлены квалифицирующие признаки, только в Белгородской, Нижегородской областях и республике Чувашия предусмотрен признак повторности. При повторном совершении административного правонарушения величина штрафа выше.

- Величина штрафа

Диапазон штрафов для физических лиц составляет от 500 (Калужская область, Ставропольский край) до 5000 рублей (г. Москва). В большинстве субъектов установлена твердая величина штрафа: отсутствует интервал и различия в величине штрафа для должностных и юридических лиц. Однако Нижегородская область установила для должностных и юридических лиц более высокие штрафы – до 15000 рублей.

- Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы

В большинстве субъектов федерации составление протоколов за неоплату парковки отнесено к компетенции должностных лиц органов местного самоуправления. Логичными исключениями являются Москва и Санкт-Петербург, поскольку в данном случае город является субъектом федерации, полномочиями наделены должностные лица уполномоченного органа исполнительной власти субъекта федерации, т.е. города.

В Свердловской области и Ставропольском крае полномочиями по составлению протоколов наделены и должностные лица органов местного самоуправления, и должностные лица органов исполнительной власти субъекта федерации. В Нижегородской области наделили полномочиями по составлению протоколов за неоплату парковки должностных лиц жилищной инспекции и органов местного самоуправления.

В Калужской области и республике Чувашия протоколы составляют должностные лица административных комиссий.

- Перечень органов, рассматривающих дела

Рассмотрение дел в большинстве субъектов отнесено к полномочиям административных комиссий. Исключения, как и с составлением протоколов

– города Москва и Санкт-Петербург, где дела рассматриваются уполномоченными органами исполнительной власти субъекта федерации, теми же, что и составляют протоколы. Также к полномочиям органов субъекта федерации это отнесено в Свердловской области. В Нижегородской области в одних случаях дела рассматриваются мировыми судами, в других – Жилищной инспекцией.

Следует отметить, что при упрощенном порядке привлечения к ответственности административные комиссии фактически не осуществляют рассмотрение как таковое, а участвуют в производстве только в случае обжалования постановления в суде, формально являясь органом, назначившим наказание.

В общем виде особенности статей за уклонение от оплаты платной парковки приведены в Таблице 1

Таблица 1
Положения законов субъектов РФ об ответственности
за неоплату платной парковки

Субъект	Статья	Мин. штраф	Макс. штраф	Порядок	Составляет	Рассматривает	Повторность
Белгородская	3.18	1000	1500	общий	ДЛ МСУ	АК	Есть
Калужская	1.26	500	500	общий	ДЛ АК	АК	
Краснодарский	3.10	1000	1000	упрощенный	ДЛ МСУ	АК	
Москва	8.14	5000	5000	упрощенный	ДЛ субъекта	Орган субъекта	
Нижегородская	3.10	1000	15000	общий	ДЛ МСУ, ЖИ	Суды, ЖИ	Есть
Пермский	6.12 ч. 2	1000	1000	общий	ДЛ МСУ	АК	
Петербург	37_2	3000	3000	упрощенный	ДЛ субъекта	Орган субъекта	
Ростовская	5.3	1500	1500	общий	ДЛ МСУ	АК	
Рязанская	6.4	1000	1000	упрощенный	ДЛ МСУ	АК	
Свердловская	19 ч. 2	1000	3000	общий	ДЛ МСУ, ДЛ субъекта	Орган субъекта	
Ставропольский	4.12	500	3000	упрощенный	ДЛ МСУ, ДЛ субъекта	АК	
Татарстан	3.16	2500	2500	упрощенный	ДЛ МСУ	АК	
Тверская	34.1	1000	1000	общий	ДЛ МСУ	АК	
Тульская	8.12	2000	2000	общий	ДЛ МСУ	АК	
Тюменская	4.13 ч. 2	2500	2500	общий	ДЛ МСУ	АК	
Чувашия	10.5	1000	3000	общий	ДЛ АК	АК	Есть

Сокращения:

ДЛ МСУ – Должностные лица органов местного самоуправления

ДЛ субъекта – Должностные лица органов власти субъекта федерации

ДЛ АК – Должностные лица административных комиссий

АК – административная комиссия

Орган субъекта – Уполномоченный орган власти субъекта федерации

ЖИ – Жилищная инспекция субъекта федерации

Суды – Мировые суды

В целом наш Центр поддерживает использование квалифицирующего признака повторности, а также рекомендует всем субъектам федерации принять упрощенный порядок привлечения к административной ответственности за неоплату платной парковки.

Возврат положений о наказании за парковку на газонах

Важнейшая тенденция в период мониторинга на региональном уровне – возврат статей об административной ответственности за парковку на газонах в законодательство субъектов Российской Федерации.

Как отмечалось в предыдущих докладах, ранее данные нормы неизменно признавались Верховным судом вторгающимися в федеральные полномочия и отменялись.

Между тем, два события привели к изменению ситуации. Поэтому в период мониторинга субъекты федерации, в частности город Санкт-Петербург, Самарская, Свердловская, Томская, Ульяновская области, республики Карелия, Удмуртия и Татарстан, активно возвращали административную ответственность за парковку на газонах, и как минимум в 12 субъектах на момент выхода настоящего доклада возврат рассматривается.

Во-первых, в октябре 2017 года был создан прецедент, когда законодательному собранию субъекта федерации удалось убедить Верховный суд, что положения регионального закона об административных правонарушениях, предусматривающие административную ответственность за парковку на газонах, были признаны не противоречащими федеральному законодательству (Определением 5-АПГ17-87 было отказано в отмене ст. 8.25 КоАП г. Москвы). Безусловно, вопрос фактического разграничения предметов совместного ведения, к которым относится и сфера административной ответственности, является весьма спорным, и в данной ситуации во многом зависит от того, как сформулирована диспозиция конкретной нормы: как определен объект посягательства (что является газоном), противоправные действия (стоянка, парковка, размещение, нарушение правил) и т.д. Поэтому вопрос соотношения полномочий решается в каждом случае отдельно для каждой конкретной формулировки, в зависимости от текущей регламентации в остальном федеральном, региональном и местном законодательстве, хотя с бытовой точки зрения все нормы вроде бы об одном и том же (не следует забыть также и о состязательном характере правосудия – решение зависит и от того, какие аргументы в защиту своей позиции представляли законотворцы). Тем не менее, до этого прецедента не было ни одной формулировки, устойчивой к

претензиям, касающимся её вторжения в полномочия федерального центра. После данного решения такая формулировка появилась, т.е. будучи сформулированной дословно также, как в КоАП г. Москвы, статья не будет противоречить федеральному законодательству.

Во-вторых, в июле 2018 г. вступил в силу федеральный закон от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", согласно которому изменяемый закон был дополнен ст. 45¹ с расширенным перечнем предметов регулирования, которые должны содержаться в правилах благоустройства муниципальных образований. В частности, пп. 5 п.2 указанной статьи устанавливает, что Правила благоустройства должны содержать порядок организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями.

Таким образом, установлено, что порядок охраны газонов в черте населенного пункта регламентируется именно правилами благоустройства, а не санитарным, природоохранным, строительным и каким-либо другим федеральным законодательством, а, следовательно, органы местного самоуправления вправе ввести ограничения и запреты на размещение транспортных средств на газонах, а субъекты федерации – установить за это административную ответственность.

В связи с изложенными обстоятельствами, мы рекомендуем всем субъектам установить административную ответственность за парковку на газонах, в формулировке, наиболее близкой к используемой в г. Москве.

Статистические показатели

В ходе реализации проекта, наш Центр направил запросы о предоставлении перечня однотипных данных, характеризующих работу административных комиссий в 2017 году, во все города, являющиеся административными центрами субъектов федерации. Текущий раздел доклада посвящен анализу этих данных. Сводные показатели работы административных комиссий отражены в таблице в Приложении 1, душевые показатели в таблице в Приложении 2, все денежные значения указаны в рублях.

Перечень собираемых за 2017 год данных был существенно переработан и сокращен по сравнению с первым сбором, который проводился в рамках ранее реализованного проекта за 2016 год, поскольку, как показала практика, получить сложные и нетривиальные показатели в большинстве случаев невозможно, учитывая, что органы государственной власти и местного самоуправления согласно п. 5 ст. 16 федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» обязаны лишь предоставить имеющиеся данные, но не обязаны собирать какие-либо новые по запросам в рамках общественного мониторинга. Поэтому последний сбор данных ориентируется в первую очередь на те показатели, учет по которым, исходя из прошлого опыта запросов, большинство комиссий ведет в рабочем порядке.

Пригодные для анализа данные за 2017 год были получены от 40 городов, из 83, в которые направлялись запросы. Сведения, предоставленные шестью городами, не учтены в связи с отсутствием сопоставимости из-за существенных различий в методологии расчета. Так, например предоставленные Екатеринбургом сведения о фактическом поступлении в 2017 году штрафов учтены отдельно по делам, возбужденным в 2017 году, что с теоретической точки зрения правильнее, чем сквозной метод, учитывающий все поступившие в течение года штрафы, независимо от того, когда они были назначены, однако, такие данные нельзя получить без серьезной автоматизации учета, и большинство других городов не смогли бы их предоставить. Все остальные города либо не ответили на запросы на момент подготовки аналитического доклада, либо полученные ответы по разным причинам не содержат запрашиваемых данных.

Наш Центр настоятельно рекомендует всем административным комиссиям и органам, координирующим их работу, вести учет как минимум по показателям из нашего перечня, поскольку при учете в меньшем объеме

оценить основные аспекты работы административной комиссии не представляется возможным.

Переходя к анализу отдельных показателей работы административных комиссий, следует отметить, что показатели в разных городах не являются в полной мере сопоставимыми. Это связано не столько с различиями между самими городами: населением, площадью, экономическим развитием, природными условиями, а в первую очередь с установленной в региональном законодательстве административной ответственностью и подведомственностью административных комиссий. Так, например, в городах, где вводится платная парковка, нарушения, связанные с неоплатой парковки, сразу становятся самыми массовыми, такие города значительно обгоняют по количественным показателям города без платной парковки. Другой пример: относительно невысокие показатели крупнейшего города – Москвы связаны с тем, что к компетенции административных комиссий отнесена небольшая часть нарушений, а большинство распространенных нарушений рассматриваются судами или уполномоченными органами исполнительной власти. Понятно, что, если бы неоплата парковки относилась к компетенции административных комиссий, от одного только этого нарушения количественные показатели Москвы были бы сопоставимы с показателями всех остальных административных комиссий вместе взятых.

1. Количество членов, 2. На штатной основе

Данные показатели отражают число должностных лиц, состоящих в административной комиссии. Первый показатель отражает всех членов комиссии, как на штатной основе, так и на общественных началах, второй – членов на штатной основе, т.е. тех, для кого работа в административной комиссии является основной. Важность данного показателя связана с тем, что деятельность административных комиссий в любом случае является работой отдельных лиц, поэтому имеет значение, сколько людей над ней занято.

Статистика отчетливо показывает распространение разных подходов: в одних комиссиях вовсе нет штатных членов, все на общественных началах, в других, наоборот, все члены комиссии – сотрудники на постоянной штатной основе.

Больше всего членов административных комиссий в г. Уфе – 257 человек, что, как нами установлено, связано с реализуемым в городе проектом создания «муниципальной милиции», сотрудники которой включены в состав административных комиссий.

3. Количество протоколов

Показатель отражает число протоколов об административных правонарушениях, поступивших в административную комиссию. Чем больше поступило протоколов, тем больше правонарушений было выявлено и процессуально оформлено, что характеризует неотвратимость административной ответственности, поэтому в общем случае, чем больше протоколов – тем лучше. Следует отметить, что в городах с платной парковкой этот показатель заведомо выше, в случае, если для данного нарушения не применяется упрощенный порядок без составления протокола.

В целом, показатель коррелирует с числом членов административных комиссий, поскольку в большинстве комиссий члены наделены правом составления протоколов. Так, уступая городам с платной парковкой: Санкт-Петербургу, Казани и Белгороду, по этому показателю лидирует Уфа, где больше всего членов административных комиссий.

5. Количество представлений

Количество представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, характеризует работу административных комиссий в части профилактики правонарушений.

Вместе с тем, полученные данные позволяют сделать вывод, что данный инструмент используется редко, а больше половины городов не используют его вообще, т.е. за год ни одна комиссия в городе не вынесла ни одного представления.

В целом, невостребованность данного инструмента, как уже указывалось в ранее опубликованных аналитических докладах, связана с отсутствием у административных комиссий полномочий привлечь к административной ответственности за непринятие мер или непредставление отчета по представлению согласно ст. 19.6 КоАП РФ. Привлечь за это может только прокурор. Однако, если нужно обращаться к прокурору, гораздо проще, чтобы прокурор сам вынес представление об устранении нарушений закона согласно ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», тем более, что наказание за его неисполнение согласно ст. 17.7 КоАП РФ гораздо строже.

6. Сумма штрафов

Общая сумма штрафов, назначенных в муниципальном образовании в целом характеризует объём правонарушений, которые, во-первых, были надлежащим образом процессуально оформлены, т.е. протокол не был

возвращен, а дело не было прекращено, во-вторых, являются достаточно значимыми, чтобы назначить административный штраф. Также данный показатель позволяет сделать оценку объема работы административной комиссии по последующему исполнению административных наказаний.

10. Сумма добровольной оплаты

Сумма добровольно оплаченных штрафов отражает объем средств, поступивших в бюджет соответствующего муниципального образования, и зависит от многих аспектов: платежеспособность нарушителей (например, в случае банкротства штрафы скорее всего не будут оплачены), качество информирования (разъяснение правовых последствий неоплаты штрафов, инструктаж по оплате, и т.д.), работу по привлечению неплательщиков к ответственности и т.д.

11. Сумма взыскания ФССП

Объем штрафов, поступивших в рамках исполнительного производства, характеризует в первую очередь работу федеральной службы судебных приставов в регионе. Безусловно, данный показатель напрямую зависит от объема назначаемых штрафов, и сравнивать его абсолютные значения нельзя, очевидно, что если штрафы не назначаются, то и взыскивать нечего.

В большинстве городов, однако, принудительно собирается меньше средств, чем добровольно. Исключениями, т.е. городами, где работа ФССП должна оцениваться положительно, являются: Астрахань, Барнаул, Йошкар-Ола, Казань, Калуга, Петропавловск-Камчатский и Улан-Удэ.

12. Количество протоколов по ст. 20.25

Число протоколов, составленных должностными лицами административных комиссий по ст. 20.25 КоАП РФ Уклонение от исполнения административного наказания характеризует деятельность комиссии в части обеспечения собираемости штрафов.

Ранее мы неоднократно формулировали рекомендацию всем комиссиям составлять протоколы по ст. 20.25 КоАП РФ в отношении всех неплательщиков, поскольку, не будучи оплаченным, штраф не выполняет функции административного наказания.

Вместе с тем, согласно данным статистики в Горно-Алтайске, Пскове, Саратове и Петрозаводске административными комиссиями за год не составлено ни одного протокола за уклонение от исполнения административного наказания; в Благовещенске, Иркутске и Улан-Удэ число протоколов также околонулевое (менее 10). Данная ситуация оценивается

нами как серьезная недоработка административных комиссий, которая подлежит устранению.

14. Протоколов на душу населения, 16. Штрафов на 1 тыс. населения

Данные показатели характеризуют количество нарушений на душу населения, которые были выявлены, процессуально оформлены и пресечены. Исходя из обширного опыта мониторинга деятельности административных комиссий, можно утверждать, что крайне ошибочно считать высокие значения данного показателя признаком плохой обстановки из-за большого числа нарушений. Наоборот, низкое значение данного показателя означает не малое число нарушений, а неэффективность работы по их выявлению и пресечению.

15. Доля штрафов

Относительный показатель, отражающий долю возбужденных дел, которые закончились административным наказанием в виде штрафа. Средний показатель среди исследованных муниципальных образований составляет 69%. Остальные дела были либо прекращены, либо закончились только предупреждением.

Отклонение от среднего показателя в меньшую сторону негативно характеризует работу административных комиссий и свидетельствует о большом объеме ошибок при производстве по делу, необъективности рассмотрения или об излишней работе (т.е. об искусственной накрутке показателей отчетности) по «несерьезным» нарушениям, которые могут быть легко оформлены, но в силу низкой тяжести не тянут даже на минимальный штраф.

17. Сумма штрафов на 1 тыс. населения

Сумма штрафов, назначенных административными комиссиями и фактически поступивших в бюджет в пересчете на 1 тысячу населения муниципального образования характеризует уровень фискальной нагрузки. Вместе с тем, следует отметить, что этот показатель не является негативным, поскольку распределение нагрузки через штрафы в целом справедливее налогового механизма, ведь налоги назначаются в равной мере на всех, а штрафы взимаются с тех, кто допустил нарушение, т.е. нанес в той или иной мере вред общественным интересам. Также, душевой показатель собранных штрафов является наиболее объективной интегральной характеристикой качества работы административной комиссии, в конечном счете он

складывается из количества и значимости выявленных и пресеченных нарушений, качества собранных доказательств, судебной устойчивости вынесенных постановлений и работы по обеспечению собираемости. При прочих равных условиях, чем больше этот показатель, тем лучше была сделана работа.

Наибольшие значения данного показателя – у Самары – 93 тыс. рублей на 1 тыс. населения, Казани – 91 тыс. рублей, Петропавловска-Камчатского (68 тыс.) и Калуги (45 тысяч). Низкие показатели, менее 3 тыс. рублей на 1 тыс. населения в Йошкар-Оле, Пскове, Тамбове и Ханты-Мансийске, работа административных комиссий в этих городах должна быть серьезно пересмотрена.

Местная нормативная база

Из всего массива нормативных актов местного уровня в контексте мониторинга деятельности административных комиссий основное значение имеют Правила благоустройства муниципального образования, поскольку законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях содержат значительное число норм, содержащих отсылку к этим правилам, либо предусматривающих так или иначе ответственность за нарушение требований, которые изначально в них установлены.

В этом разделе рассмотрим основные тенденции в развитии нормотворческой деятельности, касающейся Правил благоустройства в муниципальных образованиях в части, сказывающейся на работе административных комиссий, т.е. изменения, никак не влияющие на практику в сфере административных правонарушений, например, связанные с вопросами общественного обсуждения благоустройства, затрагиваться не будут.

Наружная информация

Одной из характерных тенденций в нормотворчестве и рутинном правоприменении на уровне муниципальных образований в период мониторинга стало существенное ужесточение регулирования размещения наружной информации на фасадах и на территориях общего пользования. В том или ином виде регулирование формально было повсеместно, т.е. предусматривалась необходимость согласования размещения вывесок. Вместе с тем, данные требования практически повально нарушались.

В период, предшествующий мониторингу, повсеместно принимались своды требований к наружной информации, как в виде разделов в Правилах благоустройства муниципальных образований, так и отдельными документами, в частности такие своды появились в 2014 году в Краснодаре, в 2015- в Самаре и Ростове-на-Дону, в 2016 – в Волгограде и т.д. Принятые правила устанавливают определенный и детальный перечень требований к вывескам и прочей наружной информации, позволяющий четко установить соответствие вывески требованиям или наличие нарушений.

В большинстве случаев, правила регулируют следующие допустимые параметры размещения вывесок:

- Типы конструкций
- Размеры
- Количество конструкций
- Особенности расположения
- Освещение и подсветка

- Материалы
- Цветовая гамма

Начиная с 2016-2017 г. наблюдается резкий рост правоприменительной практики по данным нормам, так, в практике административной комиссии Самарского внутригородского района в 2017 и 2018 г. данные правонарушения занимают наибольшую долю.

Причинами усиления контроля над вывесками и прочими информационными материалами стали, в частности: необходимость приведения внешнего облика городов в надлежащий вид перед приемом международных мероприятий (значительное число правил приняты после определения городов-хозяев Чемпионата мира по футболу 2018 г.), а также начала массового капитального ремонта многоквартирных домов в рамках новой системы капитального ремонта, поскольку при проведении фасадных работ вопрос правомерности размещения наружных материалов «встаёт ребром». Направление в декабре 2017 г. ФАС письма «О разграничении понятий вывеска и реклама» сняло главную проблему для применения данных норм, связанную с конкуренцией местного законодательства и федерального законодательства о рекламе, за нарушение которого установлена административная ответственность согласно ст. 14.3 КоАП РФ. После опубликования указанного письма нагрузка на административные комиссии по привлечению нарушителей существенно увеличилась, особенно перед матчами Чемпионата мира по футболу 2018 г. в городах-хозяевах.

Наш Центр положительно оценивает ужесточение правоприменительной практики относительно вывесок и прочей наружной информации, и рекомендует всем муниципальным образованиям принять нормы размещения вывесок, субъектам федерации установить административную ответственность за данное нарушение в виде штрафа в размере не ниже альтернативной стоимости размещения законной рекламы, а административным комиссиям - усилить работу в данном направлении.

Концепция зон повышенных требований

Исторически, правила благоустройства городских округов действовали одинаково на всей территории города. Новой тенденцией в местной нормативной базе стало установление повышенных требований к содержанию зданий и объектов благоустройства, находящихся в определенных местах.

Так, например, в Челябинске особые требования устанавливаются к объектам на «гостевых маршрутах», в Уфе – в зонах «особого контроля градостроительной деятельности», в Казани – для исторической территории

города, зоны видимости Казанского Кремля и на дорогах «с повышенными требованиями к эстетике городской среды». В целом, не трудно заметить, что подобное регулирование появляется в городах, ставших хозяевами мероприятий международного уровня: спортивных соревнований, дипломатических саммитов и т.д.

Требования к благоустройству в особых зонах включают в себя жесткое регулирование содержания фасадов (запрет внешних блоков кондиционеров, остекления балконов, требования к вывескам, к периодичности работ, к очистке территории и т.д.

Наш Центр в целом положительно оценивает данную практику, поскольку одинаковые правила для всех территорий оказываются избыточными для «спальных» районов, в которых застройка не представляет архитектурной или исторической ценности, а другой стороны, предусматривают недостаточное регулирование для центральных районов, инфраструктура которых используется не только жителями этих районов, а всеми горожанами. Вместе с тем, специальные требования, по нашему мнению, должны затрагивать только вопросы эстетики и внешнего облика зданий и объектов благоустройства, а также безопасности для большого скопления людей, и не должны предусматривать различий в вопросах санитарного содержания, чистоты и уборки территории, поскольку жители города имеют равные права на благоприятную среду, независимо от места проживания. Установление преимуществ для центральных районов в этом случае будет дискриминировать остальных жителей.

Инвентаризация зеленых насаждений

Нарушения, связанные с зелеными насаждениями, являются одними из самых распространенных среди всех административных правонарушений в сфере благоустройства, рассматриваемых административными комиссиями. Между тем, практически повсеместно должностные лица сталкиваются с проблемами установления события нарушения и виновника, например, при незаконной вырубке, из-за отсутствия общего реестра зеленых насаждений.

Сложно доказать факт вырубки, если отсутствуют неоспоримые сведения, что конкретно это дерево было на этом участке. Также затруднительно проконтролировать исполнение обязанностей в рамках полученного порубочного билета, если нет возможности соотнести выданное разрешение с конкретным деревом.

Для решения этой проблемы все зеленые насаждения в черте населенного пункта должны быть поставлены на учет. Соответствующие нормы установлены в Правилах благоустройства, действующих в

Екатеринбурге и Краснодаре. Указанные нормативные акты предусматривают ведение реестра зеленых насаждений и обязанность владельца земельного участка оформлять паспорт для каждого объекта озеленения.

Наличие полного и актуального реестра зеленых насаждений позволяет муниципальным служащим в постоянном режиме контролировать их состояние, оперативно привлекать нарушителей к ответственности за факты незаконной вырубki и ненадлежащего содержания, проверять исполнение обязанностей в рамках выданных порубочных билетов.

Наш Центр положительно оценивает данную практику, и рекомендует её к повсеместному распространению без замечаний.

Рутинные практики

Этот раздел посвящен трём наиболее важным проблемам в работе административных комиссий, которые не связаны непосредственно с нормативной базой или управленческими решениями, а основаны по существу на неформальных взаимоотношениях между должностными лицами: устных договоренностях, привычках, аппаратных традициях и устоявшихся рутинных.

Безусловно, описанные проблемы не являются повсеместными, вместе с тем в настоящий раздел попали те из них, которые имеют широкое распространение.

Объективность рассмотрения

В ходе проведенного мониторинга, в большинстве административных комиссий фиксируется устойчивая практика назначения преимущественно минимальных штрафов, предусмотренных санкцией конкретной статьи. В среднем, количество минимальных штрафов составляет примерно от 75% до 85% от общего числа назначенных наказаний в виде штрафа.

Данная практика привлекла наше внимание, поскольку существенно отличается от картины, которая должна наблюдаться при последовательном применении принципов, заложенных в КоАП РФ. В упрощенном виде, схема назначения наказаний представлена Таблице 2.

Таблица 2
Схема выбора величины штрафа

Обстоятельства	Есть смягчающие	Нет смягчающих
Есть отягчающие	Средний штраф	Максимальный штраф
Нет отягчающих	Минимальный штраф	Средний штраф

При таком подходе, большинство минимальных штрафов может быть только в ситуации, когда большинство дел содержат смягчающие обстоятельства, но не содержат отягчающих, что, однако, противоречит наблюдениям. На практике, основная масса протоколов и постановлений не содержат ни тех, ни других обстоятельств, а при рассмотрении как правило они тоже не устанавливаются.

Конечно, если нарушитель явился на составление протокола и заседание, то это уже оценивается как оказание содействия производству по делу и обычно включает в себя также и раскаяние. Если же нарушитель не явился, то и смягчающих как правило не установлено.

Поэтому явное смещение совокупности штрафов в сторону минимальных свидетельствует о необъективном рассмотрении, и предоставлении комиссией необоснованного преимущества стороне, привлекаемой к административной ответственности, что противоречит конституционному принципу состязательности, и заложенному в КоАП РФ принципу справедливости и соразмерности наказания, которое должно зависеть от обстоятельств дела. Данная практика подлежит искоренению, и мы рекомендуем контролирующим органам и непосредственным руководителям тщательно отслеживать статистику, и в случае обнаружения необоснованного уклона в пользу нарушителя применять меры дисциплинарного воздействия.

Второй важной причиной, кроме уклона как такового, является также низкое качество поступающих в комиссию материалов, особенно когда протоколы составляются не членами комиссии, и, как правило, чем «дальше» тот или иной орган в иерархии власти от комиссии, тем хуже будет поступающий материал. Данную проблему отметили практически все проинтервьюированные члены административных комиссий. Низкое качество проявляется в первую очередь в отсутствии в материалах дела какой-либо информации, сверх минимально необходимой для принятия протокола. В этой ситуации, понятно, все неотраженные моменты трактуются в пользу лица, привлекаемого к ответственности. Хотя это не подразумевает наличия смягчающих обстоятельств и необходимость назначить минимальный штраф, однако, исключает возможность назначения штрафа по максимальной границе. Поэтому следует понимать, что смещение большинства назначаемых штрафов к минимальным может быть обусловлено отсутствием максимальных штрафов из-за низкого качества поступающих в комиссию материалов. Чтобы говорить о явном наличии в работе комиссии описанного смещения, должны также отсутствовать и средние штрафы.

Подчиненность и конфликт интересов

Подавляющее большинство административных комиссий в городах с районным делением являются структурными подразделениями районных администраций, а в городах без деления – городской администрации. Наибольшая доля дел в административных комиссиях приходится на нарушения в сфере благоустройства. Между тем, именно на районные администрации обычно и возложены основные полномочия по организации и обеспечению работ по благоустройству.

В результате возникает определенный дуализм в функциях административных комиссий. С одной стороны, как орган, рассматривающий административные правонарушения, они должны быть объективными и нейтральными, с другой, как у структурного подразделения, перед ними ставятся те же цели, что и перед администрацией, в том числе и по обеспечению благоустройства. Эти цели нередко входят в противоречие друг с другом.

Конечно, когда речь идёт о грубых нарушениях, как правило, соображения объективности и целесообразности сходятся, например со стройки разносится грязь, в этой ситуации застройщика разумно оштрафовать и с точки зрения объективного рассмотрения дела и с точки зрения обеспечения благоустройства. Однако, во многих пограничных случаях в практической плоскости возникают противоречия.

Например, если то или иное лицо на добровольных началах своими силами провело работы по благоустройству, но с нарушением установленных требований, то при объективном и нейтральном подходе: нарушение есть – должно быть и наказание; а с точки зрения целесообразности представляется, что в условиях ограниченного бюджета, лучше пусть бесплатно сделают хоть какие-то работы, чем никаких. Если руководство городского района достигло договоренности с управляющей компанией или другим хозяйствующим субъектом о проведении каких-либо работ, или возложении обязанностей, не предусмотренных, нормативной базой, то оно также не заинтересовано, в случае чего, штрафовать их за какие-либо нарушения вообще, не связанные с этими работами, т.к. это может привести к разрушению такого сотрудничества.

Обратный пример, когда лицу может назначаться более строгое наказание по причине отказа идти на сотрудничество с администрацией.

Таким образом, если дела рассматриваются исходя из соображений целесообразности, административная ответственность становится своего рода «кнутом» в руках администрации. Получается, что виновность оценивается не исходя из обстоятельств нарушения, а исходя из общих взаимоотношений того или иного лица с администрацией, что очевидно противоречит принципу верховенства права.

Дополнительно ситуация осложняется тем, что в ходе рассмотрения дел об административных правонарушениях отсутствует сторона обвинения, что на практике приводит к тому, что «обвинителем» становится должностное лицо, составившее протокол или один из членов комиссии, что порождает очевидный конфликт интересов при последующем голосовании, такая ситуация в целом существенно искажает принцип состязательности.

В ходе проведенного интервьюирования многие члены административных комиссий жаловались на то, что их тяготит эта ситуация, когда рассматривать обстоятельства дела приходится в рамках двух подходов, при этом непосредственное руководство оценивает работу исходя из целей и задач администрации, таких как обеспечение благоустройства, а контролирующие органы – исходя из заложенного в КоАП принципа объективного и всестороннего рассмотрения дел.

Решением данной проблемы в целом могло бы служить углубление детализации специальных частей законов об административных правонарушениях – введение специальных составов, расширение перечня квалифицирующих признаков с одновременным сокращением интервалов величины штрафов, что позволит сократить «поле» для дискреционных решений административных комиссий.

Вместе с тем, понятно, что количество дел, рассматриваемых административными комиссиями в нынешнем виде, слишком велико, чтобы с ними могли справиться мировые суды или административные комиссии в «советском» формате, не состоящие из чиновников. А если административные комиссии состоят преимущественно из чиновников, то добиться объективности и нейтральности рассмотрения заведомо невозможно.

На фундаментальном уровне возможным решением может быть упрощение самой процедуры назначения внесудебных штрафов, при которой они назначаются в один шаг без составления протокола, а полноценное рассмотрение проводится только при несогласии нарушителя с назначенным штрафом (для исключения злоупотреблений процедурой первичного обжалования разумно установить скидку при оплате штрафа, аналогичную действующей за нарушения ПДД). При таком подходе назначение штрафа будет конечно подвержено соображениям целесообразности, однако заведомо меньшее число спорных дел смогут рассматривать уже мировые суды.

Коррупционные схемы

Как и все органы власти, реализующие публичные полномочия, административные комиссии подвержены коррупции. Коррупционные проявления, вне всяких сомнений, становятся причиной нарушений прав участников производства по делам об административных правонарушениях и неэффективной защиты прав лиц, на которые посягают нарушители.

В рамках итогового доклада не имеет смысла останавливаться на банальных и очевидных коррупционных схемах, таких как отказ от

возбуждения дела при наличии оснований, бесосновательное прекращение дела по протоколу, поступившему в комиссию или назначение необоснованно низкого наказания. Такие коррупционные схемы легко выявляются непосредственным руководством и контролирующими органами, поэтому в отсутствие предварительного сговора являются нереализуемыми, а при наличии сговора источником проблем является в первую очередь он сам.

Вместе с тем, следует остановиться на трёх схемах, которые сочетают коррупционную ёмкость, простоту реализации, универсальную применимость и сложность обнаружения.

- «Джентльменское соглашение»

В специальной части региональных законов об административных правонарушениях наказания устанавливаются, как правило, не в виде точной суммы, а в виде интервала. Иной раз «вилка» наказания очень велика, и может достигать нескольких десятков раз, например, от 5 тысяч рублей до 50 тысяч, или вообще: от предупреждения до 600 тысяч. Отказаться от такого подхода трудно, поскольку обстоятельства нарушений разные, без интервала назначить справедливое наказание сложно.

Понятно, широта дискреционных полномочий создаёт благодатную почву для коррупции. Но не всё так просто. Дело в том, что чем выше штраф - тем выше вероятность его обжалования. Из-за 5 тысяч в суд пойдёт несколько 2-3% нарушителей-юрлиц, а из-за 500 тысяч – не менее 90%.

Когда дело окажется в суде, оно будет рассмотрено во всех аспектах: оформление документов, доказательная база, соблюдение формальной процедуры. Естественно, вскроются все пробелы и недостатки, свидетельствующие о низком уровне организации работы административной комиссии и компетентности должностных лиц. Понятно, чем хуже организована работа, и чем ниже квалификация чиновника, тем больше в такой комиссии будут опасаться обжалований, которые её вскроют.

Поэтому со злостными нарушителями, с которыми комиссия сталкивается регулярно, удобнее договориться. Суть соглашения состоит в том, что комиссия всегда назначает только минимальные штрафы, а нарушитель их никогда не обжалует.

Соглашение взаимовыгодное. Должностные лица могут не тратить много сил на работу, а формальные показатели при этом будут отличные: много протоколов, штрафов, высокая собираемость. Злостного нарушителя соглашение тоже устраивает, поскольку вся ответственность за нарушения ограничивается небольшой ежемесячной оговоренной суммой, которая

намного ниже затрат на предотвращение, устранение нарушений, или штрафов, соразмерных содеянному.

Проигравшими оказываются только потерпевшие: лица, на права и законные интересы которых и посягают нарушения, поскольку, когда нарушителю известно, что большой и обременительный штраф ему не грозит, то не надо предотвращать и устранять нарушения. Выгоднее становится стратегия нарушить и платить.

Выявить эту схему сложно. Теоретически, согласно ст. 4.1 КоАП РФ наказание должно назначаться с учетом всех обстоятельств дела, однако, чтобы проверить адекватность наказания обстоятельствам дела, придётся пересмотреть все дела в комиссии за определенный период, в связи с высокой трудоемкостью проведение такой сплошной проверки в конкретной комиссии маловероятно.

Поэтому для борьбы с подобной схемой мы рекомендуем органам, контролирующим деятельность административных комиссий, прибегать к выборочным проверкам. Если хотя бы по одной статье больше половины всех штрафов назначены в минимальном размере (или даже ниже минимального, когда закон позволяет), это признак наличия "джентльменского соглашения".

- «Забытый штраф»

Суть схемы заключается в том, что административная комиссия назначает наказание в виде штрафа, нарушитель его не оплачивает, но в ФССП постановление не передается.

В результате нарушитель избегает наказания, а администрация комиссия показывает хорошую отчетность: нарушения выявляются, протоколы составляются, дела рассматриваются, штрафы назначаются.

Конечно, чрезмерное использование подобной схемы будет давить на показатели исполнения административных наказаний, т.е. на собираемость штрафов. Однако собираемость никогда не бывает стопроцентной и в целом не является универсальным показателем, характеризующим работу административной комиссии, т.к. во многом зависит от специфики нарушений и нарушителей, поэтому руководство редко на нее ориентируется, а при возникновении вопросов – на практике можно оправдать, в общем, любые показатели.

Чтобы выявить такую схему, контролирующим органам, в том числе прокуратуре, следует тщательно сверять перечни неоплаченных штрафов с перечнем полученных ФССП постановлений для принудительного исполнения и перечнем составленных за уклонение от исполнения наказания протоколов по ст. 20.25 КоАП РФ. Необъяснимые расхождения - однозначный признак использования данной схемы.

- «Подмена виновника»

По большинству статей региональных законов об административных правонарушениях устанавливается разная величина штрафов для юридических и должностных лиц, при этом для должностных лиц штраф всегда ниже.

Между тем, как уже отмечалось в докладе, действующее законодательство не содержит четких критериев для инкриминирования того или иного административного правонарушения должностному либо юридическому лицу. Данный пробел создаёт почву для схемы, при которой с целью коррупционно-мотивированного снижения допустимого штрафа протокол составляется не на юридическое, а на должностное лицо. По сути дела, возможность в одной и той же ситуации составить протокол и на должностное, и на юридическое лицо существенно расширяет, в большей, чем предусматривалось законодателем мере, дискреционные полномочия лица, возбуждающего дело, что всегда является коррупциогенным фактором.

Важная особенность этой схемы в том, что она, в отличие от ранее описанных, применяется не при рассмотрении дела или исполнении постановления, а при составлении протокола, т.е. может быть реализована не только членами административной комиссии, но и всеми лицами, наделенными полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях. При этом административная комиссия рассматривает тот протокол, который поступил, и не вправе инкриминировать нарушение каким-либо ещё лицам, т.е. если протокол составлен на должностное лицо, то дело должно быть рассмотрено в таком виде, и протокол не может быть возвращен на том основании, что протокол на юридическое лицо отсутствует, даже если вина юридического лица усматривается в материалах дела.

Борьба с данной практикой в условиях неурегулированного вопроса в федеральном законодательстве представляется крайне сложной, особенно с учетом того, что составление протокола является правом должностного лица, а не обязанностью. Поэтому контролирующим работу административных комиссий органам и непосредственным руководителям следует отслеживать распределение рассматриваемых дел по категориям нарушителей и при явном смещении пропорции в сторону должностных лиц – проверять материалы дел, составленных конкретными должностными лицами, на предмет наличия вины со стороны юридического лица с выяснением причин, по которым не был составлен протокол на юридическое лицо. Вывод о возможной коррупционной составляющей должен делаться исходя из обоснованности этих причин.

Деятельность административной комиссии Самарского внутригородского района

Важнейшая часть проекта – включенный мониторинг проводился в административной комиссии Самарского внутригородского района г.о. Самара. В рамках проекта, юрист Центра был включен в состав административной комиссии на правах члена на общественных началах, и участвовал во всех проводимых комиссией мероприятиях.

Положение дел в административной комиссии Самарского района по состоянию на январь 2018 г., оцененное по той же методике, по которой проводились общественные проверки в других комиссиях, отражено в соответствующем аналитическом докладе, опубликованном в апреле 2018 г.

Напомним, что в административной комиссии было выявлено множество нарушений, хотя среди них и отсутствовали грубые, т.е. непосредственно нарушающие права участников производства по делу, однако многие недоработки создавали такой риск.

В ходе реализации проекта вопрос совершенствования работы административной комиссии обсуждался с председателем и членами комиссии, главой района и его заместителями, Центром направлялись соответствующие рекомендации.

Подводя итоги проведенной работы, следует в первую очередь остановиться на следующих положительных изменениях

- **Соблюдение формальной процедуры**

По состоянию на сентябрь 2018 г. формальная процедура рассмотрения дел в целом соблюдается лучше, чем в большинстве других комиссий: оглашается состав комиссии и материалы дела. Голосование проводится в присутствии привлекаемого к ответственности лица.

Протокол заседания ведется в полном объеме, секретарь заседания вносит все необходимые сведения: присутствующих членов комиссии, поименное голосование, обстоятельства дела, ходатайства и т.д. Эта работа организована правильно: секретарь во время заседания работает за компьютером, оперативно готовя все необходимые документы.

- **Объективность рассмотрения**

В целом, за некоторыми исключениями, дела рассматриваются объективно. Оценивается характер правонарушения, смягчающие и отягчающие обстоятельства, материальное положение нарушителя, штрафы выносятся в различном размере – адекватно содеянному.

Отдельной положительной практикой является сплошное привлечение неплательщиков штрафов к административной ответственности по ст. 20.25 КоАП РФ Уклонение от исполнения административного наказания, данная работа была построена ещё до начала проекта.

Вместе с тем, помимо положительных изменений, по ряду аспектов работа комиссии существенно не улучшилась. К негативным практикам по-прежнему можно отнести:

- Низкие объёмы составления протоколов

Характерной особенностью работы административной комиссии Самарского внутригородского района является малое количество, как абсолютное, так и относительное, протоколов, составленных членами административной комиссии на постоянной штатной основе. По итогам 9 месяцев 2018 г. показатель является самым низким среды всех районов г. Самары.

Безусловно, рассмотрение дел, обеспечение исполнения наказания и общеорганизационная работа требуют трудозатрат и занимают время штатных членов комиссии, вместе с тем, проведенный сравнительный анализ (опубликован в аналитическом докладе за июль 2018 г.) приходящейся на каждого члена комиссии нагрузки показывает, что в Самарском районе эти показатели также являются низкими, что очевидно свидетельствует о наличии резервов для увеличения объёма работы в текущем штатном составе должностных лиц.

- Малый охват нарушений

Потенциал защиты прав и законных интересов жителей района, заложенный в Законе Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области», реализуется не в полной мере. Работа ведется преимущественно по нескольким самым распространенным статьям (2.1, 4.23, 4.25), по другим статьям работа практически не ведется.

При этом среди членов комиссии существует устойчивое мнение о том, что данные статьи являются неприменимыми на практике в силу различных обстоятельств, при этом позиция не обоснована каким-либо прошлым опытом, в частности не имелось отмен таких дел в судебных инстанциях по реабилитирующим обстоятельствам.

Понятно, что, если потенциальный нарушитель понимает, что наказание по тем или иным статьям маловероятно, он гораздо легче сформирует преступный умысел и пойдёт на административное правонарушение. Поэтому многие нарушения в Самарском районе всё ещё широко распространены. В частности, можно отметить нарушения, предусмотренные

ст. 4.18 ч.3 (Загрязнение территория общего пользования грязью с колес), особенно при строительных работах, 4.20 ч.1 (Размещение объявлений в не установленных органами местного самоуправления местах) и ч.3 (Размещение на территории общего пользования вывесок или указателей, не содержащих сведений рекламного характера), а также ст. 3.3 (самовольная перепланировка и (или) переустройство нежилых помещений в многоквартирных домах).

- Наличие необоснованного уклона в пользу управляющих компаний

При в целом объективном подходе к рассмотрению дел в практике административной комиссии всё ещё встречается проявление необоснованной лояльности к некоторым группам нарушителей, в частности к управляющим компаниям. При этом такой уклон наблюдается не только в отношении муниципальных предприятий, что было бы понятным, но и в отношении частных хозяйствующих субъектов.

Как правило, «благоприятствование» управляющим компаниям проявляется в необоснованном прекращении дел и назначении предупреждений или минимальных штрафов.

Так, по трем делам по ст.3.3 Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» самовольная перепланировка и (или) переустройство нежилых помещений в многоквартирных домах были вынесены постановления о прекращении производства, несмотря на то, что указание о начале работы по данным нарушениям было получено от главы района и при однозначной позиции судебной системы о том, что если перепланировка затрагивает общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме, то управляющая компания несет ответственность за связанные с ним нарушения.

При этом данная ситуация никак не связана с правовой позицией отдельных должностных лиц по конкретно этому вопросу, поскольку тогда в других случаях позиция могла бы быть наоборот более жесткой, однако правовые нормы, когда идёт речь об их применении в отношении управляющих компаний, всегда трактуются, даже расширительно, исключительно в их пользу, что свидетельствует о наличии «уклона».

Для улучшения работы комиссии по защите прав и законных интересов граждан, мы рекомендуем главе внутригородского района поручить членам комиссии составление протоколов по статьям, по которым в настоящее время протоколы составляются в малом количестве; подключать членов

административной комиссии к регулярным обходам территории главой района.

Кроме того, представляется желательным контроль за показателями работы в части объективности рассмотрения дел со стороны главы района и его заместителей по следующим показателям: соотношение штрафов и предупреждений, средний размер штрафа, количество назначенных наказаний в разрезе каждой статьи, в разрезе злостных нарушителей, количество протоколов, выборочно - обоснованность прекращения дел об административных правонарушениях.

**Абсолютные показатели работы административных комиссий
городов РФ**

Показатель	Кол-во членов	На штатной основе	Кол-во протоколов	Кол-во штрафов	Кол-во представлений	Сумма штрафов	Кол-во отмененных	Кол-во измененных	Сумма снижения судами	Сумма добровольной оплаты	Сумма взыскания ФССП	Кол-во протоколов 20.25
Город по алфавиту	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Астрахань	22	4	506	354	0	1 497 500	18	0	0	515 526	1 768 711	36
Барнаул		5	5 939	2 334	0	1 667 600	52			254 687	1 412 913	60
Белгород	9	2	28 382	28 154	0	28 543 000		0	0	6 789 564	2 909 813	
Благовещенск	9	3	1 321	1 114		1 951 100	2		1 000			5
Брянск	38	25	1 773	1 519	1 546	583 000	27	2	647 500	986 727	925 480	11
Владимир			2 061	712	39	8 469 800	27	21		6 406 100	482 300	
Вологда	7	2	3 416	1 851	2	6 201 800	4	10	65 000	3 392 700	858 211	67
Горно-Алтайск	11	0	615	418	22	454 600	12	6	3 100	106 900	108 800	0
Ижевск	9	0										
Иркутск	24	4	4 336	2 102	0	3 278 000	12	6	43 900	1 103 900	1 081 100	1
Йошкар-Ола	8	1	930	556	0	608 500	0	0	0	95 641	157 499	18
Казань	17	17	41 583	36 590	403	103 658 200	115	374	10 180 500	54 234 000	58 101 700	1 932
Калуга	102		2 363	38 377	0	24 122 860	89	2	54 000	7 157 684	9 829 253	6
Киров	9	1	1 700	1 331	2	7 592 800	11	70	3 950 000			1
Кострома	7	0	1 703		0	5 397 600	8	5	42 200	2 796 183	604 312	136
Курган	10	3	2 048	1 088	0	7 939 900	23	17	534 000	6 429 000	533 114	0
Липецк	11	2	5 921	4 822	8	8 965 250	10	1	7 000	2 485 631	1 190 964	826
Москва	11	2	1 713	1 355		8 600 000	0	0	0			
Мурманск	25	21	4 613	2 104	6	24 052 552	33	3	975 000	7 929 064	3 658 895	184
Нижний Новгород	72	72	7 764	7 611		67 776 400	25	4		56 080 000	1 901 000	917
Новосибирск	81	0	12 508	9 703	1	24 074 700	57	3			15 774 600	38
Омск	26	5	12 257	2 109	0	17 000 000	29	8	280 000			428
Орёл	29	4	2 204	1 515	0	4 155 070	3	0	8 000	915 540	565 600	12
Пенза	28	4	3 680	3 477	12 080	669 220	49	29		3 654 787	450 800	24
Пермь	59	8	3 781	73 229		126 217 300						178
Петрозаводск	7	7	1 507	1 180	0	8 238 500	30	4	1 219 500	3 471 814	2 182 442	0
Петропавловск-Камчатский	16	1	852	719		6 607 500	25			2 116 618	10 283 238	
Псков	6	0	421	318	0	1 041 200	0	0	0	148 600	99 395	0
Рязань	8	1	5 697	4 609	1	7 387 800	34		176 100	2 631 829	2 088 572	16
Самара			11 522	7 235		140 554 700	517	236	45 653 500	108 341 228	1 627 132	
Санкт-Петербург	228	0	35 458	23 722	147	78 586 820	45	21 007	104 000	30 154 755	7 825 416	749
Саратов	14	3	7 283	6 513	770	11 076 000	8	0				0
Тамбов	6	0	1 740	1 039		744 100	5	3	1 500	431 600	312 500	
Тула	30	6	18 562	17 159		50 092 850	133	1		21 254 290	6 233 290	153
Тюмень	25	12	11 194	9 177	0	40 718 250	380	56	13	23 731 750	6 360 078	307
Улан-Удэ	29	11	2 170	1 464	16	6 340 000	48	26	1 245 000	1 075 250	1 984 428	2
Уфа	257	29	28 788	25 333	3	31 616 368	363	6	468 500	17 906 016	4 230 810	291
Ханты-Мансийск	9	2	435	290	47	284 100				128 400	106 700	35
Южно-Сахалинск	14	2	840	540	276	4 997 200	19	4	35 000	2 738 553	623 257	7

**Относительные показатели работы административных комиссий
городов РФ**

Показатель	Население, тыс.	Протоколов на 1 тыс. населения	Доля штрафов	Штрафов на 1 тыс. населения	Сумма штрафов, поступившая на 1 тыс. населения
Город по алфавиту	13	14	15	16	17
Астрахань	533	0,95	70%	0,66	4 286
Барнаул	633	9,38	39%	3,69	2 634
Белгород	391	72,59	99%	72,01	24 807
Благовещенск	224	5,90	84%	4,97	
Брянск	407	4,36	86%	3,73	4 698
Владимир	356	5,79	35%	2,00	19 349
Вологда	313	10,91	54%	5,91	13 581
Горно-Алтайск	63	9,76	68%	6,63	3 424
Иркутск	623	6,96	48%	3,37	3 507
Йошкар-Ола	267	3,48	60%	2,08	948
Казань	1232	33,75	88%	29,70	91 182
Калуга	342	6,91	1624%	112,21	49 669
Киров	501	3,39	78%	2,66	
Кострома	278	6,13	0%		12 232
Курган	322	6,36	53%	3,38	21 621
Липецк	510	11,61	81%	9,45	7 209
Москва	12381	0,14	79%	0,11	
Мурманск	298	15,48	46%	7,06	38 886
Нижний Новгород	1262	6,15	98%	6,03	45 944
Новосибирск	1603	7,80	78%	6,05	9 841
Омск	1178	10,40	17%	1,79	
Орёл	319	6,91	69%	4,75	4 643
Пенза	523	7,04	94%	6,65	7 850
Пермь	1048	3,61	1937%	69,88	
Петрозаводск	279	5,40	78%	4,23	20 266
Петропавловск-Камчатский	180	4,73	84%	3,99	68 888
Псков	210	2,00	76%	1,51	1 181
Рязань	538	10,59	81%	8,57	8 774
Самара	1170	9,85	63%	6,18	93 990
Санкт-Петербург	5282	6,71	67%	4,49	7 190
Саратов	845	8,62	89%	7,71	
Тамбов	290	6,00	60%	3,58	2 566
Тула	485	38,27	92%	35,38	56 675
Тюмень	744	15,05	82%	12,33	40 446
Улан-Удэ	432	5,02	67%	3,39	7 083
Уфа	1116	25,80	88%	22,70	19 836
Ханты-Мансийск	99	4,39	67%	2,93	2 375
Южно-Сахалинск	195	4,31	64%	2,77	17 240

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