

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об
административных правонарушениях в части ограничения возбуждения
дел об административных правонарушениях без проведения мероприятий
контроля и надзора».

Статья 1

Дополнить статью 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях частью 1.4 следующего содержания:

«1.4. Дела об административных правонарушениях по поводам, предусмотренным ч. 1 – ч. 3 статьи 28.1 настоящего Кодекса, в отношении субъектов предпринимательской деятельности и их должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и их должностных лиц могут быть возбуждены без проведения контрольных и надзорных мероприятий, исключительно в случае, когда действиями (бездействием) указанных лиц причинен вред жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, либо имущественный ущерб, если иное не установлено частями 1.1-1.3 настоящей статьи.».

Президент
Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ограничения возбуждения дел об административных правонарушениях без проведения мероприятий контроля и надзора».

В соответствии с действующим регулированием Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях допускает возбуждение дел об административных правонарушениях как по итогам контрольных (надзорных) мероприятий, так и по иным поводам, предусмотренным частью 1 статьи 28.1 КоАП РФ.

В силу того, что процедуры привлечения к административной ответственности с проведением контрольных и надзорных мероприятий и без их проведения имеют сходные поводы и основания, должностному лицу органа власти предоставлены широкие дискреционные полномочия, и, фактически, указанное лицо имеет возможность выбора дальнейшего поведения при получении обращений граждан, организаций при получении информации из СМИ и от органов власти. Так, информация о нарушении обязательных требований, содержащаяся в обращении гражданина, может стать основанием как для возбуждения дела об административном правонарушении (сообщения и заявления содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения), так и для проведения внеплановой проверки.

В то же время, такой повод возбуждения дела об административном правонарушении как «Непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения» (п.1 ч.1 ст.28.1 КоАП РФ) не является, при этом, основанием для проведения внеплановой проверки. Понятие «достаточных данных» является оценочным, что предоставляет должностным лицам широту дискреционных полномочий и позволяет возбуждать дело об административном правонарушении при отсутствии заявления гражданина и иных оснований для проведения внеплановых проверок.

Ситуация усугубляется более высокой юридической силой КоАП РФ, чем отраслевые федеральные законы о контроле (надзоре) - в законодательстве отсутствуют указания на специальный характер законодательства о контроле и надзоре к нормам КоАП РФ.

Проблема указывается в качестве системной в Ежегодном докладе Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей 2015, 2016 гг. и неоднократно указывается в Ежегодных докладах Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Так, непосредственное возбуждение дела об административном правонарушении расценивается

Минэкономразвития как легальная возможность проведения дополнительной внеплановой проверки.

Существуют следующие недостатки процедуры непосредственного (без предшествующего проведения контрольных и надзорных мероприятий) возбуждения дел об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ, по сравнению с действующим законодательством о государственном и муниципальном контроле:

- при принятии решения о возбуждении дела об административном правонарушении не применяется риск-ориентированный подход;
- решение о возбуждении дела об административном правонарушении не требует согласования с прокуратурой;
- для возбуждения дела об административном правонарушении достаточно решения должностного лица ведомства (при назначении внеплановой проверки – необходим приказ руководителя или его заместителя);
- не предполагает ввода информации в Единый реестр проверок.

По данным Минэкономразвития России в 2014 году, по итогам плановых и внеплановых проверок были возбуждены 211 947 дел об административных правонарушениях. При этом всего в 2014 году, по данным Росстата России, должностными лицами Роспотребнадзора возбуждены 294 689 дел об административных правонарушениях (в 2015 году Роспотребнадзором возбуждены 398 794 дела об административных правонарушениях). Таким образом, порядка трети дел об административных правонарушениях были возбуждены должностными лицами Роспотребнадзора без проведения контрольных и надзорных мероприятий.

В 2014 году по итогам плановых и внеплановых проверок должностными лицами Ростехнадзора были возбуждены 44 278 дел об административных правонарушениях. При этом всего в 2014 году возбуждены 71 635 дел об административных правонарушениях: порядка половины дел об административных правонарушениях были возбуждены должностными лицами Ростехнадзора без проведения контрольных и надзорных мероприятий.

В качестве решения проблемы широты дискреционных полномочий и усмотрения должностных лиц органов власти при принятии решений о возбуждении дел об административных правонарушениях либо проведении контрольных и надзорных мероприятий предлагается уточнить статью 28.1 КоАП РФ, определив, что дело об административном правонарушении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, их должностных лиц может быть возбуждено при:

- непосредственном обнаружении должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;
- поступлении из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных

объединений материалов, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

– поступлении сообщений и заявлений физических и юридических лиц, а также сообщений в средствах массовой информации, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения исключительно в случаях, когда действиями (бездействием) указанных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, их должностных лиц причинен вред жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо имущественный ущерб.

В следствии этого при выявлении, что действиями (бездействием) указанных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, их должностных лиц вред не причинен, либо отсутствует информация о его причинении, должностные лица уполномоченных органов вправе инициировать проведение внеплановой проверки в порядке, установленном законодательством.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс
Российской Федерации об административных правонарушениях в части
ограничения возбуждения дел об административных правонарушениях без
проведения мероприятий контроля и надзора».

Принятие проекта Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ограничения возбуждения дел об административных правонарушениях без проведения мероприятий контроля и надзора» не потребует дополнительных финансовых затрат, покрываемых за счёт средств федерального бюджета.

ПЕРЕЧЕНЬ

законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, изменению, приостановлению или принятию в связи с принятием проекта Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ограничения возбуждения дел об административных правонарушениях без проведения мероприятий контроля и надзора».

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ограничения возбуждения дел об административных правонарушениях без проведения мероприятий контроля и надзора» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия федеральных законов