

(Продолжение. Начало на 1–8-й стр.).

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 14.43 и статьей 15.12.1 КоАП РФ, рассматривались по подведомственности Управления Роспотребнадзора по Свердловской области. Предпринимателю были даны рекомендации относительно тактики защиты в этих административных делах. Оба правонарушения были выявлены при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия – внепланового выборочного контроля в ходе осуществления государственного контроля (надзора). В силу части 6 статьи 4.4 КоАП РФ при таких обстоятельствах административное наказание за оба правонарушения назначается по правилам частей 2 и 3 статьи 4.4 КоАП РФ, а именно в пределах санкции статьи КоАП РФ, не предусматривающей назначение административного наказания в виде предупреждения (часть 1 статьи 14.43 КоАП РФ), если одной из санкций вменяемых статей КоАП РФ предусматривается назначение административного наказания в виде предупреждения (статья 15.12.1 КоАП РФ). Управлением Роспотребнадзора по Свердловской области предприниматель был подвергнут административному взысканию только по части 1 статьи 14.43 КоАП РФ, и назначено наказание в минимальном размере санкции данной нормы в виде штрафа 20 тыс. рублей. Предприниматель не обжаловал штраф.

Проверки органов прокуратуры не подпадают под действие Федерального закона № 248-ФЗ, но зачастую проводятся с привлечением специалистов из контрольно-надзорных ведомств, а предметом проверки является соблюдение требований законодательства, контроль за которыми возлагается на эти ведомства.

В июле Уполномоченному поступила информация из г. Екатеринбурга, г. Красноуфимска, г. Режа о проведении территориальными прокурорами проверок на основании поручения прокуратуры Свердловской области в отношении предпринимателей, оказывающих социально-бытовые услуги, с привлечением специалистов контрольно-надзорных органов (Управления Роспотребнадзора по Свердловской области и Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Свердловской области (далее – ГУ МЧС России по Свердловской области)).

В некоторых решениях о проверках отсутствовала информация об их проведении на основании поручения областной прокуратуры, равно, как и информация о привлекаемых специалистах контрольно-надзорных органов. В предмет проверки, указанный в решении, были включены положения, выходящие за рамки поручения областной прокуратуры, например, исполнение антимонопольного, налогового законодательства. На наш взгляд, имело место и прямое нарушение требования Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (пункт 3 статьи 21), согласно которому «решение о проведении проверки принимается прокурором или его заместителем и доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки». В одной из территорий проверяемому лицу решение о проверке было вручено спустя несколько дней после фактического выхода на объект деятельности и после настоятельных обращений предпринимателя. При этом, по нашему мнению, наиболее качественно документы о проверке были оформлены сотрудниками Режевской городской прокуратуры.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении<sup>23</sup> закрепил правовую позицию, что прокуратура является «полномочным

субъектом государственной контрольно-надзорной деятельности. Органы прокуратуры, основываясь на самостоятельной правовой базе и действуя в рамках собственных процедур, также осуществляют среди прочего и деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению нарушения обязательных требований, аналогичную по содержанию выполняемой отраслевыми органами контроля (надзора) в пределах их компетенции....».

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по этому вопросу сформирована в связи распространением в судебной практике ограничительного толкования применения положения о возможности снизить в половину размер административного штрафа применительно к выявленным в ходе осуществления прокурорского надзора правонарушениям. Такое ограничительное толкование не вытекает из цели установления законодателем возможности льготной (в половинном размере) уплаты административного штрафа, как она была указана в пояснительной записке к законопроекту, впоследствии ставшему Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 290-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Указанная цель состояла в либерализации административной ответственности за совершение административных правонарушений в области предпринимательской деятельности и в снижении административной нагрузки на хозяйствующие субъекты, что согласуется со статьями 34 и 35 Конституции Российской Федерации.

Предприниматели не должны оказываться в худшем правовом положении в случае, если одно и то же правонарушение выявлено органами прокуратуры в ходе проведения прокурорской проверки с привлечением контрольно-надзорных органов, чем то, на которое они могли бы рассчитывать, если бы оно было выявлено органами ведомственного контроля при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в той или иной области. Это ведет к нарушению принципа равенства субъектов, привлекаемых к административной ответственности за совершение одних и тех же административных правонарушений, в зависимости от примененных к ним проверочных процедур.

Приведенную позицию Конституционного Суда Российской Федерации целесообразно распространить на другие нормы КоАП РФ, содержащие условие «выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», например:

назначение административного штрафа в минимальном размере, установленном за совершение соответствующего административного правонарушения (часть 3.4–1 статьи 4.1 КоАП РФ);

замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением (статья 4.1.1 КоАП РФ);

назначение административного наказания, если при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля выявлены два и более административных правонарушения, ответственность за которые предусмотрена одной и той же статьей (частью статьи) или двумя и более статьями (частями статьи) (части 5–6 статьи 4.4 КоАП РФ).

Реформа контрольно-надзорной деятельности реализуется уже седьмой год<sup>24</sup>.

Цель реформы – создание комфортной деловой среды и снижение административной нагрузки на бизнес. В начале ее реализации жалобы предпринимателей к Уполномоченному в данной сфе-

ре были на первом месте<sup>25</sup>. Последние несколько лет, как уже отмечалось, они не в числе лидеров, занимая пятое–шестое место.

В конце прошлого года была принята Концепция совершенствования контрольно-надзорной деятельности до 2026 года (далее – Концепция), в которой сохранена установка на профилактический вектор взаимодействия контролеров и контролируемых, «обеспечение понимания контролирующими лицами всех обязательных требований», декларируется ответственность контрольных органов за «экономическое развитие и рост»<sup>26</sup>.

Бизнес-сообщество и государственные правоохранители с самого начала реформы контрольно-надзорной деятельности принимают в ней активное участие, последовательно обозначая предложения по ее корректировке, совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики, направленные на исключение административных рисков предпринимателей, снижение административного давления. Уполномоченный входит в состав рабочей группы по координации реформы контрольной и надзорной деятельности в Свердловской области (далее – рабочая группа по координации реформы КНД), активно взаимодействует с Министерством экономики и территориального развития Свердловской области (далее также – Минэкономики и территориального развития Свердловской области) и общественными объединениями предпринимателей по ее реализации.

В частности, уполномоченными по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации (далее также – региональные уполномоченные) в рамках различных обсуждений последовательно обозначалась проблема подмены контрольных (надзорных) мероприятий видами контроля и надзора, не подпадающими под действие Федерального закона № 248-ФЗ. Проблема в качестве системной была отмечена в Ежегодном докладе Президенту Российской Федерации Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в 2023 году. Отмечалось, что она особенно остро касается деятельности правоохранительных органов. В июле 2024 года были приняты изменения в федеральное законодательство<sup>27</sup>, которые устранили дублирование полномочий полиции и контрольных (надзорных) органов в области производства по делам об административных правонарушениях. Изменения касались ответственности за неисполнение обязательных требований, оценка соблюдения которых осуществляется прежде всего контрольными (надзорными) органами, а полномочия по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях были закреплены одновременно за полицией и за этими органами. Всего было исключено 46 составов административных правонарушений, в том числе в предпринимательской сфере.

Еще одной важной проблемой, которую обозначали региональные уполномоченные, является отсутствие корреляции положений КоАП РФ и Федерального закона № 248-ФЗ в части закрепления возможности избежать административной ответственности, если выданное предписание было исполнено надлежащим образом. Проблема была обсуждена еще в 2021 году, в первый год действия указанного Федерального закона, на дискуссии на площадке «Первые итоги и затруднения правоприменительной практики по новому закону о госконтроле» в рамках мероприятий XIII Всероссийского форума «Юридическая неделя на Урале»<sup>28</sup>. В сентябре 2024 года указанная проблема

<sup>23</sup> Постановление от 18.07.2024 № 39-П «По делу о проверке конституционности положения части 1.3–3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «НТСИ Телеком».

<sup>24</sup> 21 декабря 2016 год президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам был утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», начала реализовываться с 2017 года.

<sup>25</sup> Например, по итогам 2016 года – 18,1 процента от общего числа поступивших жалоб и обращений.

<sup>26</sup> Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.12.2023 № 3745-р.

<sup>27</sup> Федеральный закон от 22.07.2024 № 192-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

<sup>28</sup> <https://uzpp.midural.ru/article/show/id/204>.