

Заключение № 1
экспертизы Закона Калужской области от 28.02.2011 № 122-ОЗ
«Об административных правонарушениях»

« 29 » апреля 2016г.

Министерством экономического развития Калужской области (далее — министерство) — органом, уполномоченным на проведение экспертизы нормативных правовых актов Калужской области с целью выявления в них положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, рассмотрено влияние положения пункта 1 статьи 1.1. Закона Калужской области от 28.02.2011 № 122-ОЗ «Об административных правонарушениях» (далее — Закон) на предпринимательскую деятельность.

Экспертиза проводилась в соответствии с Планом проведения экспертиз на 2016 год. Предложение о включении в план данного Закона поступило от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Калужской области в связи с обращениями предпринимателей по поводу высоких штрафов, предусмотренных в пункте 1 статьи 1.1. Закона и не учитывающих степень тяжести совершенного правонарушения, а также отсутствия такого вида наказания, как предупреждение.

Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта (далее — орган-разработчик) — Законодательное Собрание Калужской области.

Сроки проведения публичных консультаций: с 29 января по 29 февраля 2016 года.

Уведомление о проведении публичных консультаций было размещено на официальном сайте органов власти Калужской области по адресу:

<http://www.admoblkaluga.ru/sub/evaluationNPA/examination/>. Кроме того, информация направлена общественным организациям, с которыми заключено соглашение о сотрудничестве в рамках проведения экспертизы нормативных правовых актов.

I. Публичные консультации

В публичных консультациях принимали участие:

1. Калужская торгово-промышленная палата;
2. Калужское региональное отделение общероссийской общественной организации «Деловая Россия»;
3. Калужское региональное объединение общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»;
4. Ларина О.Н. — член правления Калужского Регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация Женщин-предпринимателей России», предприниматель;
5. Региональное объединение работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Калужской области».

От участников публичных консультаций поступили следующие замечания и предложения:

1. Калужская торгово-промышленная палата

Федеральное законодательство наряду со штрафами предусматривает и иные виды административных наказаний. В некоторых статьях Закона присутствует альтернатива наказания: предупреждение или наложение административного штрафа. В этом случае контролирующий орган имеет возможность применить более легкое наказание для нарушителя, совершившего правонарушение впервые, а также дифференцировать правонарушение по тяжести его совершения. Пункт 1 статьи 1.1. Закона подобной

альтернативы не имеет. Данное обстоятельство приводит к тому, что при малейшем проступке, подпадающем под указанный пункт Закона, предприниматель будет нести материальные потери в виде штрафа в таком же размере, что и предприниматель, совершивший грубое правонарушение по этой же статье или совершивший его повторно.

Таким образом, необходимо внести в Закон изменения, предусматривающие альтернативное наказание в виде предупреждения, что позволит дифференцировать подход к каждому правонарушению.

2. *Калужское региональное отделение общероссийской общественной организации «Деловая Россия»*

Указано на необходимость корректировки пункта 1 статьи 1.1. Закона в связи с излишней финансовой нагрузкой на бизнес.

3. *Калужское региональное объединение общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»*

В общественную организацию неоднократно поступали сигналы о безальтернативном наложении санкций на предпринимателей, тем более что зачастую причиной нарушения являлись действия третьих лиц (исписанные стены торгового объекта, украденная урна и т.д.).

Высокие штрафы за разного рода (в том числе и незначительные) нарушения влекут за собой ущерб предпринимательской деятельности, а порой ставят на грань банкротства и закрытия предприятия. Кроме того, зачастую происходят судебные тяжбы по оспариванию возложенных санкций, что влечет за собой загруженность судов, дополнительные издержки на привлечение юристов с обеих сторон, требует значительных затрат времени предпринимателей и сотрудников муниципалитетов.

В результате Калужским РО ООМСП «ОПОРА РОССИИ» предложено:

- введение такого вида административного наказания за нарушение муниципальных нормативных правовых актов в сфере благоустройства, как предупреждение. При этом в предупреждении должна быть зафиксирована причина его вынесения и срок на исправление нарушения, по истечению которого проводится повторная проверка. В случае фиксации факта неисправленного нарушения выписывается штраф;

- снижение нижнего предела штрафов за данное правонарушение (в отношении должностных лиц – с 20 тыс. руб. до 10 тыс. руб., в отношении юридических лиц – с 50 тыс. руб. до 30 тыс.). При этом верхний предел санкции остается прежним и используется только в отдельных случаях неоднократного повтора нарушения.

4. *Ларина О.Н. — член правления Калужского регионального отделения общероссийской общественной организации «Ассоциации женщин-предпринимателей России», предприниматель*

Высокие штрафы (в Калужской области наказание при нарушении правил благоустройства одно из самых суровых) могут самым негативным образом отразиться на предпринимательской деятельности, вплоть до ее остановки. Отсутствие такого вида наказания как предупреждения только усугубляет ситуацию, не дает возможности исправить ее «случайному» нарушителю. Помимо материального ущерба происходит потеря времени на административные формальности, страдает репутация предпринимателя.

Учитывая изложенное, необходимо вернуть в закон такую меру наказания как предупреждение и снизить нижний размер административного штрафа.

5. Региональное объединение работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Калужской области»
От данной организации предложений не поступало.

II. Позиция органа-разработчика

В пояснении, представленном Законодательным Собранием Калужской области, сообщается, что при рассмотрении редакций закона, которые исключали такую меру наказания как предупреждение и повышали размеры штрафа, было принято за основу следующее:

1. Правоприменителям при решении вопроса о виде наказания (предупреждение или штраф) для нарушителей, приходилось назначать первоначальное наказание именно в виде предупреждения, тогда как более эффективным видом наказания за подобного рода правонарушения, по мнению разработчика, был бы административный штраф.

2. Повышение штрафов является профилактической мерой, направленной на предостережение от совершения правонарушений в сфере благоустройства.

III. Опыт других регионов

В представленной таблице собрана информация о мерах административного наказания за аналогичные нарушения правил благоустройства в других регионах.

№	Наименование региона	Размер административного штрафа для физического лица, тыс. руб.	Размер административного штрафа для должностного лица, тыс. руб.	Размер административного штрафа для юридического лица, тыс. руб.	Наличие предупреждения (примечание)
	Калужская область	3-5	20-30	50-110	-
1	Республика Татарстан	2-3,5 (3,5-5 повторное)	15-30 (30-50 повторное)	200-500 (500-1000 повторное)	-
2	Краснодарский край	1 (3 - повторное)	2,5 (5 - повторное)	15 (100 - повторное)	+
3	Красноярский край	0,5-4 (4-5 повторное)	5-10 (20-50 повторное)	10-100 (100-200 повторное)	-
4	Приморский край	1-3	5-10	50-80	-
5	Белгородская область	2 (5 - повторное в течение года)	10 (20 - повторное в течение года)	80 (200 - повторное в течение года)	-
6	Брянская область	1-2	10-20	100-150	-
7	Владимирская область	0,8-3 (3-5 повторное)	5-20 (20-50 повторное)	10-50 (50-200 повторное)	-
8	Вологодская область	1-5	3-10	10-50	+
9	Воронежская область	1-3	3-5	5-25	-
10	Калининградская область	3-4	10-30	100-300	-
№	Наименование региона	Размер административного	Размер административного	Размер административного	Наличие предупреждения

		ивного штрафа для физического лица, тыс. руб.	вного штрафа для должностного лица, тыс. руб.	ного штрафа для юридического лица, тыс. руб.	дения (примечан ие)
11	Костромская область	до 5	до 10	до 30	+
12	Курская область	3-5	30-50	100-250	+
13	Липецкая область	0,3-5	1-10	5-100	+
14	Нижегородская область	0,5-1	1-3	4-8	-
15	Новгородская область	3-5	10-50	50-100	-
16	Новосибирская область	1-4	4-10	10-20	+
17	Омская область	1-5	5-20	10-100	+
18	Орловская область	2-3	5-10	15-20	-
19	Пермский край	1,5-3 (2,5-5 повторное)	3-10 (10-50 повторное)	15-50 (50-200 повторное)	-
20	Псковская область	0,5-1 (1-2 повторное в течение года)	1-2 (2-3 повторное в течение года)	5-10 (10-20 повторное в течение года)	-
21	Рязанская область	0,5-5	3-30	10-200	+
22	Свердловская область	1-3	5-20	25-100	-
23	Смоленская область	3-5	30-50	300-500	-
24	Тверская область	2-4 (2,5-5 повторное)	15-30 (20-40 повторное)	35-70 (50-100 повторное)	-
25	Тульская область	2,5-5 (4-5 повторно в течение года)	10-20 (20-40 повторное в течение года)	100-300 (200-400 повторное в течение года)	-
26	Тюменская область	1-5	5-50	10-100	+
27	Ульяновская область	0,5-1 (3-5 повторное)	3-5 (15-30 повторное)	10-30 (70-100 повторное)	+
28	Ярославская область	1-5	5-10	10-30	-
29	г. Москва	1-3	5-10	50-200	-
30	Московская область ¹	2-5 ²	20-50 ²	50-150 ²	+
		1-5 ³	5-20 ³	15-70 ³	

¹ – в Московской области нарушения в сфере благоустройства разбиты на отдельные мелкие составы нарушений, наиболее часто встречающиеся из них приведены в таблице.

² – ненадлежащее содержание территории, отсутствие урн, нарушение норм озеленения.

³ – невыполнение работ по уборке снега, наледей.

Анализ размера административного штрафа для должностных лиц показал, что из 30 произвольно выбранных регионов только два: Курская и Смоленская области имеют нижний размер штрафа выше, чем в Калужской области, при этом в Курской области существует такой вид наказания, как предупреждение.

Кроме того, еще 10 регионов применяют предупреждение, при этом нижний размер штрафа значительно (от 4 до 20 раз) меньше по сравнению с размером штрафа в Калужской области, а разница между нижней и верхней границами значительна, что позволяет дифференцировать нарушения по степени их тяжести. При этом 2/3 регионов имеют нижний размер штрафа от 1 до 5 тыс. рублей.

Восемь регионов, не применяющих предупреждение, и 2 региона, применяющих его, ввели увеличенные штрафы при повторном выявлении нарушения. В результате 2/3 регионов имеют возможность дифференцировать наказание по степени тяжести.

Анализ размера административного штрафа для юридических лиц показал, что 2/3 регионов имеют нижний размер штрафа меньше, чем в Калужской области, при этом в 17 регионах он колеблется от 5 до 15 тысяч рублей.

Очевидно, что в Калужской области не только один из самых высоких размеров штрафов, но и отсутствует возможность применения дифференцированного подхода к различным по степени тяжести правонарушениям.

Размер штрафа для физических лиц не является предметом экспертизы, но все же следует отметить, что только 3 региона имеют такой же, как в Калужской области, нижний его размер, при этом в одном из них существует такой вид наказания как предупреждение.

IV. Ситуация до и после принятия Закона

Данные, полученные от управления административно-технического контроля Калужской области (таблица 1) и Городской Управы г. Калуги (таблица 2), говорят о резком снижении количества выявленных административных правонарушений (вынесенных постановлений) у должностных и юридических лиц после ужесточения регионального законодательства (исключено предупреждение и увеличен размер штрафа). При этом количество выявленных административных правонарушений (вынесенных постановлений) у физических лиц значительно увеличилось.

Полученный результат может быть объяснен следующими причинами: меры по ужесточению законодательства для двух категорий нарушителей оказались эффективными и (или) наличие высокого значения минимального размера административного штрафа и незначительной разницы между минимальным и максимальным его размером могло явиться поводом для решения вопроса альтернативным законом способом.

Таблица 1

Категории нарушителей	Вынесено постановлений по ст. 1.1. Закона*		Отношение количества штрафов (2014-2015 /2012-2013), %
	2012-2013 годы	2014-2015 годы	
физическое лицо	1371	2035	148,4
должностное лицо	731	139	19,0
юридическое лицо	2572	408	15,9

* - одно административное дело может быть возбуждено по двум и более административным правонарушениям.

Таблица 2

Категории нарушителей	Количество выявленных административных правонарушений, шт. (без комиссии № 8)		Отношение количества штрафов (2014-2015 /2012-2013), %
	2012-2013 годы	2014-2015 годы	
физическое лицо	947	1835	193,8
должностное лицо	1727	532	30,8
юридическое лицо	811	222	27,4

V. Заключение

При подготовке заключения министерство руководствовалось положениями постановления Правительства Калужской области от 15.05.2014 № 290 «Об экспертизе нормативных правовых актов Калужской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской деятельности», а также абзацем 2 подпункта а) пункта 1. Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам форума Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» от 20.01.2016, согласно которому Правительство Российской Федерации обязано внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие применение к субъектам малого и среднего предпринимательства административного наказания исключительно в виде предупреждения при первом выявлении в ходе контрольно-надзорных мероприятий допущенных ими нарушений с одновременной выдачей предписания об устранении этих нарушений.

Изучив предложения и замечания, поступившие во время публичных консультаций, опыт других регионов по введению ответственности за нарушение норм благоустройства, результаты работы контролирующих организаций, министерством сделан вывод о наличии в пункте 1 статьи 1.1. Закона требований, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской деятельности: отсутствие такой меры наказания как предупреждение, высокая величина минимального размера штрафа, отсутствие возможности дифференцировать правонарушение по степени тяжести.

Министерство, как уполномоченный орган по проведению экспертизы, считает необходимым внести в Закон соответствующие изменения.

Министр
экономического развития
Калужской области



В.И. Попов