

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Центр анализа деятельности органов исполнительной власти

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ
КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)
В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАН:
нормативное регулирование
и реализация на практике



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2015

УДК 351/353
ББК 67.301
Г72

Авторы:

Кнутов Александр Владимирович,
старший научный сотрудник ИГМУ НИУ ВШЭ;

Плаксин Сергей Михайлович, кандидат экономических наук,
заместитель директора ИГМУ НИУ ВШЭ;

Чаплинский Александр Владимирович, кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник ИГМУ НИУ ВШЭ

Г72 **Государственный и муниципальный контроль** (надзор) в отношении граждан: нормативное регулирование и реализация на практике [Текст] / А. В. Кнутов, С. М. Плаксин, А. В. Чаплинский; Нац. иссл. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. — 189, [3] с. — 500 экз. — ISBN 978-5-7598-1304-0 (в обл.).

В настоящей публикации рассматриваются особенности регулирования и осуществления на практике государственного и муниципального контроля в отношении граждан. Книга основана на анализе не только нормативных правовых актов, но и большого объема статистической информации, докладов и отчетов органов государственного и муниципального контроля о результатах их деятельности. Кроме того, в ней приведен обзор более 40 решений судов, иллюстрирующих с позиции практики порядок осуществления контроля за гражданами, описанный в настоящей публикации.

Ценным результатом данного исследования стало выявление его авторами исчерпывающего перечня видов государственного и муниципального контроля, которые могут осуществляться в отношении граждан, а также описание форм и методов такого контроля, его оснований и последствий.

Книга может быть полезна государственным служащим, студентам и преподавателям вузов, работникам научных организаций, а также всем интересующимся вопросами государственного (муниципального) управления и административного права.

УДК 351/353
ББК 67.301

ISBN 978-5-7598-1304-0

- © Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В, 2015
- © Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, 2015
- © Оформление. Издательский дом Высшей школы экономики, 2015

Содержание

Введение	5
1. Общая характеристика государственного контроля (надзора), осуществляемого в отношении граждан	7
1.1. Понятие государственного контроля (надзора), осуществляемого в отношении граждан	7
1.2. Классификация видов государственного контроля, осуществляемого в отношении граждан	13
2. Общехозяйственные (полисубъектные) виды государственного контроля, осуществляемые в отношении граждан	34
2.1. Контроль в сфере пребывания и проживания физических лиц в Российской Федерации	34
2.2. Контроль в сфере трудовых отношений	43
2.3. Контроль при пересечении государственной границы	50
2.4. Контроль в сфере транспорта	58
2.5. Контроль в сфере владения, пользования и распоряжения недвижимым имуществом гражданами	70
2.6. Государственный контроль в сфере ветеринарии и фитосанитарии, санитарно-эпидемиологического благополучия	88
2.7. Государственный экологический надзор	106
2.8. Государственный контроль в сфере связи и распространения информации	120
2.9. Государственный контроль в сфере налогообложения и финансовой деятельности	128
2.10. Контроль за профессиональной деятельностью отдельных лиц	139
2.11. Контроль за оборотом оружия	143
2.12. Федеральный государственный пожарный надзор	149
2.13. Государственный строительный надзор	156
2.14. Прокурорский надзор за гражданами	160

3. Специфические виды государственного контроля, осуществляемые в отношении граждан	163
3.1. Контроль за условиями жизни несовершеннолетних лиц, совершеннолетних недееспособных и ограниченно дееспособных лиц	163
3.2. Контроль в сфере исполнения уголовных наказаний	170
4. Выводы и предложения по организации государственного контроля в отношении граждан.....	178
Приложение	185

Введение

Понятие государственного и муниципального контроля (надзора) как функции публичного управления используется в российском законодательстве и правоприменительной практике в основном применительно к контролю, осуществляемому органами публичной власти в отношении хозяйственной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Именно с этой позиции разрабатываются нормативные правовые акты, включая административные регламенты исполнения контрольных функций. Контроль же со стороны государства в отношении граждан остается в тени как в части нормативного регулирования оснований и процедуры контроля, так и с точки зрения его организационного обеспечения.

В настоящее время в России действует уже второе поколение нормативно-правовых актов, регулирующих контрольно-надзорную деятельность. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ), как и его предшественник (Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»), регулирует государственный контроль только по отношению к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Таким образом, универсальная категория «государственный контроль» в законодательстве искусственно сводится только к хозяйственному сектору общественных отношений.

Однако никем не отрицается, что контроль государства осуществляется не только в хозяйственной сфере, но и в отношении личной (частной) деятельности граждан. Но в настоящее время такой контроль на универсальном уровне никак не урегулирован.

В 2015 г. Президентом России было инициировано совершенствование порядка осуществления государственного контроля (надзора) посредством принятия нового базового закона о государственном и

муниципальном контроле в Российской Федерации¹. В условиях создания третьего поколения нормативно-правовых актов, комплексно регулирующих контрольно-надзорную деятельность, встал вопрос о расширении сферы действия базового закона. Активно высказываются предложения распространить единый порядок государственного контроля на граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя. Обоснованием такого подхода называется необходимость разработки всеобъемлющего регулирования, закрепляющего принципы и порядок осуществления всей контрольной деятельности государства, а не только контроля за хозяйственной деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Насколько реализуема такая задача? Является ли контроль за хозяйственной деятельностью и контроль за гражданами, не имеющими статуса индивидуального предпринимателя, однопорядковыми функциями? Можно ли объединить их регулирование в одном законе? Насколько одинаковы принципы их осуществления, и можно ли унифицировать процедуры контроля в отношении этих двух элементов контрольной функции государства?

Данная публикация призвана ответить на эти вопросы. Для этого необходимо исследовать, в каких случаях и формах осуществляется в настоящее время контроль за гражданами (вне связи с их деятельностью в качестве индивидуальных предпринимателей), а также каково его нормативно-правовое регулирование. Только ответив на эти вопросы и проанализировав соответствующие пока непрозрачные механизмы контроля за гражданами, можно будет дать заключение о возможности унифицированного регулирования такого института.

До этого представляются непроработанными и непредсказуемыми все попытки установить принципы и процедуры государственного контроля в отношении граждан, заимствуя уже наработанные механизмы из сферы контроля за хозяйственным сектором. Без конкретизации статуса граждан и рода занятий, в отношении которых следует применять такое регулирование, указанные попытки могут привести к неблагоприятным последствиям.

¹ Согласно поручению Президента РФ от 04.01.2015 № ПР-13 в Государственную Думу РФ до 1 сентября 2015 г. должен быть внесен проект федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации.

1. Общая характеристика государственного контроля (надзора), осуществляемого в отношении граждан

1.1. Понятие государственного контроля (надзора), осуществляемого в отношении граждан

Описать существующую совокупность механизмов осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля¹ в отношении граждан² невозможно, если с самого начала не определиться, что следует понимать под государственным контролем (надзором). Например, следует ли относить к государственному контролю (надзору) в отношении граждан государственную итоговую аттестацию или единый государственный экзамен, контроль за наличием проездных документов или контроль за общественным порядком, осуществляемый патрульно-постовой службой органов полиции (например, контроль за соблюдением запрета курения табака на отдельных территориях или контроль за соблюдением тишины в ночное время)?

Следует отметить, что понятие государственного контроля (надзора) не только в части осуществления его в отношении граждан, но и

¹ Далее при употреблении термина «государственный контроль» следует иметь в виду, что все указанное в отношении него также относится и к муниципальному контролю, если из текста не следует иное.

² В настоящей публикации под гражданами понимаются все физические лица независимо от наличия у них гражданства России. При этом контроль за физическими лицами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей, не входит в предмет нашего исследования.

в целом очень размыто. Существуют различные трактовки и понимания государственного контроля.

В соответствии с основными положениями теории управления контроль — важнейшая функция любой действующей организации, выполнение которой позволяет обеспечить достижение поставленной цели³. Контроль — это «прежде всего наблюдение, проверка чьей-либо деятельности и реагирование в случае выявления отклонения (правонарушения). Как контроль, так и надзор направлены прежде всего на коррекцию поведения, деятельности и сдерживание, упреждение их от отклоняющихся форм»⁴. Как указывает О.Е. Савенко, определением сущности контроля как самостоятельной функции является понимание его в качестве деятельности, состоящей в выявлении отклонений фактических параметров управленческой деятельности от нормативных⁵.

С.В. Семенов и А.В. Чаплинский, анализируя указанные подходы к определению содержания контроля, определяют специфическое содержание функции государственного контроля. Под ним они рассматривают сложную системную функцию, главной целью которой является обеспечение исполнения законодательства Российской Федерации, направленного на охрану конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, законных интересов граждан, общества и государства, на соблюдение законности и правопорядка в государстве в целом⁶.

При этом отмечается, что контроль, в отличие от надзора, представляет собой более широкое и объемное понятие, не ограниченное кругом вопросов, связанных с соблюдением законности. Указанные авторы отмечают, что данная точка зрения нашла отражение в большинстве учебников по административному праву.

³ *Файоль А.* Общее и промышленное управление // Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление — это наука и искусство / сост. Г.Л. Подвойский. М.: Республика, 1992.

⁴ *Дьяконов В.В.* Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект): дисс. ... канд. юр. наук. М.: Российская правовая академия Министрства юстиции Российской Федерации, 2006.

⁵ *Савенко О.Е.* Контрольная функция государственных органов: дисс. ... канд. юр. наук. М., 2004.

⁶ *Семенов С.В., Чаплинский А.В.* О совершенствовании правового регулирования системы государственного и муниципального контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 4. С. 118–135.

Однако в настоящей публикации нет смысла останавливаться на тонкостях различий между контролем и надзором, так как это еще более усложнит задачу исследования. Здесь и далее понятия государственного контроля и государственного надзора будут употребляться синонимично, как и в действующих на момент издания настоящей публикации отдельных законодательных актах.

Итак, практически все указанные выше исследователи *сущности* определяют понятие контроля и следующее из него понятие государственного контроля чрезвычайно широко. Фактически любая проводимая органами государственной власти *оценка соответствия* соблюдения субъектом обязательных нормативно установленных требований должна быть названа государственным контролем. Именно такого подхода придерживаются авторы «Концепции федерального закона о государственном контроле в Российской Федерации», разработанной в НИУ «Высшая школа экономики»⁷.

Обращаясь к нормативному решению проблемы определения содержания государственного контроля, следует указать на Федеральный закон № 294-ФЗ, в котором устанавливается легальная дефиниция такого понятия. В данном законе закреплено, что государственный контроль (надзор) — это деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными и должностными лицами обязательных требований посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований.

Данное определение уже сужает сферу государственного контроля указанием на его *форму* осуществления: проверка и систематическое наблюдение; а также указывая на его *последствия*: принятие мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

⁷ Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации: аналитический доклад / колл. авт. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.

Ограничивая круг рассматриваемых отношений, следует также указать на то, что полномочие по осуществлению государственного контроля не замыкается только на предварительной проверке субъектов или объектов на предмет их соответствия обязательным требованиям в целях выдачи разрешения или иного специального права (предварительный контроль). Для целей настоящего исследования под государственным контролем понимается перманентная деятельность, которая реализуется *систематически* в отношении всей последующей деятельности субъектов или эксплуатации объектов (последующий контроль). При этом наличие предварительного контроля (в отличие от последующего) является дополнительным, но не обязательным признаком для квалификации соответствующих отношений в качестве государственного контроля.

Кроме того, пытаясь описать государственный контроль как явление реальной жизни, нельзя игнорировать и *формальную сторону* данного понятия, а именно фактическое наименование той или иной функции органов государственной власти государственным контролем (надзором) в нормативных правовых актах.

Таким образом, резюмируя все описанные выше признаки государственного контроля, следует прийти к выводу, что при квалификации той или иной функции в качестве государственного контроля необходимо исходить из следующих понятий.

1. **Содержание (сущность) функции** — это оценка соответствия субъекта, объекта или деятельности обязательным требованиям.

2. **Форма реализации** — проверка и иные мероприятия по контролю, связанные с применением специфических методов контроля (опрос, осмотр, обследование, досмотр, отбор проб и образцов, проведение измерений, истребование документов и т.д.).

3. **Возможность наступления негативных последствий по результатам реализации функции** — назначение административного наказания, выдача обязательного для исполнения предписания, лишение специального права и т.д.

4. **Перманентность** осуществления государственного контроля на протяжении всей деятельности субъектов или эксплуатации объектов.

5. **Формализация** функции — квалификация функции в качестве функции контроля в специальных нормативных правовых актах (признаками формализации функции контроля, кроме наименования, дополнительно могут выступать: закрепление полномочий по реа-

лизации функции контроля (надзора), унификация форм, методов и порядка организации и реализации функции контроля, определение конкретных перечней должностных лиц, осуществляющих контроль, их прав, обязанностей и ответственности и т.д.).

Дальнейший обзор видов, форм и методов государственного контроля в отношении граждан, отбор функций органов государственной власти для такого анализа будут основываться на указанных признаках государственного контроля.

Опираясь на эти признаки, из предмета настоящего исследования изъяты такие государственные функции, как проведение государственной итоговой аттестации, единого государственного экзамена, выдача водительского удостоверения и проч. Несмотря на то что такие функции заключаются в оценке соответствия обязательным требованиям, используют специфичные формы и методы контроля, а также могут повлечь наступление негативных последствий, они не формализованы в законодательстве в качестве видов государственного контроля и осуществляются в отношении конкретного гражданина однократно, а не систематически.

То же самое следует отметить в отношении *административного производства*, остановившись на нем подробнее. Процедура привлечения граждан к административной ответственности весьма схожа с признаками государственного контроля, указанными в настоящем параграфе. По своему *содержанию* административное производство (составление протокола об административном правонарушении, административное расследование, рассмотрение дела об административном правонарушении) является той же оценкой соответствия того или иного объекта существующим обязательным требованиям. Привлечение граждан к административной ответственности следует отнести к *перманентной* деятельности, т.е. проведение административных разбирательств и расследований может осуществляться в отношении конкретных граждан столько раз, сколько они совершали наказуемые деяния. В процессе административного производства также используются специфичные для государственного контроля *формы и методы* контроля (осмотры, обследования, опросы и проч.). И, конечно, по результатам административного производства наступают негативные последствия в виде административных наказаний. Кроме того, именно в форме административного производства обычному гражданину чаще всего приходится сталкиваться с контрольной функцией государства.

Однако административное производство в законодательстве Российской Федерации не отнесено к видам государственного контроля. Таким образом, пятый признак государственного контроля (формализация контрольной функции) отсутствует в административном производстве. Именно поэтому административное производство к предмету настоящего исследования не отнесено.

При этом следует понимать, что часть составов административных правонарушений как бы дополняют те или иные виды государственного контроля. Например, наступление ответственности по ст. 7.9 КоАП РФ (самовольное занятие лесных участков) является следствием осуществления лесного надзора (лесной охраны). Между тем часть составов административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, не могут быть соотнесены с теми или иными видами государственного контроля. Выявление соответствующих административных правонарушений происходит на практике в рамках не исполнения той или иной контрольной функции, а иных административных процедур (например, в процессе предоставления государственных услуг).

Примерами таких составов административных правонарушений являются:

- осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом (ст. 14.23 КоАП РФ);
- проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта) (ст. 19.15 КоАП РФ), что чаще всего выявляется при несвоевременном обращении гражданина в органы ФМС России для замены паспорта в связи с достижением соответствующего возраста;
- несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним (ст. 19.21 КоАП РФ);
- заведомо ложное заключение эксперта (ст. 19.26 КоАП РФ).

Производство по таким составам административных правонарушений выводится за рамки настоящего исследования.

Вместе с тем авторы рассматривают случаи, в которых привлечение к административной ответственности возможно соотнести с тем или иным видом государственного контроля (с его результатами), так как такое административное производство затрагивает вопросы осуществления соответствующих видов государственного контроля.

Также настоящее исследование не затрагивает вопросы осуществления оперативно-розыскных мероприятий в отношении граждан и проведения в отношении них предварительного следствия (дознания), а также иной правоохранительной деятельности органов внутренних дел (например, полномочия по обеспечению общественного порядка на публичных мероприятиях и пресечение проведения несанкционированных публичных мероприятий).

Вопросы наступления уголовной ответственности граждан настоящая публикация по аналогии с административным производством затрагивает только постольку, поскольку такая ответственность может являться следствием осуществления в отношении граждан государственного контроля или надзора. В любом случае данная публикация не касается случаев инициирования уголовного преследования в результате осуществления оперативно-розыскной деятельности⁸.

1.2. Классификация видов государственного контроля, осуществляемого в отношении граждан

Обзор функций органов государственной власти и органов местного самоуправления по осуществлению государственного (муниципального) контроля в отношении граждан позволяет классифицировать данные функции следующим образом.

В зависимости от того, осуществляется конкретный вид государственного контроля только в отношении граждан или одновременно в отношении как граждан, так и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, виды государственного контроля подразделяются на:

- общехозяйственные, или полисубъектные, виды контроля;
- специфические виды контроля, осуществляемые только в отношении граждан.

⁸ Вместе с тем статистические данные о количестве уголовных дел приводятся в настоящей публикации без разбивки по поводам возбуждения таких дел (в результате осуществления государственного контроля, на основании результатов оперативно-розыскной деятельности или в связи с наступлением тяжких последствий (например, обнаружение факта насильственной смерти)). Наблюдение за количеством уголовных дел в разрезе поводов их возбуждения практически не ведется.

Вместе с тем следует отметить, что даже в полисубъектных видах контроля содержание и формы контроля в отношении граждан и в отношении хозяйствующих субъектов, как правило, совершенно различны. По сути, общим в контроле в отношении разных субъектов является только название функции. Поводы, предмет, методы и процедуры контроля часто кардинально отличаются друг от друга⁹.

Например, в рамках государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий может быть проведена как деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, так и деятельность граждан. Но в отношении граждан проверки проводятся только при их нахождении на соответствующих особо охраняемых природных территориях. При этом в соответствии с п. 9 Положения о государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24.12.2012 № 1391, в ходе рейдовых осмотров территории в отношении граждан проверяются наличие у них разрешения на право пребывания на соответствующих особо охраняемых природных территориях (оплата «путевки»), наличие разрешения на хранение и ношение охотничьего оружия (при его наличии), имеющихся у граждан орудий и продукции природопользования, соблюдение установленного режима на особо охраняемой природной территории (правил стоянок и разведения костров и проч.).

В отношении же хозяйствующих субъектов контроль осуществляется по-иному. Мероприятия по контролю проводятся по процедуре, установленной Федеральным законом № 294-ФЗ (например, плановые проверки проводятся в соответствии с утвержденным планом на основании приказов или распоряжений руководителей органов контроля, их заместителей). Государственный надзор осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых, документарных

⁹ Относительно схожи процедуры контроля в отношении граждан и хозяйствующих субъектов в пограничном контроле, а также в налоговом и валютном контроле. При этом в последних двух абсолютно различное содержание проверяемых обязательных требований, а также форм отчетности и сроков ее сдачи все равно приводит к принципиальным различиям в подходах и методах такого контроля. Таким образом, одинаковая процедура контроля в отношении хозяйствующих субъектов и граждан в полисубъектных видах контроля является, скорее, исключением, чем правилом.

и выездных проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность на особо охраняемых природных территориях, требований, установленных к порядку и режиму использования земельных участков, природных ресурсов и иных объектов недвижимости, расположенных в границах особо охраняемой природной территории, а также к режиму их охранных зон (округов).

Поводы, предмет, методы и процедуры контроля в отношении хозяйствующих субъектов и граждан чаще всего схожи в полисубъектных видах контроля только в тех случаях, когда контроль осуществляется по объектному, а не по субъектному принципу (т.е. когда проверяется не деятельность субъектов, а порядок использования объектов: транспортных средств, земельных участков, зданий, помещений и прочего имущества). Например, процедуры контроля в отношении хозяйствующих субъектов и граждан относительно схожи при осуществлении государственного портового контроля, государственного строительного надзора, государственного контроля (надзора) в области использования воздушного пространства, государственного земельного надзора и т.д.

Следующим классификационным признаком видов государственного контроля в отношении граждан является наличие в сфере осуществления контроля разрешительного или уведомительного режима. В зависимости от этого виды государственного контроля за гражданами подразделяются на:

– государственный контроль за соблюдением гражданами обязательных требований в сфере деятельности, требующей наличия специального разрешения (права) или особого уведомления о такой деятельности;

– государственный контроль деятельности граждан, не требующей наличия специального разрешения (права).

В качестве отдельного классификационного признака можно выделить такой специфический предмет контроля, как имущество, в отношении которого существует специальный режим владения (здания, строения, помещения, земельные участки, самоходные транспортные средства и т.д.). Владельцами такого имущества могут быть как граждане, так и юридические лица и индивидуальные предприниматели. По этому признаку можно выделить:

– государственный контроль за гражданами в части порядка владения имуществом, подлежащим контролю;

– государственный контроль деятельности граждан, не связанной с эксплуатацией имущества.

Схожим, но не идентичным с предыдущим классификационным признаком является направленность государственного контроля или на деятельность граждан, или на объекты, используемые гражданами. В соответствии с таким признаком можно разделить государственный контроль в отношении граждан на контроль, мероприятия которого проводятся по *объектному* или *субъектному* принципу. Объектный принцип осуществления контроля предполагает относительную индифферентность к личности субъекта, владеющего проверяемым объектом. В этом случае мероприятия по контролю планируются и проводятся по отношению к объектам. Поведение гражданина, которому принадлежат или которым управляют, эксплуатируются проверяемые объекты, всегда вторично. Например, при осуществлении государственного портового контроля при заходе судна в порт личность судовладельца вторична. Контроль направлен именно на судно.

Наоборот, при субъектном принципе контроля всегда первичны именно деятельность гражданина и соблюдение им обязательных требований. Принадлежащие ему объекты (орудия) проверяются во вторую очередь. Например, при осуществлении федерального государственного охотничьего надзора в первую очередь проверяется сам охотник (соблюдение им режима природной территории, сезонности охоты), и только во вторую очередь проверяется порядок использования им охотничьего оружия (наличие разрешения на хранение и ношение охотничьего оружия и проч.).

Наконец, в зависимости от контролируемой деятельности (занятий) граждан следует в качестве отдельных групп указать:

- контроль за предпринимательской деятельностью индивидуальных предпринимателей¹⁰;
- контроль за приносящей доход профессиональной деятельностью граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями, если такая деятельность приносит доход на основании:
 - государственной регистрации;
 - лицензии;
 - в силу членства в саморегулируемой организации;

¹⁰ Данный вид контроля не является предметом настоящего исследования.

— контроль за поведением граждан, не относящимся к профессиональной деятельности или к деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей.

Также важным классификационным признаком является наличие или отсутствие *плановых проверок* при осуществлении отдельных видов государственного контроля в отношении граждан. Осуществление указанных проверочных мероприятий в отношении граждан является, скорее, исключением, чем правилом, и реализуется в ограниченном перечне видов контроля.

В табл. 1 и 2 приведена классификация и перечислены виды государственного контроля в отношении граждан. В табл. 1 приведен исчерпывающий перечень общехозяйственных (полисубъектных) видов государственного контроля, а в табл. 2 — исчерпывающий перечень специфических видов государственного контроля, осуществляемых только в отношении граждан.

В табл. 1 были включены некоторые виды государственного контроля, которые в соответствии с нормативными правовыми актами могут осуществляться в отношении граждан, но фактически не осуществляются. К таким видам контроля следует отнести:

- 1) надзор за соблюдением особых условий использования земельных участков в границах охранных зон объектов электроэнергетики;
- 2) контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации адвокатами, адвокатскими образованиями и адвокатскими палатами;
- 3) государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства (в отношении работодателей — физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями).

В ходе работы над составлением табл. 1 авторами были выявлены многочисленные случаи, когда нормативные правовые акты формально декларируют возможность осуществления того или иного вида контроля в отношении граждан, но остается совершенно непонятным, в каких жизненных ситуациях такой контроль может иметь место, как он может осуществляться на практике. Не дает ответы на такие вопросы и анализ правоприменительной практики. Почему законодатель решил указать потенциальную возможность осуществления таких видов контроля в отношении граждан, сложно объяснить, не используя таких формулировок, как «про запас» и «на всякий пожарный случай».

Таблица 1. Общехозяйственные (полисубъектные) виды государственного контроля, осуществляемые в отношении граждан

№ п/п	Виды государственного контроля	Наличие разрешительного или уведомительного режима в сфере контроля	Предмет контроля (в том числе частично) – порядок владения или эксплуатации имущества	Принцип осуществления мероприятий по контролю
Контроль в сфере пребывания и проживания физических лиц в Российской Федерации				
1	Федеральный государственный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации	Да (постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания)	Да (помещения)	Субъектный
2	Контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации	Да (регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении)	Да (жилые помещения)	Субъектный
Контроль в сфере трудовых отношений				
3	Федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников	Да (разрешение на работу, патент)	Нет	Субъектный
4	Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудовой законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права	Да (регистрация трудового договора в органах местного самоуправления для работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями)	Нет	Субъектный

Контроль в отношении граждан, осуществляемый при пересечении государственной границы					
5	Пограничный контроль	Да (в части иностранных граждан и лиц без гражданства)	Нет	Субъектный	
6	Таможенный контроль (в том числе в целях осуществления экспортного контроля)	Да (подача таможенной декларации)	Да (экспортируемые/импортируемые товары)	Субъектный	
7	Федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств (в части транзитного перемещения ЛС)	Да (разрешение на ввоз, ЛС)	Да (лекарственные средства и лекарственные препараты, в том числе наркотические и психотропные)	Субъектный	
8	Государственный контроль и надзор за вывозом из Российской Федерации и ввозом на ее территорию культурных ценностей (в рамках таможенного контроля)	Да (свидетельство на право вывоза культурных ценностей)	Да (культурные ценности)	Субъектный	
Контроль за гражданами в сфере транспорта					
9	Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения	Да (водительское удостоверение)	Да (транспортное средство)	Объектный	
10	Государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники	Да (удостоверение тракториста-машиниста)	Да (самоходные машины и другие виды техники)	Объектный	
11	Государственный надзор за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, и базами (сооружениями) для их стоянок	Да (удостоверение на право управления маломерным судном)	Да (маломерное судно: катер, мотолодка, гидроцикл, парусная яхта)	Объектный	

Продолжение табл. 1

№ п/п	Виды государственного контроля	Наличие разрешительного или уведомительного режима в сфере контроля	Предмет контроля (в том числе части-но) – порядок владения или эксплуатации имущества	Принцип осуществления мероприятий по контролю
12	Государственный портовый контроль (за судами в морских портах)	Да (разрешительный режим захода в порт и выхода из порта)	Да (морское судно)	Объектный
13	Государственный портовый контроль (за судами и иными плавучими объектами на внутренних водных путях)	Да (разрешительный режим захода в порт и выхода из порта)	Да (речное судно)	Объектный
14	Государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства (контроль за соблюдением федеральных правил использования воздушного пространства)	Да (разрешительный и уведомительный порядок использования воздушного пространства)	Да (воздушные суда)	Объектный
15	Инспекция гражданских воздушных судов с целью оценки их летной годности и выдачи соответствующих документов	Да (сертификат летной годности (удостоверение о годности к полетам))	Да (воздушные суда)	Объектный
Контроль в сфере владения, пользования и распоряжения недвижимым имуществом гражданами				
16	Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль	Нет	Да (земельные участки)	Объектный
17	Надзор за соблюдением особых условий использования земельных участков в границах охраняемых зон объектов электроэнергетики	Нет	Да (земельный участок)	Объектный
18	Государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль	Частично (согласование перепланировки)	Да (жилое помещение)	Объектный

		жилых помещений, решение о переводе жилого помещения в нежилое и наоборот)		
19	Государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации	Да (охранное обязательство)	Да (объект культурного наследия)	Объектный
Государственный контроль за гражданами в сфере ветеринарии и фитосанитарии, санитарно-эпидемиологического благополучия и охраны здоровья граждан				
20	Государственный ветеринарный надзор	Да (ветеринарно-сопроводительные документы; сведения о содержании животных указываются в похозяйственной книге ОМСУ)	Да (продукты животноводства, живые животные, скот)	Объектный
21	Государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор)	Частично (сведения о ЛПХ указываются в похозяйственной книге ОМСУ)	Да (продукты растениеводства, посевы семян)	Объектный
22	Государственный надзор в области семеноводства	Частично (сведения о ЛПХ указываются в похозяйственной книге ОМСУ)	Да (посевы семян)	Объектный
23	Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор	Нет	Возможно (объекты хозяйственной деятельности)	Объектный
Государственный экологический надзор в отношении граждан				
24	Государственный надзор и муниципальный контроль в области охраны и исполь-	Да (разрешение на право		

Продолжение табл. 1

№ п/п	Виды государственного контроля	Наличие разрешительного или уведомительного режима в сфере контроля	Предмет контроля (в том числе частичное) – порядок владения или эксплуатации имущества	Принципы осуществления мероприятий по контролю
	звания особо охраняемых природных территорий	пребывания граждан на соответствующих особо охраняемых природных территориях)	Нет	Субъектный
25	Государственный надзор в области использования и охраны водных объектов	Частично (решение о предоставлении водного объекта в пользование; договор водопользования)	Да (частично: водные объекты, находящиеся в пользовании)	Объектный
26	Государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха	Фактически нет (теоретически – разрешение на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и разрешение на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух)	Да (источники выбросов вредных веществ, которые фактически у граждан отсутствуют)	Объектный
27	Государственный надзор в области обращения с отходами	Нет	Да (отходы производства и потребления)	Субъектный
28	Государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал	Частично (различные природоохранные разрешения, «путевки»)	Да (частично: природные объекты, находящиеся в пользовании)	Объектный
29	Государственный экологический надзор на континентальном шельфе РФ Государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море РФ	Частично (различные природоохранные разрешения, «путевки»)	Нет	Объектный (судно)

	Государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне РФ				
30	Федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана), муниципальный лесной контроль Федеральный государственный пожарный надзор в лесах	Частично (порубочный билет и проч.)	Да (лесные участки)	Субъектный, рейдовый	
31	Федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания	Частично (природоохранные разрешения)	Нет	Субъектный, рейдовый	
32	Федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (в том числе государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере охраны водных биологических ресурсов, осуществляемый пограничными органами)	Частично (разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов)	Нет	Субъектный, рейдовый	
33	Федеральный государственный охотничий надзор (в том числе контроль за оборотом продукции охоты)	Да (разрешение на добычу охотничьих ресурсов)	Частично (оружие, орудия охоты)	Субъектный, рейдовый	
Государственный контроль в сфере связи и распространения информации					
34	Контроль за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет	Частично (реестр сайтов и (или) страниц сайтов в сети Интернет, на которых размещается общедоступная информация и доступ к которой в течение суток составляет более 3000 пользователей сети Интернет)	Нет	Субъектно-объектный (информационный ре-сурс/блоггеры)	

Продолжение табл. 1

№ п/п	Виды государственного контроля	Наличие разрешительного или уведомительного режима в сфере контроля	Предмет контроля (в том числе частично) — порядок владения или эксплуатации имущества	Принцип осуществления мероприятий по контролю
35	Государственный контроль (надзор) в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию	Нет	Нет	Субъектный
36	Государственный контроль (надзор) в сфере связи за соблюдением пользователями радиочастотного спектра, порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиочастотных средств или высокочастотных устройств (радио-контроль)	Да (право на использование радиочастотного спектра)	Да (радиоэлектронные средства, высокочастотные устройства)	Объектный (излучение РЭС/ВЧУ)
Государственный контроль в сфере налогообложения и финансовой деятельности				
37	Налоговый контроль	Нет	Да (имущество, подлежащее налогообложению)	Субъектный
38	Валютный контроль	Частично (уведомление налогового органа об открытии счета/вклада в банке за пределами территории РФ)	Нет	Субъектный
39	Контроль за осуществлением иностранных инвестиций	Да (решение о предварительном согласовании сделок)	Да (доли в хозяйственных обществах, имеющих стратегическое значение)	Субъектный

			для обеспечения обороны страны и безопасности государства)	
40	Контроль, направленный на противодействие неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком	Нет	Да (ценные бумаги, доли)	Субъектный
Контроль за профессиональной деятельностью отдельных лиц				
41	Контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах	Да (лицензия на право нотариальной деятельности)	Нет	Субъектный
42	Контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации адвокатами, адвокатскими образованиями и адвокатскими палатами	Да (присвоение статуса адвоката)	Нет	Субъектный
Иные виды контроля в отношении граждан				
43	Контроль за оборотом оружия	Да (лицензирование приобретения оружия и патронов к нему/решение на хранение и ношение оружия)	Да (оружие)	Субъектный
44	Федеральный государственный пожарный надзор	Нет	Да (объекты защиты)	Объектный
45	Государственный строительный надзор	Да (разрешение на строительство)	Да (объект незавершенного строительства)	Объектный

Ниже указан перечень таких видов контроля, при этом его следует отличать от приведенного ранее перечня. В вышеприведенном списке понятен предмет проверки деятельности граждан, и при наличии организационного решения такой контроль мог бы осуществляться в отношении граждан. В приводимом ниже перечне предмет контроля в отношении граждан остается неясным. Такие виды контроля не были включены в табл. 1, и к ним следует отнести:

- 1) федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности;
- 2) федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений;
- 3) государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;
- 4) государственный надзор за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ;
- 5) контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду по объектам хозяйственной и иной деятельности;
- 6) контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю;
- 7) государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства;
- 8) экспортный контроль;
- 9) федеральный государственный надзор в области геодезии и картографии;
- 10) федеральный государственный надзор в области землеустройства;
- 11) государственный надзор в области гражданской обороны (при этом статьи КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность за нарушение обязательных требований в сфере гражданской обороны (ст. 20.6 «Невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций» и ст. 20.7 «Невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны»), предусматривают меры ответственности только в отношении должностных и юридических лиц);
- 12) контроль и надзор за обработкой персональных данных.

Например, нормативные правовые акты (Положение о государственном надзоре в области охраны атмосферного воздуха, утвержденное постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476) допускают возможность осуществления государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха в отношении граждан. Однако в предмет контроля, установленный в положении, входит только хозяйственная деятельность, гражданами не осуществляемая¹¹. Судебная практика рассмотрения споров по вопросам осуществления такого контроля в отношении граждан не выявлена.

Отдельно следует указать те виды государственного контроля, которые, хотя и направлены только на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, но косвенно затрагивают и граждан в части выявления незаконной деятельности последних, которую они не вправе осуществлять.

Например, в соответствии с Федеральным законом от 21.04.2011 № 69-ФЗ деятельность по перевозке пассажиров и багажа легковым такси может осуществляться исключительно юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при наличии у них разрешения. Соответственно, контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси направлен только на деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Однако на практике перевозка пассажиров незаконно осуществляется частными лицами на личном автотранспорте. В связи с этим контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси может касаться граждан при проведении проверочных мероприятий в целях выявления незаконной деятельности физических лиц по оказанию услуг такси.

¹¹ Несмотря на то что Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» широко определяет лиц, на которых распространяется обязанность получать разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, подзаконные нормативные правовые акты сужают круг таких субъектов до юридических лиц и индивидуальных предпринимателей как на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (Приказ Минприроды России от 25.07.2011 № 650), так и на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному надзору (например, в Московской области — распоряжение Министерства экологии и природопользования от 24.07.2013 № 335-РМ). Исходя из указанного можно прийти к выводу, что государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха в отношении граждан на практике не осуществляется.

Региональный контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых осуществляется в отношении субъектов предпринимательской деятельности — недропользователей (ст. 9 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»). Однако, естественно, органы контроля реагируют и на случаи незаконной деятельности частных лиц (граждан), не являющихся субъектами предпринимательской деятельности и недропользователями, но допускающих незаконную добычу общераспространенных полезных ископаемых (песка и проч.) или, например, бурение артезианских скважин без соответствующих разрешений.

Тот факт, что органы контроля наделены полномочиями по пресечению незаконной деятельности (т.е. фактически осуществляют контроль) граждан в сфере недропользования, подтверждается наличием ответственности за пользование недрами без лицензии (ст. 7.3 КоАП РФ) не только для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и их должностных лиц, но и для граждан.

Виды контроля, косвенно распространяющиеся на граждан в части их незаконной деятельности, в табл. 1 не отражены. Ниже представлен их полный перечень:

- 1) государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта;
- 2) весовой и габаритный контроль автотранспортных средств, осуществляющих грузовые перевозки;
- 3) государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси;
- 4) государственный надзор в области организации и проведения азартных игр;
- 5) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- 6) государственный контроль за качеством и безопасностью медицинской деятельности и лицензионный контроль медицинской деятельности;
- 7) государственный надзор в сфере рекламы (в части нарушения требований к установке и (или) эксплуатации рекламной конструкции, в том числе установка и эксплуатация рекламной конструкции без разрешения) — мероприятия по контролю могут проводиться в

рамках федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения, контроля в сфере благоустройства;

8) государственный контроль (надзор), муниципальный контроль в сфере торговой деятельности (в части незаконной торговой деятельности вне специально отведенных для этого мест, без документов, подтверждающих право размещения объектов мелкорозничной сети);

9) контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции;

10) надзор в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (в рамках оперативно-розыскной деятельности).

Ниже представлены отдельные примеры реагирования органов контроля на незаконную деятельность граждан в случаях, когда такая деятельность может осуществляться только хозяйствующими субъектами (юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями). Следует отметить, что выявление такой незаконной деятельности обычно осуществляется правоохранительными органами, а не специализированными органами контроля.

Показательными примерами могут служить два дела, связанные с надзором за рекламой и контролем в области розничной продажи алкогольной продукции.



Постановление Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл от 14.02.2012 по делу № 5-38/2012

Судей по материалам административного дела установлено, что гражданин М. установил рекламную конструкцию (наружную рекламу) с информацией без получения предусмотренного законодательством разрешения на ее установку. Маркировка рекламы распространителя и номер его телефона на рекламной конструкции отсутствовали. Указанными действиями гражданин М. допустил нарушение п. 5.10 ГОСТ Р. 52044-2003 «Наружная реклама на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений. Общие технические требования к средствам наружной рекламы. Правила размещения» и ст. 19 Федерального закона «О рекламе». В связи с указанными нарушениями обязательных требований гражданин был привлечен к административной ответственности ст. госинспектором дорожного надзора штаба БДПС ГИБДД МВД по Марий Эл по ст. 14.37 КоАП РФ («Нарушения требований к установке и (или) эксплуатации рекламной конструкции»).



**Постановление Кропоткинского городского суда
Краснодарского края от 03.07.2012**

29 марта 2012 г. инспектором ЦИАЗ отдела МВД России по Кавказскому району А.Ю. Соколовым была проведена проверочная покупка алкогольной продукции в квартире у гражданина В.П. Коленко.

В ходе проверки установлено, что 29 марта 2012 г. в 09 ч 45 мин в г. Кропоткине, в квартире гражданин В.П. Коленко осуществил реализацию по цене 50 руб. гражданину Н. одной стеклянной б/у бутылки емкостью 0,5 л, с этикеткой «вода минеральная «Лысогорская», закупоренной винтовой пластмассовой пробкой, наполненной жидкостью светлого цвета с характерным запахом спирта, с признаками кустарно приготовленной водно-спиртовой смеси, в нарушение ФЗ № 171 «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции». Согласно заключению эксперта от 25.04.2012, содержимое одной стеклянной бутылки емкостью 0,5 л, с этикеткой «вода минеральная «Лысогорская», представленной на исследование, не соответствует требованиям ГОСТ Р 51355-99 «Водки и водки особые. Общие технические условия» и является кустарно приготовленной водно-спиртовой смесью.

По результатам проверки составлен акт проверочной покупки от 29.03.2012, проведена криминалистическая пищевая судебная экспертиза, составлен протокол об административном правонарушении от 28.05.2012.

В.П. Коленко совершил административное правонарушение, предусмотренное ст. 14.2 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за незаконную продажу товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена.

Среди указанных в табл. 1 общехозяйственных (полисубъектных) видов государственного контроля большинство таких видов преимущественно осуществляется в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. То есть удельный вес ресурсов органов государственного контроля, затрачиваемых на проверки граждан, и объемы такого контроля несопоставимы по сравнению с контролем в отношении бизнеса. Сопоставимое или даже доминирующее значение государственного контроля в отношении граждан, а не хозяйствующих субъектов обнаружено только в 17 из 45 видов контроля. Это:

1) федеральный государственный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации;

2) контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

3) федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников;

4) пограничный контроль;

5) таможенный контроль;

6) федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения;

7) государственный надзор за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, и базами (сооружениями) для их стоянок;

8) государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль;

9) государственный надзор и муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;

10) федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана), муниципальный лесной контроль;

11) федеральный государственный пожарный надзор в лесах;

12) федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;

13) федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;

14) федеральный государственный охотничий надзор (в том числе контроль за оборотом продукции охоты);

15) контроль за оборотом оружия;

16) контроль за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

17) контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах.

При этом первые 15 видов государственного контроля, перечисленные выше, а также налоговый контроль являются относительно

Таблица 2. Виды государственного контроля, осуществляемые в отношении исключительно физических лиц, не обладающих статусом индивидуального предпринимателя (виды специфического контроля)

№ п/п	Виды государственного контроля	Наличие разрешительного или уведомительного режима в сфере контроля*	Предмет контроля (в том числе частично) — порядок владения или эксплуатации имущества	Принцип осуществления мероприятий по контролю
Контроль за условиями жизни несовершеннолетних лиц, совершеннолетних недееспособных и ограниченно дееспособных лиц				
1	Контроль за условиями жизни и воспитания детей в семьях усыновителей на территории Российской Федерации	Нет	Нет	Субъектный
2	Надзор за дееспособностью опекунов или попечителей	Нет	Нет	Субъектный
3	Контроль за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей	Нет	Да (жилое помещение)	Объектный
Контроль в сфере исполнения уголовных наказаний				
4	Надзор за отбыванием осужденными уголовных наказаний	Нет	Нет	Субъектный
5	Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы	Нет	Нет	Субъектный

массовыми. Иные общехозяйственные (полисубъектные) виды контроля в отношении граждан практически не заметны в общественной жизни, и граждане с ними сталкиваются только в специфических жизненных ситуациях.

В табл. 2 приводится исчерпывающий перечень специфических видов государственного контроля, осуществляемых только в отношении граждан.

Все виды специфического контроля в отношении граждан возникают только в определенных жизненных ситуациях, и большинство граждан с ним не сталкиваются.

2. Общехозяйственные (полисубъектные) виды государственного контроля, осуществляемые в отношении граждан

2.1. Контроль в сфере пребывания и проживания физических лиц в Российской Федерации

Нормативными правовыми актами Российской Федерации предусматривается осуществление двух видов государственного контроля в сфере пребывания и проживания физических лиц на территории России:

- федеральный государственный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации;

- контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Оба вида контроля являются полисубъектными, так как проверки в рамках данных видов контроля проводятся в отношении как физических лиц, так и хозяйствующих субъектов. Юридические лица и индивидуальные предприниматели могут быть проверены на предмет соблюдения регистрационной дисциплины при регистрации граждан по месту пребывания и месту жительства (управляющие компании, органы местного самоуправления, товарищества собственников жилья). Работодатели иностранных граждан и лиц без гражданства могут быть проверены на предмет соблюдения обязанностей, связанных с приглашением иностранного гражданина в РФ или с пребыванием его на территории РФ.

Однако, в отличие от других полисубъектных видов государственного контроля, контроль в сфере пребывания и проживания физических лиц в Российской Федерации в первую очередь направлен, конечно, на самих физических лиц.

Оба анализируемых вида контроля осуществляются по субъектному принципу (т.е. направлены на самих граждан, а не на используемые ими объекты). Однако контроль связан с используемым имуществом: с жилыми помещениями, в которых проживают или пребывают граждане России, иностранные граждане или лица без гражданства. В отношении указанных двух видов государственного контроля предусмотрен разрешительный (регистрационный) режим. Граждане РФ регистрируются по месту пребывания (проживания), а иностранные граждане (лица без гражданства) либо принимающая их сторона направляют в ФМС России уведомления в целях постановки на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания.

А. Предмет контроля

В рамках данных видов контроля *в отношении граждан Российской Федерации* может быть проверено следующее.

Если граждане РФ являются приглашающей или принимающей стороной иностранных граждан (лиц без гражданства), предметом контроля является:

- соблюдение правил миграционного учета по месту пребывания и надлежащее исполнение обязанностей принимающей стороны;
- проверка достоверности предоставляемой принимающей стороной информации об иностранных гражданах, подлежащих миграционному учету.

Если иностранный гражданин или лицо без гражданства законно находятся на территории РФ, то наймодатель при заселении иностранцев в свою квартиру обязан направить уведомление в органы ФМС России в целях постановки на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания.



Постановление заместителя председателя
Свердловского областного суда
от 20.08.2013 № 4а-485/2013

Гражданка Казахстана была поставлена на миграционный учет с 20 октября 2012 г. по 18 января 2013 г. принимающей стороной – граждани-

ном России по его месту жительства. После того как срок пребывания у гражданки Казахстан истек, российский гражданин (наймодатель) не принял меры по постановке иностранного гражданина на учет по месту пребывания с 18 января 2013 г. При этом наймодатель не обеспечил выезд гражданки Казахстана из своей квартиры.

Постановлением начальника ОУФМС России по Свердловской области в Верх-Исетском районе г. Екатеринбурга от 20.02.2013 гражданин России привлечен к административной ответственности по ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ, и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 2000 руб.

Поводами для начала проверочных мероприятий в отношении граждан РФ в связи с нарушением ими правил миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства могут являться:

- информация, полученная от самих иностранных граждан, прибывавших или проживавших у граждан РФ, при даче объяснений об обстоятельствах их незаконного пребывания на территории РФ, которые могут быть получены при пересечении границы РФ (при возвращении на родину), при задержании их по месту осуществления трудовой деятельности или на улице в связи с проверкой документов уполномоченными сотрудниками органов внутренних дел;
- информация, полученная от соседей граждан РФ;
- данные государственной информационной системы миграционного учета о непродлении иностранным гражданином срока пребывания у принимающей стороны и о неубытии его с территории РФ.

Кроме того, граждане РФ сами обязаны соблюдать регистрационную дисциплину, своевременно регистрируясь по месту пребывания и месту жительства, а собственники жилых помещений обязаны регистрировать всех, кто проживает в их жилых помещениях. Регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания производится в срок, не превышающий 90 дней со дня прибытия гражданина в жилое помещение (ст. 5 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»). Соблюдение данной обязанности также является предметом контроля.

Предметом контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранцами является широкий спектр вопросов, а именно:

- соблюдение иностранным гражданином правил въезда на территорию Российской Федерации;
- соблюдение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) на территории Российской Федерации;
- соблюдение иностранным гражданином правил миграционного учета, достоверности предоставляемой им при этом информации;
- соблюдение иностранным гражданином правил передвижения и порядка выбора места пребывания или жительства на территории Российской Федерации;
- соблюдение иностранным гражданином порядка транзитного проезда через территорию Российской Федерации;
- соблюдение иностранным гражданином правил постановки на миграционный учет по месту пребывания в Российской Федерации;
- соблюдение иностранным гражданином установленного срока выезда за пределы территории Российской Федерации;
- соблюдение иностранным гражданином ограничений в соответствии с разрешенной (заявленной) целью въезда в Российскую Федерацию в период пребывания в Российской Федерации.



В соответствии с официальными статистическими данными ФМС России в 2014 г. проведено 759 330 мероприятий по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства. По результатам данных мероприятий сотрудниками территориальных органов ФМС России выявлено 744 773 нарушения миграционного законодательства, образующих составы административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.8–18.19, 19.3–19.7, 19.27 КоАП РФ¹.

Б. Формы контроля

Формы контроля в сфере пребывания и проживания физических лиц в Российской Федерации делятся на формы контроля, направленные на выявление граждан-нарушителей, и формы контроля, направленные на установление всех обстоятельств нарушения законодательства конкретным лицом при наличии предварительной информации о возможном нарушении законодательства.

¹ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2014 г. и плановый период 2015–2017 гг. [Электронный ресурс]. URL: http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/b26/doklad_2014_naplan2015_2017.pdf (дата обращения: 14.04.2015).

К первым относятся: рейдовые мероприятия, поквартирные обходы, запрос информации от управляющих компаний, товариществ собственников жилья, работа участкового уполномоченного органов полиции и проч. В части контроля за законностью пребывания иностранных граждан устраиваются рейдовые мероприятия в местах компактного проживания трудовых мигрантов (общежития, бытовые городки). Должностные лица миграционных органов практикуют посещение, обследование тех мест пребывания иностранных граждан, которые были указаны в качестве таковых в уведомлениях, направляемых в органы ФМС России в целях постановки на учет по месту пребывания.



Согласно данным ФМС России, в 2013 г. проверено 612 235 объектов жилого сектора мест пребывания (проживания) иностранных граждан, лиц без гражданства².

При выявлении конкретного лица, предположительно нарушившего миграционное законодательство, формы контроля укладываются в процессуальные действия в рамках административного производства (составление протокола об административном правонарушении, получение объяснений от лица, в отношении которого составлен протокол, от свидетелей, изучение (осмотр) личных документов гражданина).

Необходимо отметить, что существующие формы контроля часто не позволяют выявить случаи проживания в жилом помещении без регистрации граждан РФ. Зачастую граждане привлекаются к ответственности за нарушение сроков регистрации по месту жительства и месту пребывания, когда гражданин снят с регистрационного учета по месту жительства, а по новому месту жительства или пребывания в течение 90 дней не зарегистрировался. Данный факт легко доказывается и подтверждается отметками в паспорте гражданина РФ. При этом в поле зрения компетентных органов гражданин в этом случае попадает при очередной подаче документов о регистрации по новому месту жительства (пребывания) по истечении 90-дневного срока.

² Доклад ФМС России об осуществлении государственного контроля в сфере миграции за 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.fms.gov.ru/upload/docs/about_statistics_gosksm/doklad_migracii_2013.pdf (дата обращения: 14.04.2015).



Согласно данным ФМС России, в 2014 г. осуществлено 601 980 проверок пребывания (проживания) граждан Российской Федерации. По результатам таких проверок вынесены решения о наложении штрафов (в соответствии со ст. 19.15–19.18 КоАП РФ) на сумму 1 941 151 000 руб.³

В. Ответственность по результатам контроля

Последствием контроля в сфере пребывания и проживания физических лиц в Российской Федерации для граждан РФ является наступление административной ответственности. Для иностранных граждан наступление административной ответственности может быть сопряжено с принудительной высылкой с территории РФ.

В части ответственности *граждан РФ* КоАП РФ (ч. 3 ст. 18.9) предусмотрена ответственность за предоставление жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящемуся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию.

Наиболее распространенным нарушением, которое квалифицируется по указанному составу административного правонарушения, является сдача в наем квартиры или комнаты иностранному гражданину, который незаконно находится на территории РФ. Совершение такого правонарушения влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 2 тыс. до 4 тыс. руб.



Решение Заводского районного суда г. Орла
от 13.02.2015 по делу № 12-27/2015

Гражданин Украины в газете «Моя реклама» нашел объявление о сдаче в аренду жилья. Хозяин, представившийся Степановичем, согласился предоставить ему жилье и оформить документы на проживание в его домовладении. Затем хозяин уехал по своим делам, а он остался жить в выделенной ему комнате. Вскоре гражданин Украины был задержан сотрудниками УФМС России по Орловской области, поскольку находился

³ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2014 г. и плановый период 2015–2017 гг. [Электронный ресурс]. URL: http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/b26/doklad_2014_naplan2015_2017.pdf (дата обращения: 14.04.2015).

в РФ более 90 сут. без оформления разрешительных документов. Выяснив, где проживал иностранный гражданин, сотрудники миграционного органа привлекли к ответственности лицо, предоставившее гражданину Украины жилое помещение, по ч. 3 ст. 18.9 КоАП РФ. Наймодателю было назначено наказание в виде административного штрафа в размере 2100 руб.

В рамках контроля за регистрацией *граждан РФ* по месту жительства и месту пребывания ст. 19.15.1 КоАП РФ установлена административная ответственность за проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации. При этом ответственность несут как наниматель, проживающий без регистрации, так и наймодатель, «впустивший» в свою квартиру квартиросъемщика и не зарегистрировавший его в установленном порядке. От ответственности за проживание по месту пребывания без регистрации граждане освобождаются только, если:

– наниматель зарегистрирован по месту жительства в том же регионе, где он проживает без регистрации по другому адресу (при этом приравниваются к одному региону Москва и Московская область, а также Санкт-Петербург и Ленинградская область);

– без регистрации живут супруг, супруга собственника жилого помещения (иного законного владельца), имеющего регистрацию по месту жительства в данном жилом помещении, его дети, супруги детей, родители, супруги родителей, бабушки, дедушки или внуки.

Следует отметить, что практика привлечения к ответственности граждан РФ по этой статье немногочисленна. Это связано как со сложностью выявления таких случаев, так и с тем, что практически невозможно доказать, что гражданин проживает по тому или иному адресу именно более 90 дней.

Как уже указывалось выше, административная ответственность *иностранных граждан* может быть сопряжена с принудительной высылкой за пределы Российской Федерации, что может являться видом административного наказания или самостоятельной административной процедурой.

Принудительная высылка из России может осуществляться в одностороннем и двустороннем (межгосударственном) порядке. В Российской Федерации предусмотрено три вида высылки за пределы территории страны, осуществляемые в одностороннем порядке:

— административное выдворение — административное наказание за совершение административного правонарушения — назначается судьей, а при совершении иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию — должностными лицами пограничных органов;

— депортация осуществляется при отсутствии законных оснований для проживания или временного пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации (например, аннулирование вида на жительство), если лицо в установленном порядке не выезжает из Российской Федерации;

— выдворение нарушителей государственной границы осуществляется, если отсутствуют основания для возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении и если передача данных лиц властям иностранного государства, с территории которого они пересекли границу, не предусмотрена договором Российской Федерации с этим государством. Такое выдворение осуществляется пограничными органами в определяемых ими местах⁴.

К высылке, осуществляемой на основании межгосударственного взаимодействия, относится реадмиссия. Рeadмиссия — это передача компетентными органами государства запрашивающей стороны и прием компетентными органами государства запрашиваемой стороны в порядке, на условиях и в целях, предусмотренных межгосударственным соглашением, лиц, въехавших или находящихся на территории государства запрашивающей стороны в нарушение законодательства этого государства по вопросам въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства.

Передача в порядке реадмиссии осуществляется во внесудебном порядке, и иностранный гражданин может передаваться в государство, с территории которого иностранный гражданин или лицо без гражданства непосредственно прибыли в Российскую Федерацию (в отличие от депортации и административного выдворения).

В соответствии со ст. 35.1 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Россий-

⁴ Официальный сайт Управления Федеральной миграционной службы по Нижегородской области. Обучающий семинар на тему «Реализация международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fmsnnov.ru/?id=6869> (дата обращения: 14.04.2015).

ской Федерации» до момента фактической передачи иностранному государству иностранных граждан и лиц без гражданства в любом порядке последние могут быть размещены в специальных учреждениях ФМС России. Содержание в таких учреждениях предусматривает ограничение свободы передвижения помещенных в них иностранных граждан, исключаящее возможность самовольного оставления указанных учреждений, в целях обеспечения исполнения постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, решения о депортации либо решения о передаче иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.



В 2014 г. по результатам рассмотрения возбужденных административных дел судами были приняты решения о выдворении в административном порядке за пределы Российской Федерации 136 488 иностранных граждан.

2546 иностранных граждан и лиц без гражданства были депортированы за пределы Российской Федерации.

629 иностранных граждан и лиц без гражданства были переданы Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии.

В целях административного выдворения, депортации или реадмиссии 37 522 иностранных гражданина и лица без гражданства были размещены в специальных учреждениях ФМС России в целях их временного содержания до передачи иностранному государству⁵.

Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля

К нормативным правовым актам, устанавливающим порядок осуществления контроля в сфере пребывания и проживания физических лиц в Российской Федерации, относятся:

— постановление Правительства РФ от 13.11.2012 № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции»;

⁵ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2014 г. и плановый период 2015–2017 гг. [Электронный ресурс]. URL: http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/b26/doklad_2014_naplan2015_2017.pdf (дата обращения: 14.04.2015).

– Приказ МВД России № 338, ФМС России № 97 от 30.04.2009 «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда»;

– Приказ ФМС России № 338, МВД России № 587 от 01.08.2013 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

2.2. Контроль в сфере трудовых отношений

Деятельность граждан в рамках их трудовых отношений контролируется посредством следующих видов государственного контроля (надзора):

– государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

– федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников.

Контроль за гражданами в сфере трудовых отношений следует подразделить на контроль в отношении граждан-работников и контроль в отношении граждан-работодателей. Трудовой кодекс Российской Федерации допускает, что граждане могут выступать в трудовых отношениях в качестве работодателей, даже если они не являются индивидуальными предпринимателями (глава 48 Трудового кодекса РФ). В этом случае трудовые договоры подлежат регистрации в органах местного самоуправления.

В табл. 3 схематично указано, на какую сторону трудовых отношений распространяется тот или иной вид контроля.

Научное издание

Александр Владимирович Кнутов,
Сергей Михайлович Плаксин,
Александр Владимирович Чаплинский

**Государственный и муниципальный контроль (надзор)
в отношении граждан: нормативное регулирование
и реализация на практике**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Редактор-корректор *Н.В. Андрианова*
Художник *С. Сикорский*
Компьютерная верстка: *О.А. Быстрова*

Подписано в печать 01.07.2015. Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 11,6. Уч.-изд. л. 9,1
Тираж 500 экз. Изд. № 1877. Заказ №

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: +7 (499) 611-15-52