



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

# **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАН**

**Кнутов А.В., к.э.н. Плаксин С.М., к.ю.н. Чаплинский А.В.**

**Центр анализа деятельности органов исполнительной власти  
Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ**

- 1** **Содержание (сущность) функции** – оценка соответствия обязательным требованиям;
- 2** **Форма реализации** – проверка и иные мероприятия по контролю, (опрос, осмотр, обследование, досмотр, отбор проб (образцов), проведение измерений, истребование документов (информации));
- 3** **Возможность негативных последствий по результатам** – назначение административного наказания, выдача обязательного для исполнения предписания, лишение специального права и т.д.;
- 4** **Формализация функции** – квалификация качества контроля в специальных НПА (наименование, а также ряд дополнительных характеристик).
- 5** **Систематический характер («надзорный» характер)** полномочия

**НЕТ:** ЕГЭ, выдачи водительского удостоверения, контроль «зайцев», административного производства, оперативно-розыскные мероприятия, правоохранительная деятельность органов внутренних дел

**5 ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАН**  
(в сфере опекунов и исполнения уголовных наказаний)

**45 «ПОЛИСУБЪЕКТНЫХ» ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА**  
(и граждане, и хозяйственная деятельность)

- Из них: 3 вида надзора в отношении граждан на практике не осуществляются
- Из них: преимущественно в отношении граждан 16 видов надзора

**ДОПОЛНИТЕЛЬНО 12 ВИДОВ НАДЗОРА**, в которых в ФЗ декларирована возможность осуществления в отношении граждан, но отсутствует предмет контроля (жизненные ситуации) в их отношении (*надзор в области безопасности гидротехнических сооружений, экспортный контроль*)

**ДОПОЛНИТЕЛЬНО 10 ВИДОВ НАДЗОРА**, распространяющихся на граждан в части пресечения незаконной деятельности (*контроль за осуществлением перевозок такси, розничная продажа алкогольной продукции, в сфере рекламы*)

1

**ПРЕДМЕТ НАДЗОРА**

2

**ФОРМЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ НАДЗОРА**

3

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ НАДЗОРА**

4

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ  
ПОРЯДОК НАДЗОРА**

5

**ОБЗОР ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

## СЖИГАНИЕ НЕСЕРТИФИЦИРОВАННОГО САЛА

При досмотре багажа граждан, прибывших в аэропорт Пулково авиарейсом «Киев – Санкт-Петербург», специалистами в области ветеринарного надзора Управления Россельхознадзора по СПб и ЛО **пресечена попытка ввоза на территорию РФ 1,5 килограмма сала без разрешения РСХН** на ввоз продукции животного происхождения и ветеринарного сертификата.

В целях предотвращения заноса на территорию Таможенного союза возможных инфекционных заболеваний, продукция изъята и подлежит уничтожению в мусоросжигательной печи (ист.: [Официальный сайт Россельхознадзора](#)).

## САЖЕНЦЫ-МУТАНТЫ

С 3 по 5 сентября 2014 года специалистами Управления Россельхознадзора проведены рейдовые мероприятия на центральном рынке г. Пензы. В ходе мероприятий **установлены факты реализации саженцев плодовых культур**. В нарушение ст. 31 №149-ФЗ «О семеноводстве» граждане реализовывали саженцы яблони, груши, смородины и других плодово-ягодных культур без документов, удостоверяющих их сортовые и посевные качества. По итогам рейдовых мероприятий было выявлено **7 нарушений**, в отношении виновных лиц составлены протоколы об административном правонарушении по ст.10.12 КоАП РФ (ист.: [Официальный сайт Россельхознадзора](#)).

## СУДОВОДИТЕЛЬ БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ

Государственным инспектором по маломерным судам установлено, что 7.06.13 года в 15.00 на 109 км реки Северная Двина возле деревни Большая Товра МО «Матигорское» гражданин, управлял маломерным судном «МКМ» под подвесным лодочным мотором «Тохатсу», который не зарегистрирован в установленном порядке.

Гражданин нарушил пп. «а» п. 8 Правил пользования маломерными судами на водных объектах РФ и совершил административное правонарушение, ответственность за которое установлена ч. 1 ст. 11.8 КоАП РФ (ист. [Решение Холмогорского районного суда Архангельской области от 30.07.2013 по делу № 12-85/2013](#))

## НЕЛЕГАЛЬНЫЙ ВЫЕЗД НА ПРИРОДУ

Гражданин Б. не оказывая туристических услуг сопровождал детей, которых ему доверили знакомые гражданину родители. Гражданин Б. был для детей сопровождающим взрослым и обеспечивал их проживание в палаточном лагере.

Управление Роспотребнадзора по Иркутской области квалифицировало действия гражданина как **проведение детского туристического лагеря палаточного типа в период летних каникул** и посчитало, что гражданин обязан был соблюдать «СанПин 2.4.4.2605-10 Санитарно - эпидемиологическим требования к устройству лагерей палаточного типа в период летних каникул. Санитарно - эпидемиологические правила и нормативы».

Постановлением ГР/м - 1766/12-09 от 26.06.2012 года гражданин Б. был признан виновным в нарушении законодательства в и ему назначено административное наказание в виде штрафа в размере 400 руб.

### **Грубые нарушение указанного СанПина:**

- ✓ гражданин предварительно за 1 месяц до открытия или за 2 недели до заезда не поставил в известность Роспотребнадзор или ОМСУ (нарушение п. 1.6).
- ✓ Б. не предъявил личную медицинскую книжку (нарушение п. 1.9),
- ✓ у детей отсутствуют справки от врача о состоянии здоровья детей о их принадлежности к группам здоровья, отсутствуют условия для проведения банных дней, в лагере отсутствует медицинское обслуживание детей (нарушение п. 1.13),
- ✓ отсутствуют данные о доброкачественности воды, соответствии ее требованиям безопасности на питьевую воду, (нарушение п. 3.1),
- ✓ вокруг палаток отсутствуют канавки с уклоном для стока дождевых вод, (нарушение п. 4.2),
- ✓ пол палаток не приподнят с помощью деревянного настила (нарушение п. 4.3).
- ✓ в лагере отсутствует медицинский пункт (нарушение п. 4.9)
- ✓ на территории пищеблока отсутствуют моечная для мытья столовой и кухонной посуды, столовая для приема пищи (нарушение п. 6.3),
- ✓ дети принимают пищу сидя на земле или в палатках, столов обеденных, лавочек, нет, кружки, тарелки стоят на земле, возле лавочки, посреди песка (нарушение п. 9.8)
- ✓ в кладовой палатке хранятся продукты питания на земле (нарушение п. 6.3),
- ✓ в санитарно-бытовой зоне отсутствуют место для мытья ног, стирки белья, мыльные воды от умывальника не проходят через мылоуловитель, (нарушение п. 1.2),
- ✓ отсутствует постирочная с оборудованными скамейками (нарушение п. 7.3),
- ✓ пищу готовят без фартуков, косынок, халатов (нарушение п. 9.6).
- ✓ для приготовления пищи отсутствует квалифицированный повар (нарушение п. 9.10),
- ✓ отсутствуют условия для отдельного мытья кухонной и столовой посуды (нарушение п. 9.11)
- ✓ для обеспечения здорового питания не составлено 10 дневное меню, (нарушение п. 9.13)

(Ист. Решение Ольхонского районного суда Иркутской области от 17.10.2012 № 12-20/2012)

### НАВОЗ БЕЗ ЛИЦЕНЗИИ

Деятельность, связанная с образованием отходов от личного подсобного хозяйства. В соответствии с № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов I - IV класса опасности подлежит лицензированию.

**Свежий и перепревший навоз от домашнего скота** относится к III или IV классу опасности. **Однако лицензии в порядке № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» выдаются только ЮЛ и ИП.**

Выявлены случаи, когда контролирующие органы требовали от граждан зарегистрироваться в качестве ИП и получить лицензию, если размер таких ЛПХ (количество голов скота) было более установленных региональными органами лимитов.

### АВТОМОБИЛИСТ-ЗАГРЯЗНИТЕЛЬ

В ходе рейда было установлено, что в заливе реки **гражданин С. осуществлял мойку автомобиля марки «Тойота»**. Грязная вода после мытья стекала непосредственно в водоток. Река - водоток особой категории, является местом обитания ценных и особо ценных видов рыб. Своими действиями гр-н С., допустил ухудшение естественных условий обитания водных биологических ресурсов реки.

Гражданин был привлечен к административной ответственности по ст. 8.33. (Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов).

(Ист.: Решение Ленинского районного суда Еврейской автономной области от 15.10.2013 по делу № 12-48/2013)

### РЫБОЛОВ-БРАКОНЬЕР

Гр. Миньченкова О.Н. привлечена к административной ответственности и подвергнута административному наказанию в виде штрафа в размере 1000 руб. за нарушение п. 73 Правил рыболовства для Северного рыбохозяйственного бассейна, а именно за **осуществление 25.04.2010 г. любительского рыболовства на промысловом участке водоема, предоставленного для организации любительского и спортивного рыболовства - зимней удочкой, не имея при себе путевки (разрешения) на добычу (вылов) водных биологических ресурсов.**

(Ист.: Решение Кандалакшского районного суда Мурманской области от 12.05.2011)

### СКЛАДЫ ГОРЮЧЕГО СЕНА

17.11.2014 на имя начальника ОНД по г. Биробиджану и Биробиджанскому р-ну поступила жалоба, из которой следовало, что **на территории приусадебного земельного участка жилец дома устроил свалку горючих материалов (отходов), сено, отходы от сена**. Инспектором района по пожарному надзору по результатам осмотра был составлен протокол об административном правонарушении, из которого следовало, что гражданка устроила свалку горючих отходов и сена. В адрес гражданки вынесено предписание об устранении нарушений и назначено наказание в виде штрафа в размере 1000 рублей.

Гражданка обратилась в суд и ссылались на то, что **сено не является отходом, а кормом скоту**, т.к. у нее ЛПХ. Кроме того, сено уложено на лежаки и укрыто, а не свалено в кучу. Судом постановление о назначении административного наказания отменено.

(Ист.: Решение Биробиджанского районного суда Еврейской автономной области от 22.12.2014 по делу № 12-350/2014)

### ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЧАСТНЫМ КАРЬЕРОМ

Прокуратурой Калининского района Тверской области с привлечением ОМВД России по Калининскому району и Министерства природных ресурсов и экологии Тверской области проведена проверка соблюдения Закона РФ «О недрах» на земельном участке, принадлежащем гражданину. В ходе проверки установлено, что **гражданин на собственном земельном участке с использованием экскаватора, для собственных нужд добывал общераспространенные полезные ископаемые (песок и песчано-гравийную смесь)**. В результате добычи образовался карьер глубиной 3,15 метра.

По данному факту и. о. прокурора в отношении гражданина возбуждено дело об административном правонарушении (Пользование недрами без лицензии на пользование недрами).

(Ист.: Апелляционное определение Тверского областного суда от 19.06.2014 по делу № 33-2180)

**Предмет контроля: разовая, а не систематическая деятельность граждан** -> иных мер воздействия кроме наказания нет.



«Ре-активный» контроль - в результате непосредственного обнаружения признаков административного правонарушения

Дополнительное ограничение на «про-активный» характер: неприкосновенность жилища



## КОНТРОЛЬ В СООТВЕТСТВИИ С КОАП

### ФОРМЫ КОНТРОЛЯ В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАН



- ✓ Рейдовые проверки
- ✓ Внеплановые проверки при поступлении информации о конкретном правонарушении
- ✓ Плановые проверки, профилактика, иные систематические мероприятия практически **не проводятся** (кроме земельный, пожарный контроль, строительный надзор и надзор за оборотом оружия, в сфере опекунов и уголовные наказания)
- ✓ Разнообразные специфические мероприятия (досмотр, осмотр, проверка состояния алкогольного опьянения и др.) – **В СООТВЕТСТВИИ С КОАП или пограничным и таможенным законодательством**

*По статистике именно в жилом секторе (жилые дома, общежития, дачи, садовые домики, надворные постройки и т.п.) происходит наибольшее количество пожаров. В 2014 году из 152638 пожаров 104642 (69%) были в жилом секторе (Ист.: официальный сайт МЧС)*

## Специфика осуществления надзора в отношении граждан не урегулирована

Законодатель декларирует возможность осуществления госконтроля в отношении граждан наравне с хозсубъектами ->

устанавливается формально единое регулирование (со ссылкой в процедурной части на 294-ФЗ, на граждан не распространяющийся) и формально одинаковый круг обязательных требований ->

реальное применение на практике осуществляется инспектором исходя из целесообразности (исключение – контроль за оборотом оружия)

## Итого:

### 1. Даже на уровне отдельных надзоров

- не решена задача определения реального и нормативного порядка контроля в отношении граждан (непонятно когда и как контролировать)
- отсутствует унификация контроля за гражданами и хоз. субъектами

2. В таких условиях попытка единого регулирования контроля за гражданами и хоз. субъектами не может быть успешной.

3. Для ликвидации неопределенности возможный вариант – зафиксировать особенности контроля в отношении граждан

## СТАТЬЯ В ФЗ «О ГМК»:

### **СТАТЬЯ N. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА, МУНИЦИПАЛЬНОГО НАДЗОРА В ОТНОШЕНИИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ, НЕ ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

- Исчерпывающий перечень полисубъектных видов надзора
- Непроведение плановых проверок за исключением видов надзора по списку
- Основания внеплановых проверок
- Несогласование внеплановых проверок граждан с прокуратурой
- Возможность проведения рейдовых мероприятий
- Возможность осуществления специальных мероприятий в соответствии с КоАП
- Право посещать помещения, дома, участки



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

# Спасибо за внимание!

[knutov.al@gmail.com](mailto:knutov.al@gmail.com) (Кнутов А.В.)

[splaksin@hse.ru](mailto:splaksin@hse.ru) (Плаксин С.М.)

[chap-aleksandr@yandex.ru](mailto:chap-aleksandr@yandex.ru) (Чаплинский А.В.)

[www.gos.hse.ru](http://www.gos.hse.ru)