

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 Федерации<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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 контроля<sup>1</sup> в отношении граждан<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 цели<sup>3</sup>. 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»<sup>4</sup>. 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 нормативных<sup>5</sup>.

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 целом<sup>6</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> *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.

<sup>4</sup> *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.

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

<sup>6</sup> *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»<sup>7</sup>.

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.

---

<sup>7</sup> 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 деятельности<sup>8</sup>.

## **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.

---

<sup>8</sup> 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 друга<sup>9</sup>.

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

---

<sup>9</sup> 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 управляются, 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 предпринимателей<sup>10</sup>;
- 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;

---

<sup>10</sup> 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
<b>Контроль в сфере пребывания и проживания физических лиц в Российской Федерации</b>				
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
<b>Контроль в сфере трудовых отношений</b>				
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	
<b>Контроль за гражданами в сфере транспорта</b>					
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
<b>Контроль в сфере владения, пользования и распоряжения недвижимым имуществом гражданами</b>				
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
<b>Государственный контроль за гражданами в сфере ветеринарии и фитосанитарии, санитарно-эпидемиологического благополучия и охраны здоровья граждан</b>				
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
<b>Государственный экологический надзор в отношении граждан</b>				
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 частично) – порядок владения или эксплуатации имущества	Принципы осуществления мероприятий по контролю
	зования 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	
<b>Государственный контроль в сфере связи и распространения информации</b>					
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 ресурс/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)
<b>Государственный контроль в сфере налогообложения и финансовой деятельности</b>				
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
<b>Контроль за профессиональной деятельностью отдельных лиц</b>				
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
<b>Иные виды контроля в отношении граждан</b>				
43	Контроль за оборотом оружия	Да (лицензирование приобретения оружия и патронов к нему/разрешение 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 осуществляемая<sup>11</sup>. 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.

---

<sup>11</sup> 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

*Судьей 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
<b>Контроль за условиями жизни несовершеннолетних лиц, совершеннолетних недееспособных и ограниченно дееспособных лиц</b>				
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
<b>Контроль в сфере исполнения уголовных наказаний</b>				
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, пребывавших 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 гражданами* 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 РФ<sup>1</sup>.*

## **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.

---

<sup>1</sup> 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](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 гражданства<sup>2</sup>.*

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.

---

<sup>2</sup> 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](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.<sup>3</sup>

## **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*

<sup>3</sup> 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](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 местах<sup>4</sup>.

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-

---

<sup>4</sup> 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 государству<sup>5</sup>.*

### **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»;

---

<sup>5</sup> 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](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.

**Таблица 3.** Контроль в сфере трудовых отношений

Вид контроля	Граждане-работники	Граждане-работодатели
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	√	√

Трудовая деятельность иностранных граждан допускается на территории Российской Федерации только при наличии разрешения на работу или патента, кроме установленного перечня исключений. Работодатели, в том числе физические лица, несут ответственность за привлечение к трудовой деятельности иностранного гражданина, если у него отсутствует разрешение на работу или патент. Поэтому федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников осуществляется в отношении как работников, так и работодателей, в том числе в аспекте проведения проверок соблюдения законодательства в сфере миграции физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями и использующими труд иностранных граждан.

Наоборот, государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется только в отношении работодателей.

*Государственный контроль в сфере трудовых отношений* является полисубъектным, сопряжен с получением обязательных разрешений (разрешение на работу, патент) или с регистрацией (регистрация трудового договора в органах местного самоуправления, если работодателем является гражданин, не зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя). Такой контроль осуществляется по субъектному принципу.

Следует отметить, что государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в отношении граждан-работодателей практически не осуществляется, несмотря на то что он допускается нормативными правовыми актами. Какая-либо судебная практика, свидетельствующая, что государственными инспекциями

труда проводятся какие-либо проверочные мероприятия в отношении физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, отсутствует.

Привлечение домашнего персонала (нянь, поваров, гувернанток) на практике не оформляется (и для их признания требуется обращение в суд), или формальные отношения возникают не между физическим лицом — работодателем и его работником, а между физическими лицами и рекрутинговыми агентствами или иными компаниями, предоставляющими услуги аутсорсинга.

Следует также отметить, что профильная статья КоАП РФ в сфере государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства (ст. 5.27 «Нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права») даже не предусматривает ответственность для граждан-работодателей.

Наоборот, *федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников* очень распространен.



*Только в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации от 18.03.2014 № К-100 (операция «Незакон-2014») уполномоченные органы в мае — октябре 2014 г. выявили 39 057 случаев нарушения порядка осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства<sup>6</sup>.*

Далее в настоящем параграфе речь пойдет только о федеральном государственном контроле (надзоре) за трудовой деятельностью иностранных работников.

#### **А. Предмет контроля**

Предметом федерального государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников является: в части иностранных работников — проверка законности их трудовой деятельности на территории РФ, а в части граждан-работодателей — за-

---

<sup>6</sup> 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](http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/b26/doklad_2014_naplan2015_2017.pdf) (дата обращения: 14.04.2015).

конность привлечения ими иностранной рабочей силы. По факту в ходе анализируемого вида контроля у иностранных работников проверяются наличие действующего разрешения на работу или патента и место осуществления трудовой деятельности (иностранному работнику вправе осуществлять трудовую деятельность только на территории того субъекта РФ, в котором он получил разрешение на работу или патент).

С точки зрения правоприменительной практики интересен вопрос о допустимости проверок законности привлечения гражданами иностранной рабочей силы не в связи с хозяйственной деятельностью, а в личных целях (например, строительство домов, коттеджей, ремонт квартир). Как известно, подобные услуги часто оказывают выходцы из стран СНГ, и осуществление ими трудовой деятельности в интересах граждан является повсеместным.

Вряд ли какой-либо владелец квартиры или дачи будет проверять у членов нанимаемой им бригады наличие разрешения на работу и законность пребывания их на территории РФ. Тем не менее формально граждане также являются субъектами проверок наравне с организациями, использующими иностранную рабочую силу.

В абз. 4 п. 1 Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в РФ и использования их труда прямо указывается на необходимость проведения проверок соблюдения физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями и привлекающими (допускающими в какой-либо форме) к выполнению работ или оказанию услуг либо иным образом использующими труд иностранных граждан, требований законодательства Российской Федерации в сфере миграции.

Как же обстоят дела на практике? Ведь проведение таких проверок чаще всего связано с необходимостью проникновения в частную собственность граждан, которое ко всему прочему может использоваться как жилище. Данное обстоятельство существенно затрудняет проведение такого контроля. К сожалению, официальные статистические данные о количестве таких проверок и их результатах не раскрываются. Обзор судебной практики показывает, что такие

проверки практически не проводятся, или их результаты никто не обжалует в суд. Одним из немногих примеров является следующее решение.



Решение Бологовского городского суда  
Тверской области от 26.12.2013 по делу № 12-83/2013

*По результатам проверки УФМС гражданин РФ был привлечен к административной ответственности за нарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ. В ходе осмотра частного домовладения были выявлены два иностранных гражданина, фактически осуществлявших трудовую деятельность в интересах домовладельца (ремонт дома). У одного из иностранных граждан отсутствовало разрешение на работу (или патент). Гражданин обжаловал постановление УФМС о привлечении его к административной ответственности, при этом ссылаясь на следующее.*

*Гражданин в жалобе указал, что на территории его строящегося дома был обнаружен какой-то человек, личность которого была установлена только с его слов. Причастность этого гражданина к работе на строительстве его дома ничем не подтверждается, данных о том, что он является иностранным гражданином, материалы дела также не содержат, в связи с чем действия сотрудников УФМС по составлению протокола об административном правонарушении и вынесение в отношении него постановления по делу об административном правонарушении начальником отдела УФМС он считает необоснованными. У него на строительстве дома действительно работал один гражданин Узбекистана, но у него был патент на работу. Иное задержанное лицо гражданину незнакомо. Гражданин в жалобе утверждал, что неизвестное ему лицо никакой трудовой деятельности в его интересах не вело, никакие деньги он ему не выплачивал и узнал о нем впервые при вынесении постановления по делу об административном правонарушении в УФМС.*

*Кроме того, гражданин считал, что орган УФМС незаконно провел проверку соблюдения миграционного законодательства на частной территории, куда без ведома собственников жилья было совершено проникновение, тем самым нарушены права собственников, предусмотренные ст. 25 Конституции РФ. В данной статье указано, что жилище неприкосновенно, никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Гражданин и его жена как*

*частные владельцы данного имущества не были предупреждены о проведении данной проверки.*

*Суд согласился с доводами жалобы и указал, что УФМС не представил доказательства, подтверждающие привлечение гражданином иностранного гражданина к трудовой деятельности. В материалах дела имеются только протокол и постановление по делу, а также уведомление о вызове. На этом основании постановление по делу об административном правонарушении судом было отменено.*

Между тем часто граждане, незаконно использующие иностранную рабочую силу, проверяются и (или) привлекаются к ответственности в качестве квазихозяиствующих субъектов. Например, если граждане, формально не являющиеся индивидуальными предпринимателями, фактически осуществляют деятельность, приносящую систематический доход (мелкорозничную, уличную торговлю, приготовление на систематической основе продуктов питания в целях их реализации и проч.). В таких случаях формальное отсутствие статуса индивидуального предпринимателя не препятствует органам ФМС России производить административное разбирательство, что часто и происходит. Однако такие случаи выходят за рамки настоящего исследования, так как в этом случае все-таки проверяется фактически хозяйственная деятельность, а не деятельность граждан как частных лиц.

Кроме того, следует отметить, что возможность привлекать к административной ответственности за незаконное использование иностранной рабочей силы гражданами допускается не столько потому, что государство желает преследовать граждан за использование труда иностранного гражданина в личной жизни (влияние таких правонарушений на экономику и национальный рынок труда невелико), сколько потому, что часто хозяйствующие субъекты в целях минимизации своей ответственности ссылаются на то, что иностранный работник привлечен без ведома администрации предприятия. Вина возлагается на нижестоящих штатных сотрудников или даже на подрядчиков (субподрядчиков), сотрудников аутсорсинговой компании, простых граждан, имеющих по тем или иным причинам доступ в помещения организации. Такой линии защиты способствует многократно меньший размер штрафа, предусмотренный в отношении физических лиц, по сравнению со штрафами для юридических лиц. В этом случае органы ФМС России при невозможности доказать вину юридического лица часто

привлекают к ответственности непосредственно тех лиц, которые дали указания, организовали или обеспечили фактический допуск иностранного гражданина к трудовой деятельности на предприятии.

### **Б. Формы контроля**

Формами контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников является систематический мониторинг (п. 3 ч. 5 ст. 32 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), а также проверки (абз. 2 п.1 Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в РФ и использования их труда), которые чаще всего проводятся в местах осуществления иностранными работниками трудовой деятельности. В рамках таких проверок одновременно проверяется деятельность соответствующих хозяйствующих субъектов и самих иностранных работников.

### **В. Ответственность по результатам контроля**

В соответствии с ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ незаконное привлечение к трудовой деятельности в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства (т.е. без разрешения на работу или без патента, действующих на территории региона осуществления такой трудовой деятельности) наказывается наложением на граждан административного штрафа в размере от 2 тыс. до 5 тыс. руб.

Иностранные граждане и лица без гражданства, незаконно осуществляющие трудовую деятельность в Российской Федерации, несут ответственность по ст. 18.10 КоАП РФ. Санкция данной статьи предусматривает назначение штрафа (от 2 тыс. до 5 тыс. руб., а в отдельных случаях — до 7 тыс. руб.). Кроме того, в качестве дополнительного наказания может быть назначено административное выдворение иностранного работника за пределы территории РФ.

### **Г. Нормативные правовые акты, регулирующий порядок контроля**

К *нормативным правовым актам*, устанавливающим порядок осуществления контроля в сфере трудовых отношений граждан, относятся следующие акты.

В части государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, действуют:

- Трудовой кодекс Российской Федерации (ст. 353);
- постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 875 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»;
- Приказ Минтруда России от 30.10.2012 № 354н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права».

В части федерального государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников применяются:

- постановление Правительства РФ от 13.11.2012 № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции»;
- Приказ МВД России и ФМС России от 30.04.2009 № 338/97 «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».

### **2.3. Контроль при пересечении государственной границы**

При пересечении границы Российской Федерации в отношении граждан осуществляется пограничный и таможенный контроль. При этом таможенный контроль может осуществляться как самостоятельно, так и пересекаться со специальными видами контроля, образуя общую процедуру оценки соответствия. К специальным видам контроля, осуществляемым посредством таможенных проверок

в отношении граждан, относятся: экспортный контроль, государственный контроль и надзор за вывозом из Российской Федерации и ввозом на ее территорию культурных ценностей, федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств<sup>7</sup> (в части трансграничного перемещения лекарственных средств гражданами).

Также на границе осуществляется контроль за оборотом оружия, но он будет рассмотрен отдельно, так как существенная его часть осуществляется все-таки при внутреннем обороте оружия в пределах территории России при его приобретении, а также в процессе его хранения, ношения и перевозки.

Все указанные виды контроля сопряжены с наличием разрешительного (уведомительного) режима в сфере регулирования: необходимость получения визы, свидетельства на право вывоза культурных ценностей, разрешения на ввоз лекарственных средств, необходимость подачи таможенной декларации и проч.

Контроль при пересечении границы (кроме пограничного) осуществляется в отношении имущества (перевозимого товара, культурных ценностей, лекарственных средств). Вместе с тем контроль при пересечении границы направлен на само лицо, пересекающее границу, а не на используемые (эксплуатируемые) объекты, т.е. является субъектным.

Контроль при пересечении границы является, наверное, одним из наиболее распространенных видов контроля в отношении граждан (наряду с контролем за гражданами в сфере транспорта). Каждый гражданин, выезжающий или въезжающий на территорию РФ, непосредственно сталкивается с таким видом контроля.

#### **А. Предмет контроля**

Предметом пограничного контроля может являться:

– проверка законности пересечения государственной границы лицами, въезжающими в Российскую Федерацию, а также проверка возможности пересечения государственной границы лицами, выезжающими из Российской Федерации;

---

<sup>7</sup> Осуществление в отношении граждан федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств, не связанного с перемещением через государственную границу, практически исключено.

- контроль лиц, транспортных средств, грузов и товаров для выявления источников ионизирующего излучения;
- обнаружение грузов, товаров и животных, запрещенных законодательством Российской Федерации к ввозу в Российскую Федерацию или к вывозу из Российской Федерации.



Решение Дзержинского районного суда  
г. Волгограда от 16.04.2014 по делу № 2-3315/2014

*Гражданин обратился в суд с требованиями о компенсации вреда в связи с бездействием должностных лиц Управления Федеральной службы судебных приставов по Волгоградской области.*

*В суде установлено, что гражданин являлся должником по исполнительному производству, возбужденному 25 октября 2013 г. и находящемуся в производстве Дзержинского райотдела судебных приставов г. Волгограда УФССП по Волгоградской области. В связи с наличием задолженности в отношении гражданина было установлено временное ограничение на выезд из РФ. В рамках указанного исполнительного производства задолженность Д.В. Мельниковым была полностью погашена 5 февраля 2014 г. 10 февраля 2014 г. судебным приставом-исполнителем в отношении Мельникова Д.В. вынесено постановление об отмене временного ограничения на выезд должника из Российской Федерации, и окончено исполнительное производство.*

*4 марта 2014 г. гражданину была выдана соответствующая справка. В тот же день гражданин приобрел туристскую путевку для себя и своей супруги с посещением г. Римини, Италия, с вылетом 22 марта 2014 г. При прохождении пограничного контроля в аэропорту гражданину было отказано в пересечении границы Российской Федерации по причине наложенного на него Дзержинским отделом судебных приставов г. Волгограда УФССП по Волгоградской области ограничения на выезд из РФ.*

*В судебном заседании было установлено, что сведения о гражданине-должнике не были своевременно исключены из специального учета пограничных органов о лицах, в отношении которых установлено временное ограничение на выезд из РФ. Не были соблюдены требования совместного приказа ФССП РФ № 100 и ФСБ РФ № 157 от 10.04.2009: начальник Дзержинского отдела судебных приставов УФССП по Волгоградской области не направил сведения об отмене временного ограничения в органы Пограничного контроля ФСБ России.*

*Суд частично удовлетворил требования гражданина о компенсации вреда, снизив взыскиваемый моральный вред со 100 до 15 тыс. руб.*

Предметом таможенного контроля и иных сопряженных с ним видов контроля является проверка уплаты таможенных пошлин и платежей с декларируемого или подлежащего декларированию товара, а также наличие необходимых товаросопроводительных или разрешительных документов на трансграничное перемещение товара. При этом государственный контроль и надзор за вывозом из Российской Федерации и ввозом на ее территорию культурных ценностей, а также федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств отличаются от таможенного контроля только специфической группой продукции, подлежащей декларированию.



Постановление Суджанского районного суда  
Курской области от 19.05.2014 по делу № 5-33/2014

*В зону таможенного контроля Курской таможни прибыл автомобиль под управлением гражданина С. Сотрудником таможенного поста было предложено С. заполнить бланк таможенной декларации и заданы вопросы по поводу перемещения им товаров, запрещенных или ограниченных к ввозу на таможенную территорию Таможенного союза и подлежащих обязательному письменному декларированию. С. ответил, что товаров, подлежащих письменному декларированию, у него нет, и от заполнения таможенной декларации отказался. В ходе таможенного досмотра автомобиля на заднем сиденье в черном пакете были обнаружены книги. Книги принадлежали С., как следовало из его объяснения, и не были им продекларированы таможенному органу в установленной письменной форме по причине незнания таможенного законодательства. Для проведения идентификационной экспертизы вышеуказанные три книги были отобраны по акту отбора проб и образцов. Согласно заключению эксперта Управления Министерства культуры России по ЦФО, представленные на экспертизу книги являются культурной ценностью. Данные предметы подпадают под действие Закона РФ от 15.04.1993 № 4808-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» и подлежат обязательному письменному декларированию при их перемещении через таможенную границу РФ.*

*Кроме того, в соответствии со ст. 19 Закона «О вывозе и ввозе культурных ценностей» при принятии решения о возможности вывоза культурных ценностей соответствующим государственным органом*

*выдается свидетельство на право вывоза культурных ценностей. Свидетельство на право вывоза культурных ценностей является основанием для пропуска указанных ценностей через Государственную границу Российской Федерации.*

*По факту недекларирования по установленной форме вышеуказанных книг, являющихся культурными ценностями и подлежащих таможенному декларированию, в отношении С. вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования по ч. 1 ст. 16.2 КоАП России. С. признан виновным, и ему назначено административное наказание в виде конфискации предметов административного правонарушения — книг, являющихся культурной ценностью.*

Если пограничный контроль осуществляется в отношении граждан только в момент пересечения государственной границы, то таможенный и иные сопряженные с ним виды контроля могут ретроспективно осуществляться и после поступления товара, подлежащего декларированию, в обращение на территории РФ (после законного выпуска товара или незаконного перемещения через границу). В приведенном ниже примере описан пример судебной практики, когда такой контроль осуществлялся уже при нахождении товара на территории Российской Федерации.



Постановление Советского районного суда  
г. Красноярск от 26.09.2011

*12 декабря 2010 г. гражданин КНР Ри Чанкю прибыл из Пекина в аэропорт г. Красноярск. При прохождении таможенного контроля в пункте пропуска таможенного поста «Аэропорт Красноярск» каких-либо товаров к таможенному контролю не представлял, декларацию не подавал, тем самым заявив об отсутствии у него товаров, подлежащих обязательному письменному декларированию. Однако Ри Чанкю прибыл в г. Красноярск для переговоров с сотрудниками учреждения здравоохранения по вопросам проведения совместных с иностранной компанией исследований.*

*13 декабря 2010 г. Ри Чанкю передал сотрудникам российского учреждения приобретенный в Китае лекарственный препарат для проведения исследований, целью которых являлось выяснение возможности получения российскими учеными аналога.*

30 декабря 2010 г. в ходе обследования помещения была обнаружена упаковка с указанным лекарственным препаратом (объем 25 мг) в лаборатории учреждения.

В соответствии с п. 4 «Положения о порядке ввоза на таможенную территорию Таможенного союза лекарственных средств и фармацевтических субстанций» допускается ввоз на таможенную территорию лекарственных средств без лицензии Минпромторга России физическими лицами только для личного пользования (в некоммерческих целях) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ри Чанкю признан виновным в совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 16.2 («Недекларирование либо недостоверное декларирование товаров») и ч. 1 ст. 16.3 КоАП РФ («Несоблюдение запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Таможенного союза или в Российскую Федерацию и (или) вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза или из Российской Федерации»).

## **Б. Формы контроля**

Формы таможенного контроля детально описаны в главе 16 Таможенного кодекса Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17).

В отношении граждан применимы следующие формы таможенного контроля:

- 1) проверка документов и сведений;
- 2) устный опрос;
- 3) получение объяснений;
- 4) таможенный осмотр;
- 5) таможенный досмотр;
- 6) личный таможенный досмотр;
- 7) проверка маркировки товаров специальными марками, наличия на них идентификационных знаков.



Так, при личном досмотре пассажира, прибывшего из Израиля, сотрудниками Домодедовской таможни было обнаружено в специально изготовленных потайных карманах нижнего белья 44 бриллианта. Экспертиза оценила общую стоимость контрабанды в 6 млн

600 тыс. руб. Сумма неуплаченных таможенных платежей соответственно составила 2 млн 382 тыс. руб.<sup>8</sup>

## **В. Ответственность по результатам контроля**

Осуществление таможенного контроля может повлечь наступление как административной, так и уголовной ответственности (в зависимости от суммы неуплаченных таможенных пошлин). В вышеуказанном примере контрабанды драгоценных камней по результатам проверки было возбуждено в отношении гражданина два уголовных дела (по ч. 1 ст. 194 и ч. 1 ст. 226.1 УК РФ).

В табл. 4 представлена информация по итогам 2013 г. о количестве физических лиц, привлеченных к административной ответственности.



*В течение 2014 г. 76 человек было осуждено за контрабанду наличных денежных средств и (или) денежных инструментов, 261 человек — за контрабанду огнестрельного оружия, боеприпасов, стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей в крупном размере либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов и других объектов с особым статусом.*

## **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

К *нормативным правовым актам*, устанавливающим порядок осуществления пограничного и таможенного контроля, следует отнести:

- Таможенный кодекс Таможенного союза;
- Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (раздел 3);
- Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»;
- постановление Правительства РФ от 04.06.2012 № 546 «Об утверждении Положения о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу Российской Федерации»;

---

<sup>8</sup> Соблюдайте правила перемещения ювелирных изделий через таможенную границу [Электронный ресурс]. URL: [http://customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20440:2015-01-30-11-39-59&catid=40:2011-01-24-15-02-45](http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=20440:2015-01-30-11-39-59&catid=40:2011-01-24-15-02-45) (дата обращения: 14.04.2015).

Таблица 4.



Статистика правонарушений в области таможенного дела в 2013 г. на основании данных федерального статистического наблюдения по форме 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики» (Приказ Росстата от 15.08.2014 № 523)

Административное правонарушение	Число привлеченных к административной ответственности		
	граждан	должностных лиц	юридических лиц
Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил) Незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров и (или) транспортных средств международной перевозки (ст. 16.1)	1105	16	1577
Недекларирование либо недостоверное декларирование товаров (ст. 16.2)	13744	920	6248
Несоблюдение запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Таможенного союза или в Российскую Федерацию и (или) вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза или из Российской Федерации (ст. 16.3)	9947	47	505
Недекларирование либо недостоверное декларирование физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов (ст. 16.4)	4888	0	0
Нарушение режима зоны таможенного контроля (ст. 16.5)	4253	28	236
Представление недействительных документов при совершении таможенных операций (ст. 16.7)	4	19	136
Недоставка, выдача (передача) без разрешения таможенного органа либо утрата товаров или недоставка документов на них (ст. 16.9)	109	14	389
Несоблюдение порядка таможенного транзита (ст. 16.10)	1118	34	3264
Невывоз либо неосуществление обратного ввоза товаров и (или) транспортных средств физическими лицами (ст. 16.18)	7914	0	0
Незаконные операции с временно ввезенными транспортными средствами (ст. 16.24)	997	0	29

– постановление Правительства РФ от 15.10.2012 № 1043 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в сфере обращения лекарственных средств»;

– приказ ФСБ России от 08.11.2012 № 562 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации».

## 2.4. Контроль в сфере транспорта

Контроль в сфере транспорта является, пожалуй, самым распространенным по сравнению со всеми иными видами государственного контроля, осуществляемого в отношении граждан. Массовость данного вида контроля обеспечивает федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения.



*Только в 2014 г. в Российской Федерации впервые получили право на управление транспортными средствами 2 091 429 граждан. Всего на учете в органах ГИБДД на конец 2014 г. стояло 55 699 737 автотранспортных средств и прицепов к ним<sup>9</sup>. Для сравнения: в реестре маломерных судов на конец 2013 г. стояло на учете только 1 502 968 маломерных судов<sup>10</sup>, т. е. в 37 раз меньше. В Государственном реестре гражданских воздушных судов на конец 2012 г. имелись сведения о 1815 воздушных судах, находящихся в частной собственности физических лиц<sup>11</sup>.*

---

<sup>9</sup> Сведения о состоянии безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gibdd.ru/stat/> (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>10</sup> Анализ деятельности ГИМС МЧС России по обеспечению безопасности на водных объектах за 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Analiz\\_deyatelnosti\\_GIMS\\_po\\_obespechenij](http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Analiz_deyatelnosti_GIMS_po_obespechenij) (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>11</sup> О состоянии безопасности полетов авиации общего назначения и принимаемых Росавиацией профилактических мерах по предотвращению авиационных событий с воздушными судами авиации общего назначения [Электронный ресурс]. URL: <http://szfvt.ru/wp-content/uploads/2013/02/%D0%94%D0%B E%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4-22.01.2013%D0%B3.pdf> (дата обращения: 14.04.2015).

При этом федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения в отличие от всех других общехозяйственных (полисубъектных) видов государственного контроля в первую очередь направлен на граждан. Надзор в области безопасности дорожного движения в отношении хозяйствующих субъектов осуществляется в значительно меньшем объеме по сравнению с таким надзором за гражданами. Так, из 55 699 737 автомототранспортных средств и прицепов, стоявших на учете на конец 2014 г. в органах ГИБДД, 50 261 250 (90%) находятся в собственности граждан<sup>12</sup>. Только 10% транспортных средств являются собственностью юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и публично-правовых образований.

Все виды контроля в сфере транспорта осуществляются в основном по объектному принципу. То есть контролирующая деятельность государства в лице его уполномоченных органов прежде всего направлена на транспортное средство, что особенно заметно при видеофиксации нарушений правил дорожного движения. В таких случаях ответственность в общем случае наступает не в отношении лица, фактически управлявшего транспортным средством (этот вопрос даже не исследуется), а в отношении собственника такого средства.

Все виды контроля в сфере транспорта сопряжены с наличием множества разрешительных и уведомительных режимов. Например, в указанной сфере используются следующие документы, подтверждающие право использовать транспортное средство:

- водительское удостоверение;
- удостоверение тракториста-машиниста;
- удостоверение на право управления маломерным судном;
- диагностическая карта технического осмотра транспортного средства;
- свидетельство о прохождении технического осмотра самоходных машин и других видов техники;
- сертификат летной годности (удостоверение о годности к полетам);

Также действует разрешительный режим захода в порт и выхода из порта, разрешительный и уведомительный порядок использования

---

<sup>12</sup> Сведения о состоянии безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gibdd.ru/stat/> (дата обращения: 14.04.2015).

воздушного пространства — порядок зависит от класса воздушного пространства (А, В, С).

В зависимости от вида транспорта законодательством Российской Федерации предусматривается осуществление в отношении граждан следующих видов контроля.

1. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения, распространяющийся *на любые транспортные средства, передвигающиеся по дорогам (устройства, предназначенные для перевозки по дорогам людей, грузов или оборудования, установленного на нем), участников дорожного движения, в том числе пешеходов.*

2. Государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники, осуществляемый в отношении *самоходных машин и других видов техники, зарегистрированных региональными органами гостехнадзора (тракторы, самоходные дорожно-строительные и иные машины (кроме колесных внедорожных мототранспортных средств), которые имеют двигатель внутреннего сгорания объемом более 50 куб. см или электродвигатель максимальной мощностью более 4 кВт, прицепы к ним).*

3. Государственный надзор за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, и базами (сооружениями) для их стоянок, проводимый в отношении:

— самоходных судов внутреннего плавания и иных плавучих объектов вместимостью менее 80 т с главными двигателями мощностью менее 55 кВт или с подвесными моторами независимо от мощности, водных мотоциклов (гидроциклов) и самоходных судов вместимостью менее 80 т (кроме пассажирских, наливных, военных, судов смешанного плавания, а также принадлежащих физическим лицам гребных лодок грузоподъемностью менее 100 кг, байдарок — менее 150 кг и надувных безмоторных судов — менее 225 кг), эксплуатируемых во внутренних водах;

— прогулочных судов пассажировместимостью не более 12 человек независимо от мощности главных двигателей и вместимости, иных судов и плавучих средств пассажировместимостью не более 12 человек с главными двигателями мощностью менее 55 кВт или подвесными моторами независимо от мощности, водных мотоциклов (гидроциклов) и самоходных судов вместимостью менее 80 т (кроме пассажирских, грузопассажирских, нефтеналивных, буксирных, военных), используемых в целях мореплавания;

— спортивных парусных судов.

4. Государственный портовый контроль (за судами и иными плавучими объектами на внутренних водных путях), распространяющийся на суда и плавучие объекты, эксплуатируемые на внутренних водных путях Российской Федерации, в том числе маломерные (фактически заходящие или находящиеся в портах).

5. Государственный портовый контроль (за судами в морских портах), осуществляемый в отношении любых судов и плавучих объектов, в том числе маломерных (фактически заходящих или находящихся в морских портах).

6. Государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства (контроль за соблюдением федеральных правил использования воздушного пространства), проводимый в отношении гражданских воздушных судов авиации общего назначения.

7. Инспекция гражданских воздушных судов авиации общего назначения с целью оценки их летной годности и выдачи соответствующих документов.

#### **А. Предмет контроля**

Предметом государственного контроля за гражданами в сфере транспорта является проверка соблюдения ими установленных правил эксплуатации соответствующего вида транспорта, управления им лицами, имеющими соответствующее удостоверение.

Например, государственный портовый контроль включает проверку соблюдения на судах и иных плавучих объектах, находящихся в бассейне внутренних водных путей, требований к оборудованию, конструкциям, машинам, механизмам судов, спасательным и иным средствам, требований обеспечения безопасной эксплуатации таких судов и иных плавучих объектов, профессиональных и квалификационных требований к членам экипажей судов.

Предметом мероприятий по надзору за маломерными судами является соблюдение судоводителями маломерных судов обязательных требований в области обеспечения безопасности плавания маломерных судов.

Предметом федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части граждан является проверка соблюдения обязательных требований:

а) к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств, прицепов к ним и предметов их дополнительного оборудования;

- б) к изменению конструкции зарегистрированных в ГИБДД МВД России автомототранспортных средств и прицепов к ним;
- в) к перевозкам пассажиров и грузов;
- г) Правил дорожного движения, утвержденных постановлением Совета Министров — Правительства России от 23.10.1993 № 1090.

Следует отметить, что проверка соблюдения Правил дорожного движения в рамках федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения вопреки общераспространенному мнению касается не только автомобилей и мотоциклов, движущихся по дороге, но любых транспортных средств (в том числе скутеров и снегоходов, квадроциклов, включая стоящих на учете в региональных органах Гостехнадзора). Органы Гостехнадзора в отношении такой техники осуществляют только надзор за ее техническим состоянием, но не контроль за безопасностью ее движения.



Решение Омского областного суда  
от 24.09.2010 № 77-501(330)

*Постановлением начальника инспекции — главного государственного инженера-инспектора Гостехнадзора Павлоградского района Омской области от 29.07.2010 гражданин С. признан виновным в том, что он 29 июля 2010 г. в 11 ч 05 мин на подъездной дороге с. Тихвинка Павлоградского района Омской области эксплуатировал тракторный прицеп ОВТП-9554 ГРЗ 23440455 с неработающей светосигнализацией, чем нарушил п. 3.3 Перечня основных неисправностей и условий, при которых запрещается эксплуатация машин Приложения № 5 Правил проведения государственного технического осмотра тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним, утвержденных Минсельхозпродом РФ 31.05.1995 № 2-21/862, т.е. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 9.3 КоАП РФ, за что подвергнут наказанию в виде штрафа в размере 100 руб.*

## **Б. Формы контроля**

Формы контроля в сфере транспорта чаще всего заключаются в проведении патрулирований и наблюдений в целях обнаружения нарушителей установленных требований. Например, в сфере контроля в области использования воздушного пространства осуществляются радиолокационный контроль и обнаружение воздушных судов — на-

рушителей. В сфере государственного надзора за маломерными судами проводятся рейды и патрулирование акватории внутренних водоемов и моря, а также наблюдение с береговых и плавучих постов.



*За 2013 г. государственные инспекции по маломерным судам по субъектам Российской Федерации выполнили 86 006 рейдов, патрулирований и профилактических выездов<sup>13</sup>.*

Также необходимо отметить, что в последнее десятилетие особое распространение получили средства автоматической фото- и видеофиксации правонарушений.



*Работающими в автоматическом режиме средствами фото-съемки и видеозаписи в 2014 г. выявлено 40,6 млн правонарушений в сфере безопасности дорожного движения (на 17,2% больше, чем в 2013 г.), взыскано штрафов на сумму 43,5 млрд руб.<sup>14</sup>. Таким образом, с помощью средств автоматической фото- и видеофиксации выявляется более половины административных правонарушений (56%) от их общего количества.*

Административный регламент МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения предусматривает осуществление следующих процедур контроля:

- контроль за дорожным движением;
- контроль за дорожным движением с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи;

---

<sup>13</sup> Анализ деятельности ГИМС МЧС России по обеспечению безопасности на водных объектах за 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Analiz\\_deyatelnosti\\_GIMS\\_po\\_obespechenij](http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Analiz_deyatelnosti_GIMS_po_obespechenij) (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>14</sup> Доклад об осуществлении МВД России государственного контроля и об эффективности такого контроля [Электронный ресурс: Информационная система мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов]. URL: <http://91.206.121.243/monitoring/> (дата обращения: 14.04.2015).

- регулирование дорожного движения;
- остановка транспортного средства;
- остановка пешехода;
- проверка идентификационного номера, номера кузова, шасси, двигателя транспортного средства, документов, государственных регистрационных знаков, технического состояния транспортного средства;
- опрос лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего и свидетеля;
- составление протокола об административном правонарушении;
- вынесение постановления по делу об административном правонарушении;
- отстранение от управления транспортным средством;
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- изъятие водительского удостоверения;
- запрещение эксплуатации транспортного средства;
- задержание транспортного средства;
- осмотр транспортного средства и груза;
- досмотр транспортного средства;
- личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице;
- изъятие вещей и документов;
- арест вещей;
- доставление;
- административное задержание, задержание;
- вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования;
- вынесение определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;
- выезд на место дорожно-транспортного происшествия;
- составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения.

Государственный надзор за маломерными судами включает осуществление следующих административных процедур:

- надзор за маломерными судами (в том числе с использованием технических средств и специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме);
- проверка документов, подтверждающих государственную регистрацию маломерного судна, право судоводителя управлять маломерным судном и годность маломерного судна к плаванию;
- остановка маломерного судна;
- применение мер административного воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.



Решение Холмогорского районного суда  
Архангельской области  
от 30.07.2013 по делу № 12-85/2013

*Государственным инспектором по маломерным судам установлено, что 7 июня 2013 г. в 15 ч 00 мин на 109-м километре реки Северная Двина, возле деревни Большая Товра муниципального образования «Матигорское» Холмогорского района Архангельской области гражданин управлял маломерным судном МКМ с подвесным лодочным мотором «Тохатсу», которое не зарегистрировано в установленном порядке.*

*Согласно подп. «а» п. 8 Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации, утвержденных Приказом МЧС РФ от 29.06.2005 № 502, запрещено управлять маломерным судном, не зарегистрированным в установленном порядке. Управляя маломерным судном, не зарегистрированным в установленном порядке, гражданин совершил административное правонарушение, ответственность за которое установлена ч. 1 ст. 11.8 КоАП РФ.*

Из всех видов государственного контроля в сфере транспорта наименее прозрачным и урегулированным является контроль в сфере использования гражданами воздушных судов авиации общего назначения. Во многом это связано с тем, что использование воздушного пространства гражданами на принадлежащих им судах стало распространяться только с недавнего времени и пока все еще немногочисленно.



*Из 1815 воздушных судов, находящихся в частной собственности физических лиц в России, в собственности физических лиц, зарегистрированных на территории Москвы и Московской области, находится около 850 воздушных судов (47%), в Санкт-Петербурге и Ленинградской области — 427 (23,5%) воздушных судов. Из указанных воздушных судов в государственном реестре зарегистрировано более 1300 единичных экземпляров воздушных судов<sup>15</sup>.*

Согласно Воздушному кодексу полет любого гражданского воздушного судна, в том числе принадлежащего физическим лицам, может быть осуществлен лишь при соблюдении следующих условий:

1. Воздушное судно должно быть зарегистрировано в Государственном реестре гражданских воздушных судов РФ, ведение которого осуществляется Росавиацией (ст. 33 ВК РФ).

2. Для эксплуатации воздушного судна должен быть получен Сертификат летной годности (удостоверение о годности к полетам), который выдается Росавиацией на основании сертификата типа (аттестата о годности к эксплуатации) или акта оценки конкретного воздушного судна на его соответствие требованиям к летной годности гражданских воздушных судов и природоохранным требованиям (ст. 36 ВК РФ).

3. Летная и техническая эксплуатация воздушного судна должна осуществляться лицами из числа авиационного персонала, которые имеют выданные Росавиацией соответствующие сертификаты, свидетельства (ст. 53 ВК РФ).

4. Должны быть в наличии полис обязательного страхования ответственности владельца воздушного судна перед третьими лицами (ст. 131 ВК РФ), обязательного страхования жизни и здоровья членов экипажа воздушного судна (ст. 132 ВК РФ).

5. Должен соблюдаться режим использования воздушного пространства (разрешительный или уведомительный в зависимости от типа полета)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> О состоянии безопасности полетов авиации общего назначения и принимаемых Росавиацией профилактических мерах по предотвращению авиационных событий с воздушными судами авиации общего назначения. [Электронный ресурс]. URL: <http://szfavn.ru/wp-content/uploads/2013/02/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4-22.01.2013%D0%B3..pdf> (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>16</sup> Там же.

Как показывает практика, четкая система контроля за исполнением данных правил владельцами судов, относящихся к авиации общего назначения, т.е. используемой для некоммерческих целей, в том числе сверхмалой авиации, в России пока не выстроена. Имеются случаи неконтролируемых (несанкционированных) полетов воздушных судов, незаконной эксплуатации посадочных площадок. Для пресечения указанной деятельности проводятся выездные совместные инспекционные проверки Росавиации и Ространснадзора.



*В ходе одной из проверок был выявлен вертолет Ка-26 RA-19479, оборудованный аппаратурой для авиационных химических работ в интересах ООО «Агрофирма «Тысячный», на котором отсутствовала судовая и полетная документация. Этот вертолет произвел посадку на территории гаражей в населенном пункте Тысячный практически одновременно с прибытием комиссии (рис. 1). При этом пилот настолько спешно покинул вертолет и скрылся на автомобиле, что даже не успел закрыть дверь в пилотскую кабину. Личность пилота установить не удалось<sup>17</sup>.*

В сфере транспорта велика составляющая так называемого предварительного контроля, т.е. проведения мероприятий по контролю в связи с выдачей какого-либо специального разрешения или освидетельствования технического состояния транспортного средства по инициативе заявителя (выдача водительского удостоверения, свидетельства о прохождении технического осмотра самоходных машин, удостоверения о годности к полетам и проч.). Однако данные формы контроля не относятся к предмету исследования, так как не соответствуют формальным признакам контроля.

Плановые проверки в сфере транспорта в отношении граждан (исключая плановые представления транспортного средства для проверки технического состояния по заявительному принципу) также почти не встречаются.

Теоретически плановые проверки могут осуществляться в рамках государственного портового контроля. В сфере внутреннего водного транспорта проверка судов высокого риска проводится

---

<sup>17</sup> Там же.



**Рис. 1.** Несанкционированная посадка

по истечении 2 месяцев со дня окончания проведения последней проверки, судов среднего риска — по истечении 4 месяцев, судов малого риска — по истечении 12 месяцев. Хотя следует отметить, что количество случаев, когда физическое лицо, владеющее судном, регулярно использует инфраструктуру речных портов, чрезвычайно мало. Такие проверки направлены прежде всего на судоходные компании.

### **В. Ответственность по результатам контроля**

Осуществление контроля в сфере транспорта чревато для граждан наступлением административной ответственности. В случае возникновения тяжких последствий нарушения обязательных требований возможно наступление также уголовной ответственности. Однако данная мера ответственности здесь не рассматривается, так как ее наступление не связано с осуществлением процедур контроля. Нарушение обязательных требований расследуется в таких случаях уже после наступления тяжких последствий в связи с вызовом специальных служб к месту происшествия.

КоАП РФ включает 2 главы, содержащих множество составов об административных правонарушениях в сфере транспорта: главу 11

«Административные правонарушения на транспорте» и главу 12 «Административные правонарушения в области дорожного движения».



*В 2013 г. государственными инспекциями по маломерным судам возбуждены дела об административных правонарушениях следующих категорий:*

*ст. 11.8 КоАП РФ («Нарушение правил эксплуатации судов, а также управление судном лицом, не имеющим права управления») — 17 124 дела;*

*ст. 11.10 КоАП РФ («Нарушение правил обеспечения безопасности на маломерных судах») — 14 526 дел;*

*ст. 11.8.1 КоАП РФ («Управление судном судоводителем, не имеющим при себе документов, необходимых для допуска к управлению маломерным судном») — 14 256 дел;*

*ст. 11.7 КоАП РФ («Нарушение правил плавания») — 6521 дело;*

*ст. 11.9 КоАП РФ («Управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения») — 165 дел.*

При этом в связи с выявленными в 2013 г. правонарушениями санкции в виде лишения права управления маломерным судном применялось всего 13 раз<sup>18</sup>.

Но, как указывалось выше, наиболее массовым видом контроля в отношении граждан в сфере транспорта является надзор в области безопасности дорожного движения.



*В области обеспечения безопасности дорожного движения в 2014 г. возбуждено 72,2 млн дел об административных правонарушениях (+5,7% к 2013 г.), из них только 183,5 тыс. (-3,2%) — в отношении должностных лиц и 122,7 тыс. (136,5%) — в отношении юридических лиц. Остальные дела возбуждались в отношении граждан<sup>19</sup>.*

<sup>18</sup> Анализ деятельности ГИМС МЧС России по обеспечению безопасности на водных объектах за 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Analiz\\_deyatelnosti\\_GIMS\\_po\\_obespechenij](http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Analiz_deyatelnosti_GIMS_po_obespechenij) (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>19</sup> Доклад об осуществлении МВД России государственного контроля и об эффективности такого контроля [Электронный ресурс: Информационная система мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов]. URL: <http://91.206.121.243/monitoring/> (дата обращения: 14.04.2015).

## **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Ниже указаны отдельные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок осуществления контроля в сфере транспорта:

- Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (ст. 79);
- Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации (ст. 38.1);
- постановление Правительства РФ от 19.08.2013 № 716 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения»;
- постановление Правительства РФ от 13.12.1993 № 1291 «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации»;
- Правила государственного надзора за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, утвержденные постановлением Правительства РФ от 18.09.2013 № 820;
- постановление Правительства РФ от 11.03.2010 № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации»;
- Приказ МВД РФ от 02.03.2009 № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения»;
- Приказ Министерства транспорта РФ от 10.04.2013 № 114 «Об утверждении Порядка назначения проверок судов и иных плавучих объектов на основании оценок рисков нарушения обязательных требований и проведения таких проверок».

## **2.5. Контроль в сфере владения, пользования и распоряжения недвижимым имуществом гражданами**

Рассматриваемые ниже виды государственного контроля объединены в одну группу по признаку принадлежности их предмета к недвижимому имуществу. Соответствующие правовые отношения между гражданами и уполномоченными органами по осуществлению контроля возникают только при условии, что граждане являются соб-

ственниками, пользователями или владельцами земельных участков, в том числе находящихся в федеральной собственности, жилых помещений, а также объектов капитального строительства, относящихся к объектам культурного наследия. Именно обладание такими видами объектов недвижимого имущества влечет необходимость соблюдения специфических требований, установленных законодательством к владению, пользованию и распоряжению ими, подлежащих проверке при осуществлении:

- государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, в том числе надзора за соблюдением особых условий использования земельных участков в границах охранных зон объектов электроэнергетики;

- государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля;

- государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Направленность указанных видов контроля на объекты недвижимого имущества определяет объектный принцип их осуществления.

Следует отметить, что к видам государственного контроля в сфере владения, пользования и распоряжения недвижимым имуществом гражданами следует также отнести контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности (если граждане являются пользователями такой собственности)<sup>20</sup>. Однако весь предмет такого контроля сосредоточивается только на соблюдении условий исполнения договора пользования федеральным имуществом или аренды такого имущества. Кроме того, данный контроль осуществляется представителем собственника такого имущества (стороной соответствующего договора) — Росимуществом. В связи с этим такой вид контроля в настоящей публикации рассматриваться не будет.

---

<sup>20</sup> Сюда же следует отнести контроль использования любого имущества, находящегося не только в федеральной, но и в региональной, муниципальной собственности, если такое имущество предоставлено гражданам в пользование или аренду. Однако как самостоятельные виды государственного контроля подобные отношения не выделяются, так как они никоим образом не формализованы в федеральном законодательстве Российской Федерации.

## Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль

Владение гражданами земельными участками предопределяет возникновение обязанности соблюдать режим правомерного использования земельных участков (в рамках предусмотренных вещных прав и на основании своевременно оформленных правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов), использовать земельные участки в соответствии с видами разрешенного использования, сохранять плодородные свойства почвы (для земель сельскохозяйственного назначения) и т.д.

Как видно из вышеперечисленных примеров, существующие требования к владению, пользованию и распоряжению землей имеют межотраслевой и многообразный характер. Поэтому компетенцией осуществления мероприятий земельного надзора наделены различные органы контроля.

### А. Предмет контроля

В табл. 5 указаны область проверок и соответствующие ей уполномоченные на осуществление государственного земельного надзора органы.

**Таблица 5.** Осуществление государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля различными уполномоченными органами

Орган контроля	Проверка	Принадлежность земельных участков
Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальные органы	а) требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, использования земельных участков без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности, самовольной уступки права пользования землей, а также самовольной мены земельными участками; б) требований о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретения земельных участков в собственность; в) требований земельного законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению (за исключением выполнения требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного	

Продолжение табл. 5

Орган контроля	Проверка	Принадлежность земельных участков
	назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»); д) обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению; е) требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков.	
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы	а) требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления; б) требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель; в) требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности; г) требований в области мелиорации земель.	Земли сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы	а) обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры; б) требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;	Земли всех категорий, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»

Окончание табл. 5

Орган контроля	Проверка	Принадлежность земельных участков
	в) режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов; г) требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для окружающей среды веществами и отходами производства и потребления	
Органы местного самоуправления	Любые требования законодательства, за нарушение которых предусмотрена административная и иная ответственность в отношении расположенных в границах муниципальных образований объектов земельных отношений	

Проверки Росреестра, обследующие в основном юридические аспекты владения земельными участками, наиболее многочисленны по сравнению с проверками иных органов, уполномоченных на осуществление государственного земельного надзора. Проверки Россельхознадзором и Росприроднадзором использования объектов земельных отношений в аспекте защиты окружающей среды и охраны плодородия почв, в том числе из состава земель сельхозназначения, менее многочисленны и в большей степени обусловлены осуществлением на земельном участке какой-либо хозяйственной деятельности.



Апелляционное определение

Псковского областного суда от 22.04.2014 № 33-606/2014

*Управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Тверской и Псковской областям гражданину выдано предписание о рекультивации земельного участка в связи с тем, что на арендованном земельном участке, относящемся к землям сельскохозяйственного назначения, гражданин снял плодородный слой почвы и осуществлял добычу песка.*

### **Б. Формы контроля**

Нормативные правовые акты, посвященные порядку осуществления государственного земельного надзора, не делают никаких разли-

чий для процедур контроля в отношении граждан и хозяйствующих субъектов. Более того, ч. 4 ст. 71 Земельного кодекса РФ указывает, что требования Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» распространяются как на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так и на граждан. Только ч. 7 ст. 71.1 Земельного кодекса РФ делает оговорку, что внеплановые проверки в отношении граждан не требуют согласования в органах прокуратуры в отличие от таких же проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Таким образом, в отношении граждан осуществляются плановые и внеплановые проверки. Плановые проверки граждан, исходя из буквального толкования нормативных правовых актов, подлежат включению в общие с хозяйствующими субъектами планы проведения проверок. Однако на практике составляются отдельные планы в отношении физических лиц и отдельные планы в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в связи с тем что планы проверок хозяйствующих субъектов подлежат согласованию с органами прокуратуры, а планы проверок физических лиц — нет.



*Управление Росреестра по Московской области запланировало проверить в 2015 г. 2498 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и 2311 граждан<sup>21</sup>. Для сравнения: аналогичный план на 2014 г. включал 2477 граждан, план на 2013 г. — 3086 физических лиц.*

## **В. Ответственность по результатам контроля**

В случае обнаружения нарушений требований использования объектов земельных отношений виновные лица подлежат привлечению к административной ответственности. Особенно распространенным нарушением является самовольное занятие гражданами земельного участка, что по факту часто выражается в нарушении границ своих земельных участков (установка заборов, строительство хозяйственных

---

<sup>21</sup> Государственный земельный надзор. Планы и статистическая информация [Электронный ресурс]. URL: <http://www.to50.rosreestr.ru/gosnadzor/goszemkonnad/gzkontra/> (дата обращения: 14.04.2015).

построек, использование земли под посадки на земельных участках, непосредственно примыкающих к земельным участкам граждан).



Постановление суда Еврейской автономной области  
от 10.12.2014 по делу № 4-А-60/2014

*При осуществлении мероприятий по контролю за соблюдением земельного законодательства (обследование земельного участка) установлено, что гражданин самовольно занял земельный участок площадью 110 кв. м, на котором имеется металлический гараж, огороженный металлическим забором. Самовольно занятый участок примыкает к земельному участку гражданина, на котором находятся домовое строение гражданина и хозяйственные постройки. По данному факту в отношении гражданина государственным инспектором по использованию и охране земель Управления Росреестра по Еврейской автономной области составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.1 КоАП РФ. Назначено наказание в виде административного штрафа в размере 1000 руб. Суд признал постановление о назначении наказания законным.*

Также распространенным нарушением в области земельных правоотношений является нецелевое использование земельного участка, предоставленного гражданину.



Решение Ленинградского областного суда  
от 09.04.2013 № 7-201/2013

*На основании распоряжения главного государственного инспектора Тосненского района по использованию и охране земель в отношении гражданина проведена проверка соблюдения земельного законодательства на земельном участке площадью 2400 кв. м.*

*Гражданин правомерно привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, поскольку допущено использование земельного участка, предоставленного под личное подсобное хозяйство, для складирования строительных материалов и стоянки грузовых и легковых транспортных средств.*

В табл. 6 представлена информация по итогам 2013 г. о количестве физических лиц, привлеченных к административной ответственности в области земельных правоотношений. Следует отметить, что в отно-

шении правообладателей физических лиц составляется значительно большее число протоколов об административных правонарушениях, чем в отношении хозяйствующих субъектов.

**Таблица 6.**



Статистика правонарушений, выявленных федеральными органами исполнительной власти в области земельных правоотношений в 2013 г., согласно данным федерального статистического наблюдения по форме 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики» (Приказ Росстата от 15.08.2014 № 523)

Административное правонарушение	Число привлеченных к административной ответственности		
	граждан	должностных лиц	юридических лиц
Самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1)	55 682	8 823	5 770
Уничтожение или повреждение специальных знаков (ст. 7.2)	581	795	563
Самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом (ст. 7.10)	400	28	40
Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8)	6006	1291	1084

Кроме административной ответственности по результатам государственного земельного надзора для граждан могут наступить и иные негативные последствия. В соответствии со ст. 284–286 Гражданского кодекса РФ земельные участки могут быть изъяты в определенных случаях у их собственников.

Земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. Также земельный участок может быть изъят у собственника, если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством. В частности, если участок

используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо к значительному ухудшению экологической обстановки.

Если собственник земельного участка письменно уведомит орган, принявший решение об изъятии земельного участка, о своем согласии исполнить это решение, участок подлежит продаже с публичных торгов. Если собственник земельного участка не согласен с решением, то уполномоченный орган может предъявить в суд требование о продаже участка.



Заочное решение Козельского районного суда  
Калужской области от 30.01.2014  
по делу № 2-14/2014

*Министерство экономического развития Калужской области обратилось в суд с иском об изъятии земельного участка, принадлежащего гражданину К., и о продаже его с публичных торгов. В обоснование заявления указано, что в рамках проведения государственного земельного контроля Управлением Росреестра по Калужской области был составлен акт проверки соблюдения земельного законодательства от 26.10.2012, по результатам которого К. был привлечен к административной ответственности за неиспользование по назначению земельного участка площадью 64 700 кв. м. 09.11.2012 ответчику было выдано предписание об устранении допущенных нарушений в срок до 11.05.2013. 28.05.2013 был произведен повторный осмотр земельного участка, по результатам которого были выявлены факты невыполнения предписания об устранении нарушений земельного законодательства. По состоянию на 28.05.2013 земельный участок не использовался по назначению — для ведения сельскохозяйственного производства. Исковое заявление было удовлетворено. Суд постановил изъять у гражданина К. земельный участок и продать его с публичных торгов.*

Помимо изъятия земельного участка, граждане могут быть принуждены компенсировать вред окружающей среде в связи с их действием на земельном участке, приведшим к причинению вреда почве как объекту охраны окружающей среды. Согласно ст. 78 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением зако-

нодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда. Приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 238 утверждена Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды.



Апелляционное определение  
Камчатского краевого суда  
от 12.02.2015 по делу № 33-200/2015

*Инспекция государственного экологического надзора Камчатского края обратилась в суд с иском к Ш. о взыскании с последнего в возмещение вреда, причиненного вследствие загрязнения почвы твердыми бытовыми отходами, 322 400 руб.*

*Как следует из материалов дела, Ш. устроил несанкционированную свалку, сброс (слив) технических жидкостей на территории принадлежащего Петропавловску-Камчатскому городскому округу земельного участка, прилегающей к принадлежащему ему на праве собственности дому по ул. Декабристов, д. 58.*

*8 августа 2014 г. постановлением Инспекции государственного экологического надзора Камчатского края № 14и/08-14 он признан виновным в совершении административного правонарушения и привлечен к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ с назначением наказания в виде административного штрафа в размере 2000 руб. за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления.*

*Данным постановлением также установлено, что устроенная им несанкционированная свалка обнаружена в виде: накопленного металлолома; остатков древесины от разобранных деревянных строений; старых топливных бочек; старой изношенной автомобильной резины; корпусов изношенных холодильников и остального несортированного мусора (ТБО).*

*Помимо привлечения Ш. к административной ответственности, Инспекция государственного экологического надзора Камчатского края рассчитала ущерб, причиненный Ш. окружающей среде, в соответствии с п. 9 Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 08.07.2010 № 238.*

*Суд согласился с указанным расчетом и постановил взыскать с Ш. ущерб в размере 322 400 руб.*

### **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Нормативными правовыми актами, регулирующими порядок осуществления государственного земельного надзора, являются:

- Земельный кодекс Российской Федерации (глава 12);
- постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре»;
- Приказ Минприроды России от 29.06.2012 № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора»;
- Приказ Минсельхоза России от 30.01.2012 № 96 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов»;
- Приказ Минэкономразвития РФ от 30.06.2011 № 318 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии проведения проверок при осуществлении государственного земельного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

### **Государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль**

Специфическим предметом жилищного надзора являются жилые помещения, расположенные главным образом в многоквартирных домах. Основным направлением проверок в рамках государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля является в первую очередь деятельность организаций, осуществляющих управление многоквартирным домом (управляющая компания, ТСЖ, жилищный кооператив и проч.). Однако и деятельность самих жильцов тоже в определенных случаях может стать предметом контроля.

### **А. Предмет контроля**

В отношении граждан в рамках жилищного надзора может быть проверено соблюдение требований к использованию и содержанию жилых помещений (в том числе к их использованию по целевому назначению), к использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах.



Постановление Курского областного суда  
от 04.10.2013 по делу № 4-а-379/2013

*Предписание Государственной жилищной инспекции Курской области, выданное гражданину, о сносе незаконно установленной перегородки перед квартирой в общем коридоре, являющемся помещением общего пользования в многоквартирном доме, и назначенное административное наказание за его неисполнение (ст. 19.5 КоАП РФ) признаны законными.*

Кроме того, если число квартир в доме не превышает 16, то управление домом может осуществляться непосредственно собственниками помещений в этом доме (ст. 161 Жилищного кодекса РФ). В этом случае такая деятельность граждан тоже может стать предметом жилищного надзора.

Тем не менее жилищный надзор прежде всего направлен на хозяйствующих субъектов и в сравнительно небольшом объеме осуществляется в отношении граждан.



*Государственной жилищной инспекцией Московской области в 2014 г. было рассмотрено 7057 дел об административных правонарушениях. Только 2% (122) таких дел были возбуждены в отношении граждан<sup>22</sup>.*

### **Б. Формы контроля**

В целях контроля в отношении жильцов должностные лиц жилищных инспекций беспрепятственно посещают и осматривают по-

---

<sup>22</sup> Реестр рассмотренных Государственной жилищной инспекцией Московской области административных дел в 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://gzhi.mosreg.ru/meropriyatia/reestr-rassmotreniya-administrativnykh-del/03-02-2015-14-56-05-reestr-rassmotrennykh-administrativnykh-del-v-2014/> (дата обращения: 14.04.2015).

мещения общего пользования в многоквартирных домах. Посещение жилых помещений и их обследование жилищные инспекторы вправе осуществлять только с согласия собственников таких помещений. Таким образом, жилищная инспекция ограничена в своих возможностях по выявлению и фиксации случаев нарушения обязательных требований собственниками жилых помещений.

Например, незаконные перепланировки в жилых помещениях, даже если они нарушают законные интересы третьих лиц (соседей), выявляются с трудом. Подобные нарушения могут быть установлены при переходе прав собственности от одного собственника к другому, когда по тем или иным причинам необходимо заказать изготовление нового технического плана жилого помещения. В остальных случаях доказать факт незаконной перепланировки, переоборудования или использования жилого помещения не по назначению (например, под офисное помещение, мастерскую) затруднительно.



*Собственник одной из двухэтажных квартир в таунхаусе в микрорайоне Экопарк поселка Томилино Люберецкого района разобрал крышу и надстроил еще один этаж. Кроме того, была сделана пристройка к первому этажу для увеличения прихожей.*

*Как выяснили эксперты, фундамент для кирпичной пристройки был поставлен поверх силового кабеля, который входит в дом. Пристройка рискует раздавить кабель. По заключению Московского архитектурного института, фундамент блока квартир не рассчитан на нагрузку в виде дополнительного этажа, из-за чего может произойти осадка стен. Первый признак этого — трещины в стенах. Из-за того что одна секция стала на этаж выше соседних, на крышах примыкающих секций зимой будут образовываться сугробы, на вес которых не рассчитывалась конструкция крыши. По заключениям экспертов, произведенное переустройство опасно для дальнейшей эксплуатации и самой квартиры, и соседних.*

*Жители обращались в администрацию городского поселения Томилино. Там ответили, что в согласовании перепланировки отказывали. Однако меры по данной ситуации приняты не были. Тогда инициативная группа жителей написала обращение в Госжилинспекцию. При проверке жилищные инспекторы установили, что перепланировка произведена незаконно. Госжилинспекция возбудила в отношении собственника*

квартиры административное дело и наложила максимально возможный по закону штраф — 2000 руб. Администрация Томилина обязана принудить собственника вернуть квартиру в состояние, соответствующее проекту<sup>23</sup>.

### **В. Ответственность по результатам контроля**

По результатам осуществления государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля граждане могут быть привлечены к административной ответственности, им может быть выдано обязательное для исполнения предписание, а также с них может быть взыскан ущерб, причиненный жилому фонду, в добровольном или судебном порядке.



*Государственной жилищной инспекцией Московской области в 2014 г. было рассмотрено 122 административных дела в отношении граждан. Два дела были возбуждены по ст. 7.22 КоАП РФ («Нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений») и 120 дел были возбуждены по ст. 7.21 («Порча жилых домов, жилых помещений, а равно порча их оборудования, самовольные переустройство и (или) перепланировка жилых домов и (или) жилых помещений»)<sup>24</sup>.*

### **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Осуществление государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля регулируют Жилищный кодекс Российской Федерации (ст. 20), постановление Правительства РФ от 11.06.2013 № 493 «О государственном жилищном надзоре», а также региональные и муниципальные правовые акты.

---

<sup>23</sup> RealEstate. Информационный портал о недвижимости. Дом в Подмоскowie пошел трещинами из-за незаконной перепланировки [Электронный ресурс]. URL: <http://www.realestate.ru/news/30613/> (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>24</sup> Реестр рассмотренных Государственной жилищной инспекцией Московской области административных дел в 2014 году [Электронный ресурс]. URL: <http://gzhi.mosreg.ru/meropriyatia/reestr-rassmotreniya-administrativnykh-del/03-02-2015-14-56-05-reestr-rassmotrennykh-administrativnykh-del-v-2014/> (дата обращения: 14.04.2015).

## **Государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации**

Наиболее узкоспециальным видом контроля в отношении граждан в сфере владения, пользования и распоряжения недвижимым имуществом является государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Указанный вид контроля осуществляется по объектному принципу и возможен в отношении граждан, если последние выступают правообладателями зданий (помещений в них), являющихся объектами культурного наследия.

### **А. Предмет контроля**

Контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в отношении граждан заключается в проверке своевременного принятия и соблюдения охранных обязательств гражданами — собственниками (пользователями) объектов культурного наследия.

Охранное обязательство в соответствии со ст. 47.6 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» по своей правовой природе является обременением объекта недвижимости.

Охранным обязательством устанавливаются следующие требования:

- 1) сохранение объекта культурного наследия;
- 2) содержание и использование объекта культурного наследия в случае угрозы ухудшения его состояния;
- 3) обеспечение доступа к объекту культурного наследия;
- 4) размещение наружной рекламы на объектах культурного наследия, их территориях в случае, если ее размещение допускается в соответствии с законодательством.

## **Б. Формы контроля**

Нормативные правовые акты не делают различий при регулировании порядка осуществления государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в отношении граждан и в отношении хозяйствующих субъектов.

В рамках такого контроля в отношении используемых гражданами объектов культурного наследия формально могут проводиться как плановые, так и внеплановые проверки. При этом не удалось обнаружить примеров проведения на практике плановых проверок.

Поводом для проведения внеплановых проверок могут стать обращения и заявления государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, граждан, а также информация, полученная из средств массовой информации.



Постановление Самарского районного суда  
г. Самары от 25.12.2013 по делу № 5-108/2013

*Согласно письму Прокуратуры Самарского района г. Самары Министерством культуры Самарской области проведена проверка состояния объектов культурного наследия, в ходе которой установлено, что проверенное здание (выявленный объект культурного наследия) находится в неудовлетворительном состоянии, имеются открытые оконные проемы, что приводит к утрате облика внутренних помещений. Указанное здание является выявленным объектом культурного наследия «Дом Я.Г. Соколова, включавший помещения торгового и жилого назначения» (рис. 2). Согласно выпискам из ЕГРП, в указанном здании гражданину Н. на праве собственности принадлежат помещения.*

*В силу ст. 48 Федерального закона № 73-ФЗ собственник объекта культурного наследия несет бремя содержания принадлежащего ему объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия.*

*При государственной регистрации права собственности на объект культурного наследия собственник принимает на себя ограничения (обременения) права собственности на данный объект и указываемые в охранном обязательстве собственника объекта культурного наследия обязательства по содержанию объекта культурного наследия, по его сохранению (включая требования к порядку и срокам проведения реставрационных, ремонтных и иных работ), требования к условиям*

доступа к нему граждан, иные обеспечивающие его сохранность требования.

*Гражданин Н. умышленно уклонился от принятия на себя обязательств по содержанию объекта культурного наследия и оформлению охранного обязательства, тем самым совершил административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 7.13 КоАП РФ.*

*В судебном заседании гражданин Н. вину в совершенном административном правонарушении признал, вместе с тем указал, что при приобретении данного объекта недвижимости он не был уведомлен о сроках оформления охранного обязательства. Просил прекратить производство по делу в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ за малозначительностью административного правонарушения. Суд пришел к выводу о наличии в действиях гражданина состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 7.13 КоАП РФ. Ему назначен административный штраф в размере 15 000 руб.*

## **В. Ответственность по результатам контроля**

В результате осуществления государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации пользователи таких объектов могут понести административную и уголовную ответственность.

Административная ответственность наступает по:

– ст. 7.13 («Нарушение требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, их территорий либо несоблюдение ограничений, установленных в границах их зон охраны»);

– ст. 7.14.1 («Уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения»).

В случае если причиненный вред объекту культурного наследия значителен (стоимость восстановительных работ превышает 500 тыс. руб.), может наступить уголовная ответственность по ст. 243 и 243.1 УК РФ за умышленное уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Рос-



**Рис. 2.** Объект культурного наследия «Дом Я.Г. Соколова, включавший помещения торгового и жилого назначения» по адресу: г. Самара, ул. Венцека, 50 / ул. Молодогвардейская, 56 (изображение получено с помощью сервиса «Яндекс.Карты»)

сийской Федерации, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленных объектов культурного наследия, или за причинение таким объектам вреда по неосторожности, в том числе их уничтожение.



*В 2013 г. 6 человек были осуждены по ст. 243 УК РФ за уничтожение или повреждение памятников истории и культуры. В 2014 г. по данной статье были осуждены 4 человека<sup>25</sup>.*

#### **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Феде-

---

<sup>25</sup> Отчеты о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации за 2013 и 2014 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 22.04.2015).

рации в отношении граждан осуществляется в соответствии со следующими нормативными правовыми актами:

– постановление Правительства РФ от 31.12.2009 № 1204 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»;

– Приказ Минкультуры России от 08.08.2012 № 841 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за выполнением условий охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия федерального значения, охранных обязательств собственников объектов культурного наследия федерального значения и пользователей этими объектами».

## **2.6. Государственный контроль в сфере ветеринарии и фитосанитарии, санитарно-эпидемиологического благополучия**

Необходимость борьбы с распространением болезней растений, животных и человека, представляющих серьезную опасность для общества и экономики, предопределяет наличие строгих мер государственного регулирования в этой сфере, в том числе наличие таких специальных видов государственного контроля, как:

- государственный ветеринарный надзор;
- государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор);
- государственный надзор в области семеноводства, сортовой контроль и семенной контроль;
- федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Так как опасность массового заражения представляет деятельность не только хозяйствующих субъектов, но и отдельных физических лиц, что особенно заметно на примере деятельности личных подсобных хозяйств (ЛПХ) граждан, указанные выше виды контроля

могут осуществляться равно в отношении всех субъектов, нарушающих фитосанитарные, ветеринарные и санитарные правила.

Виды государственного контроля за гражданами в сфере ветеринарии и фитосанитарии, а также в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия в силу их специфичности, различных органов контроля и систем регулирования будут рассмотрены отдельно друг от друга.

### **Государственный ветеринарный надзор, государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор) и государственный надзор в области семеноводства**

Деятельность граждан может попадать в поле зрения ветеринарных врачей Россельхознадзора или региональных органов государственного ветеринарного надзора в следующих случаях:

- в случае производства поднадзорной продукции (продукция животного происхождения, в том числе подкарантинная продукция, корма и кормовые добавки), например, в личных подсобных хозяйствах;
- в случае реализации гражданами поднадзорной продукции;
- в случае ввоза/вывоза поднадзорной продукции (при ограничении ее оборота).



*При досмотре багажа и ручной клади граждан, прибывших в аэропорт Пулково авиарейсом PS 541 «Киев — Санкт-Петербург», специалистами в области ветеринарного надзора Управления Россельхознадзора по Санкт-Петербургу и Ленинградской области пресечена попытка ввоза на территорию Российской Федерации 1,5 кг сала без разрешения Россельхознадзора 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<sup>26</sup>.*

---

<sup>26</sup> Официальный сайт Россельхознадзора. Продукцию, привезенную из Украины, не пустили в Россию [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/structure/terorgs/spb/newsDetails.html?id=99464> (дата обращения: 14.04.2015).

### **А. Предмет контроля**

Предметом контроля при осуществлении государственного ветеринарного надзора, государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) и государственного надзора в области семеноводства является проверка соблюдения специальных ветеринарных правил, правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, иных обязательных требований в сфере ветеринарии, карантина растений и семеноводства.

Следует отметить, что в сфере ветеринарии, карантина растений и семеноводства остро стоит проблема неясности и нечеткости формы установления обязательных требований. В этой области действует множество правил, принятых органами и организациями СССР и РСФСР с неясным правовым статусом, сведения об официальной публикации которых отсутствуют. Некоторые обязательные для применения правила и инструкции изданы только в виде книжных публикаций.

### **Б. Формы контроля**

При осуществлении государственного ветеринарного надзора, государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) и государственного надзора в области семеноводства нормативные правовые акты не делают практически никаких различий в регулировании такого контроля в отношении хозяйствующих субъектов и в отношении граждан. Исключением является оговорка, согласно которой Федеральный закон № 294-ФЗ применяется только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Если говорить о правах должностных лиц посещать поднадзорные объекты, то Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» предусматривает возможность неограниченного доступа в помещения только организаций. Однако новый Федеральный закон от 21.07.2014 № 206-ФЗ «О карантине растений» предусматривает право инспекторов беспрепятственно посещать при осуществлении государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) любые подкарантинные объекты, в том числе находящиеся в собственности граждан.

Нормативные правовые акты предусматривают возможность применения в отношении физических лиц широкого круга полномочий, включая: проведение плановых проверок, запрос документов и сведе-

ний, отбор проб и образцов, проведение лабораторных исследований и экспертиз, выдачу предписаний.

Например, в области семеноводства государственные инспекторы вправе:

а) беспрепятственно посещать физических лиц, осуществляющих деятельность в области семеноводства, и получать безвозмездно от указанных лиц необходимую информацию;

б) приостанавливать использование семян в случае, если выявлено нарушение законодательства в области семеноводства;

в) давать физическим лицам, осуществляющим деятельность в области семеноводства, предписания об устранении нарушений законодательства в области семеноводства;

г) выбраковывать семенные посевы в случае нарушения технологии производства семян;

д) осуществлять государственный контроль за использованием семян охраняемого сорта;

е) отбирать пробы из партий семян в порядке инспекционного контроля;

ж) изымать документы о качестве семян в случае несоответствия результатов анализа пробы, отобранной в порядке инспекционного контроля, ранее полученным результатам;

з) налагать запрет на реализацию импортных семян, не соответствующих государственным стандартам Российской Федерации.

На практике не удалось выявить примеры применения всего указанного арсенала мер. Видимо, в практической деятельности государственный надзор в области семеноводства в отношении граждан воплощается только в привлечении граждан к административной ответственности.



*В связи с участвовавшими случаями нарушений законодательства в сфере семеноводства гражданами, осуществляющими реализацию семенного материала, с 3 по 5 сентября 2014 г. специалистами Управления Россельхознадзора по Республике Мордовия и Пензенской области проведены рейдовые мероприятия на центральном рынке г. Пензы.*

*В ходе контрольно-надзорных мероприятий установлены факты реализации саженцев плодовых культур. В нарушение ст. 31 Федерального закона от 17.12.1997 № 149-ФЗ «О семеноводстве» граждане реализовы-*

вали 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<sup>27</sup>.



Специалистами Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея проведена выездная внеплановая проверка в отношении гражданки В.А. Жеребятъевой, осуществляющей торговлю семенами овощных и цветочных культур, в ст. Брюховецкая по ул. Красная, напротив магазина «Цветы».

В результате проверки обнаружено нарушение правил ведения документации на пакетируемые семена, а именно ст. 25 Федерального закона № 149 «О семеноводстве». В.А. Жеребятъева не предоставила документы, подтверждающие сортовые и посевные качества на продаваемые семена: капуста цветная — 11 шт., огурцы — 8 шт., фасоль — 10 шт.

Инспектором Управления составлен протокол по ст. 10.13 КоАП РФ «Нарушение правил ведения документации на семена сельскохозяйственных растений»<sup>28</sup>.

Более разнообразны формы осуществления государственного ветеринарного надзора, государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) и государственного надзора в области семеноводства в отношении ЛПХ граждан.



По данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г., в России насчитывалось 22,8 млн личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан (для сравнения: переписью было зафиксировано 59,2 тыс. сельскохозяйственных организаций,

---

<sup>27</sup> Официальный сайт Россельхознадзора. Реализация саженцев плодовых культур без документов на центральном рынке г. Пензы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/structure/terorgs/mordovia/newsDetails.html?id=123331> (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>28</sup> Официальный сайт Россельхознадзора. На центральной улице в Брюховецкой продают семена неизвестного качества [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/structure/terorgs/krasnodar/newsDetails.html?id=127877> (дата обращения: 14.04.2015).

253,1 тыс. крестьянских фермерских хозяйств и 32 тыс. индивидуальных предпринимателей).

В личных подсобных и других индивидуальных хозяйствах содержалось 11,3 млн голов крупного рогатого скота (48% общего поголовья такого скота в стране), 8,5 млн голов свиней (50% общего поголовья), 143 млн кур (36,5% общего поголовья). Картофелем было занято 1,618 млн га земель ЛПХ из общей площади 2,120 млн га (76%), занятых данной культурой по всей стране<sup>29</sup>.

Следует отметить, что в ситуациях проверки ветеринарными врачами подсобных хозяйств граждан последние пытаются ссылаться на то, что их деятельность не может быть предметом проверки в рамках государственного ветеринарного надзора или фитосанитарного контроля, так как они не обладают статусом индивидуального предпринимателя. Однако при рассмотрении таких споров судами подтверждается право контрольного органа проводить проверки на поднадзорных объектах, принадлежащих любым гражданам, в том числе не зарегистрированным в качестве индивидуальных предпринимателей.



Апелляционное определение Тверского областного суда от 19.12.2013 № 33-4410

Государственная инспекция по ветеринарии Тверской области обратилась в суд с иском к гражданину П., в котором просила суд обязать ответчика обеспечить истцу доступ в помещение с животными в целях обследования на предмет наличия свиней и их дальнейшего отчуждения. В обоснование иска указано, что постановлением губернатора Тверской области от 31.07.2013 № 165-пг «О карантине» территория, на которой находится личное подворье гражданина П., входит в зону инфицированного объекта по африканской чуме свиней.

В ходе проведения карантинных мероприятий было установлено, что гражданин П., имея в личном хозяйстве 35 голов свиней, отказался предоставить животных с целью осуществления карантинных и других ветеринарно-санитарных мероприятий, в соответствии с

---

<sup>29</sup> Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года // Российская газета. № 4747. 10 сентября 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2008/09/10/perepis-dok.html> (дата обращения: 23.04.2015).

*пп. 4 и 5 Инструкции о мероприятиях по предупреждению и ликвидации африканской чумы свиней, утвержденной Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР от 21.11.1980. Данное обстоятельство было зафиксировано в актах от 10.08.2013 и 13.08.2013.*

*Гражданину П. было выдано предписание об устранении выявленных нарушений и обеспечении проведения мероприятий, указанных в пп. 4 и 5 Инструкции. Однако гражданин П. возложенную на него законом обязанность по организации и проведении карантинных и других ветеринарно-санитарных мероприятий на территории инфицированного объекта не выполнил, чем создает угрозу возникновения особо опасного заболевания на территории Старицкого района.*

*Постановлением губернатора Тверской области от 31.07.2013 № 165-пг в связи с получением положительного результата лабораторных исследований материала от добытого кабана на африканскую чуму свиней, отобранного на охотничьих угодьях, закрепленных за общественной организацией «Старицкое районное общество охотников и рыболовов» в Старицком районе Тверской области, на основании представления Государственной инспекции по ветеринарии Тверской области от 30.07.2013 на территории сельского поселения Станция Старица Старицкого района Тверской области был установлен карантин по АЧС с 1 августа 2013 г. на срок по истечении 30 дней со дня принятия положительного решения о снятии карантина по АЧС Противозoonотической комиссией Тверской области.*

*Этим же постановлением территория сельского поселения Станция Старица Старицкого района Тверской области признана инфицированным объектом.*

*Пунктом 17 Плана противозoonотических мероприятий на территории инфицированного объекта, являющегося приложением к постановлению губернатора Тверской области от 31.07.2013 № 1265-па, предусмотрено, что в срок до 15 августа 2013 г. необходимо произвести переучет свиней во всех категориях хозяйств, осуществляющих деятельность на территории инфицированного объекта.*

*Суд при рассмотрении спора удовлетворил требования Государственной инспекции по ветеринарии Тверской области и обязал гражданина обеспечить доступ уполномоченного органа в помещение с животными с целью обследования на наличие свиней.*



Решение Мокроусовского районного суда  
Курганской области от 16.03.2012 по делу № 2-37/2012

*В.Г. Харитонов обратился в суд с заявлением на действия руководителя Управления Россельхознадзора по Курганской области. В обосновании требований гражданин указал, что он получил от Управления Россельхознадзора по Курганской области уведомление о проведении проверки личного подсобного хозяйства. Проверка была назначена в связи с обращением гражданина Н., в котором содержалась просьба провести проверку ветеринарно-санитарных правил содержания свиней и выполнения мероприятий, направленных на предотвращение заноса и распространения африканской чумы свиней в ЛПХ В.Г. Харитонова. При этом в обращении были перечислены нарушения, связанные с содержанием животных. По мнению В.Г. Харитонова, проверка личного подсобного хозяйства граждан инспекторами законом не предусмотрена. Кроме того, инициатор проверки (гражданин Н.) неприязненно относится к Харитонову, поэтому его обращение не может быть основанием для проведения проверки.*

*Суд отказал в удовлетворении требований В.Г. Харитонова, признав законными действия Россельхознадзора по проведению проверки личного подсобного хозяйства Харитонова. В обоснование принятого решения суд указал, что государственный ветеринарный надзор осуществляется в том числе на подсобных хозяйствах независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности, крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах граждан. В связи с этим доводы В.Г. Харитонова о том, что проверка личного подсобного хозяйства законом не предусмотрена, судом не принимаются во внимание.*

### **В. Ответственность по результатам контроля**

Арсенал мер, которые ветеринарные врачи могут применить к нарушителям обязательных требований, многообразен. Отраслевые законодательные акты («О ветеринарии», «О карантине растений») допускают запрет осуществления определенной деятельности и изъятие продукции (животных и продукции животного происхождения) при объявлении карантина с компенсацией их стоимости.

По результатам осуществления анализируемых видов контроля могут быть выданы обязательные для исполнения предписания, а также в отношении граждан может наступить административная ответственность.

В табл. 7 приведены сведения об отдельных применимых к гражданам составах административных правонарушений и данные об объеме административной практики Россельхознадзора в 2013 г. Следует обратить внимание, что число административных дел в отношении граждан практически сравнялось с суммарным количеством дел, возбужденных в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и их должностных лиц. При этом в табл. 7 указаны данные только по федеральному надзорному органу без учета дел, возбужденных региональными органами контроля.

**Таблица 7.**



Статистика правонарушений, выявленных в 2013 г. Россельхознадзором, в сфере осуществления ветеринарного и фитосанитарного контроля, а также контроля в области семеноводства на основании данных федерального статистического наблюдения по форме 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики» (Приказ Росстата от 15.08.2014 № 523)

Административное правонарушение	Число привлеченных к административной ответственности		
	граждан	должностных лиц	юридических лиц
Нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками (ст. 10.1)	1794	3994	1757
Нарушение порядка ввоза и вывоза подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) (ст. 10.2)	10589	3201	2713
Нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) (ст. 10.3)	9015	6615	2403
Нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил (ст. 10.6)	11256	6601	3115
Соккрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных (ст. 10.7)	111	76	10
Нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки или убой животных, правил переработки, хранения или реализации продуктов животноводства (ст. 10.8)	8882	9603	2087

Окончание табл. 7

Административное правонарушение	Число привлеченных к административной ответственности		
	граждан	должностных лиц	юридических лиц
Нарушение правил производства, заготовки, обработки, хранения, реализации, транспортировки и использования семян сельскохозяйственных растений (ст. 10.12)	5091	4394	1114
Нарушение правил ведения документации на семена сельскохозяйственных растений (ст. 10.13)	367	1285	248
Нарушение порядка ввоза на территорию Российской Федерации семян сельскохозяйственных растений (ст. 10.14)	288	38	18
Всего дел по всем статьям	47 393	35 807	13 465
		49 272	

Кроме того, в случае наступления тяжких последствий может наступить и уголовная ответственность по ст. 249 УК РФ за нарушение ветеринарных правил или правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, повлекшее по неосторожности распространение эпизоотий или иные тяжкие последствия.



*В 2013 г. по ст. 249 УК РФ за нарушение ветеринарных правил, повлекшее тяжкие последствия, было осуждено 2 человека, в 2014 г. — 1 человек<sup>30</sup>.*

### Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля

Государственный ветеринарный надзор, государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор), государственный надзор в области семеноводства осуществляются согласно требованиям Законов «О ветеринарии», «О карантине растений», «О семеноводстве», а также в соответствии со следующими положениями:

— Положение о государственном ветеринарном надзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476;

<sup>30</sup> Отчеты о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации за 2013 и 2014 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 22.04.2015).

– Положение о федеральном государственном карантинном фитосанитарном надзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 31.01.2013 № 69;

– Положение о деятельности государственных инспекторов в области семеноводства сельскохозяйственных растений, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15.10.1998 № 1200.

## Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор

### А. Предмет проверок

Предметом проверок в отношении граждан при осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора является выполнение гражданами в процессе своей деятельности требований санитарного законодательства, выполнение санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

На практике существует правовая неопределенность по вопросу о том, в каком объеме требования санитарных правил (СанПиН) распространяются на деятельность граждан, не являющуюся хозяйственной. Один из таких споров рассмотрен Ольхонским районным судом Иркутской области.



Решение Ольхонского районного суда  
Иркутской области от 17.10.2012 № 12-20/2012

*Постановлением ГР/м-1766/12-09 от 26.06.2012 заместителя руководителя Управления Роспотребнадзора по Иркутской области гражданин Б. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.3 КоАП РФ («Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения»), и ему назначено административное наказание в виде штрафа в размере 400 руб.*

*Нарушение гражданина Б. выразилось в том, что он провел детский палаточный лагерь на озере Байкал с нарушением Санитарных норм и правил. При этом гражданин не оказывал туристических услуг, а только сопровождал детей, которых ему доверили знакомые гражданину родители детей. Гражданин Б. был для детей сопровождающим взрослым и обеспечивал их проживание в палаточном лагере.*

*Тем не менее Управление Роспотребнадзора по Иркутской области квалифицировало действия гражданина как проведение детского ту-*

*ристического лагеря палаточного типа в период летних каникул и посчитало, что гражданин обязан был соблюдать СанПиН 2.4.4.2605-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству лагерей палаточного типа в период летних каникул. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы».*

*Устроенная гражданином Б. стоянка на берегу озера Байкал для порученных ему детей грубо нарушала требования указанного СанПиНа. В частности, гражданин предварительно за 1 месяц до открытия или за 2 недели до заезда не поставил в известность Управление Роспотребнадзора по Иркутской области или органы местного самоуправления п. Хужир Ольхонского района, что является нарушением п. 1.6 СанПиН 2.4.4.2605-10. Б. не предъявил личную медицинскую книжку, что является нарушением п. 1.9 СанПиН 2.4.4.2605-10, у детей отсутствуют справки от врача о состоянии здоровья и о принадлежности к группам здоровья, отсутствуют условия для проведения банных дней, в лагере отсутствует медицинское обслуживание детей, что является нарушением п. 1.13 СанПиН 2.4.4.2605-10, отсутствуют данные о доброкачественности воды, о соответствии ее требованиям безопасности на питьевую воду, что является нарушением п. 3.1 СанПиН 2.4.4.2605-10, вокруг палаток отсутствуют канавки с уклоном для стока дождевых вод, что является нарушением п. 4.2 СанПиН 2.4.4.2605-10, пол палаток не приподнят с помощью деревянного настила, что является нарушением п. 4.3 СанПиН 2.4.4.2605-10. В лагере отсутствует медицинский пункт, что является нарушением п. 4.9 СанПиН 2.4.4.2605-10. На территории пищеблока отсутствуют моечная для мытья столовой и кухонной посуды, столовая для приема пищи, что является нарушением п. 6.3 СанПиН 2.4.4.2605-10, дети принимают пищу, сидя на земле или в палатках, столов обеденных и лавочек нет, кружки, тарелки стоят на земле, возле лавочки, посреди песка, что является нарушением п. 9.8 СанПиН 2.4.4.2605-10, в кладовой палатке хранятся продукты питания на земле, что является нарушением п. 6.3 СанПиН 2.4.4.2605-10, в санитарно-бытовой зоне отсутствуют место для мытья ног, стирки белья, мыльные воды от умывальника не проходят через мылоуловитель, что является нарушением п. 1.2 СанПиН 2.4.4.2605-10, отсутствует постирочная с оборудованными скамейками, что является нарушением п. 7.3 СанПиН 2.4.4.2605-10, пищу готовят без фартуков, косынок, халатов, что является нарушением п. 9.6 СанПиН 2.4.4.2605-10. Для приготовления пищи отсутствует квалифицированный повар, что является нарушением п. 9.10 СанПиН 2.4.4.2605-10, от-*

существуют условия для раздельного мытья кухонной и столовой посуды, что является нарушением п. 9.11 СанПиН 2.4.4.2605-10, для обеспечения здорового питания не составлено 10-дневное меню, что является нарушением п. 9.13 СанПиН 2.4.4.2605-10, отсутствуют журналы бракеража готовой продукции, что является нарушением таблицы 2 СанПиН 2.4.4.2605-10.

Гражданин Б. обжаловал постановление о назначении ему административного наказания в суд, сочтя, что им не был организован детский туристический лагерь, и он не является субъектом вменяемого ему административного правонарушения. Суд согласился с доводами жалобы, сочтя, что физическое лицо не обязано соблюдать требования СанПиН 2.4.4.2605-10.

## **Б. Формы контроля**

Процедура осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора аналогична процедуре осуществления контроля в отношении хозяйствующих субъектов.

Административный регламент исполнения Роспотребнадзором государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров (Приказ Роспотребнадзора от 16.07.2012 № 764) предусматривает ряд административных процедур осуществления в отношении граждан санитарно-эпидемиологического надзора, которые указаны в табл. 8.

**Таблица 8.** Административные процедуры федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отношении граждан

<b>Наименование проверки</b>	<b>Итоговый документ</b>
Принятие решения о проведении проверки	Распоряжение о проведении проверки
Проведение проверки	Акт проверки
Вручение или направление акта проверки	Расписка о получении акта проверки или документ, подтверждающий получение акта проверки, направленного лицу, в отношении которого она проведена

Плановые проверки в отношении граждан в рамках федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора не проводятся. Уведомления граждан о проведении в отношении них проверки не требуется. При проведении проверки должностные лица Роспотребнадзора имеют право:

1) беспрепятственно проверять выполнение лицами, подлежащими проверке, обязательных требований, если такие требования относятся к полномочиям Роспотребнадзора;

2) требовать от лиц, подлежащих проверке, представления документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они являются объектами проверки или относятся к предмету проверки;

3) отбирать образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды для проведения их исследований, испытаний, измерений, проводить измерения факторов среды обитания;

4) привлекать к проведению выездной проверки экспертов, экспертные организации;

5) посещать с согласия граждан их жилые помещения в целях обследования их жилищных условий;

6) проводить досмотр транспортных средств и перевозимых ими грузов, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов, в целях установления соответствия транспортных средств и перевозимых ими грузов санитарным правилам.

По результатам проверки гражданину может быть выдано предписание, в том числе:

— об устранении выявленных нарушений санитарно-эпидемиологических требований;

— о прекращении реализации не соответствующей санитарно-эпидемиологическим требованиям продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов;

— о проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

— о проведении лабораторного обследования граждан, контактировавших с больными инфекционными заболеваниями, и медицинского наблюдения за такими гражданами<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> См. ст. 50 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Однако следует отметить, что, видимо, на практике в отношении граждан формализованные проверки не проводятся<sup>32</sup>. Распоряжения о проверке граждан не издаются, а по итогам проверки гражданам не вручается акт проверки. Все проверочные мероприятия оформляются в отношении граждан напрямую в виде производства по делу об административном правонарушении. Уполномоченное должностное лицо, непосредственно выявив признаки состава административного правонарушения, сразу (минуя стадию проверки) составляет протокол об административном правонарушении и по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении привлекает гражданина к административной ответственности.



Постановление Белинского районного суда  
Пензенской области от 22.12.2014 по делу № 5-38/2014

*Судом на основании материалов Управления Роспотребнадзора по Пензенской области установлено, что на территории частного домовладения, принадлежащего гражданину, содержатся животные — свиньи, при этом расстояние от домовладения гражданина до жилого дома соседа (на основании обращения которого была инициирована проверка) составляет 37 м 40 см. Факт наличия хозяйства с содержанием животных (свиней) до 50 голов на расстоянии менее 50 м до частных домовладений соседей является нарушением п. 3 класса 5 раздела 7.1.11 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» (утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 74).*

*Своими действиями гражданин совершил административное правонарушение, предусмотренное ст. 6.3 КоАП РФ, т.е. нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Гражданину назначено наказание в виде штрафа в размере 300 руб.*

Помимо собственно надзорных функций, направленных на выявление, фиксацию нарушений обязательных требований и назна-

---

<sup>32</sup> Никакой правоприменительной практики, свидетельствующей о проведении Роспотребнадзором в отношении граждан формализованных проверок, не выявлено.

чение предусмотренного законом наказания, в рамках санитарно-эпидемиологического надзора следует отметить функцию выявления очагов инфекционных и паразитарных болезней, проведение эпидемиологических расследований, а также госпитализацию и изоляцию больных болезнями, представляющими опасность для окружающих, и лиц с подозрением на такие заболевания. В понимании настоящего исследования данные функции не относятся к осуществлению государственного контроля, так как не связаны с выявлением нарушений обязательных требований. Однако на такие противоэпидемиологические мероприятия необходимо кратко указать, в том числе потому, что Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» они отнесены к санитарно-эпидемиологическому надзору.



*За период с 01.08.2014 по 01.10.2014 в аэропортах Российской Федерации специалистами Роспотребнадзора осмотрено более 3 млн пассажиров, прибывших из различных стран, в том числе из стран Африки. Лиц с признаками инфекционных заболеваний не выявлено.*

*Роспотребнадзором введен учет лиц, прибывающих из эпидемически неблагополучных стран Африки по месту работы или учебы. Приняты меры по организации за такими лицами обязательного медицинского наблюдения сроком на 21 день. За период наблюдения с признаками инфекционных болезней было госпитализировано и обследовано лабораторно на лихорадку Эбола 22 человека, результаты отрицательные<sup>33</sup>.*

Следует отметить, что, несмотря на наличие полномочий по осмотру граждан, у Роспотребнадзора отсутствует возможность принудительно изолировать больных граждан в случае, если они уклоняются от госпитализации. Например, в случае обнаружения у гражданина открытой формы туберкулеза, опасной для окружающих лиц, и при уклонении его от госпитализации уполномоченные органы (органы прокуратуры) вынуждены обращаться в суд с исковым требованием о понуждении гражданина госпитализироваться. Однако и в случае

---

<sup>33</sup> Официальный сайт Роспотребнадзора. О ситуации с лихорадкой Эбола (по состоянию на 24.10.2014) [Электронный ресурс]. URL: [http://rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news\\_details.php?ELEMENT\\_ID=2537](http://rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=2537) (дата обращения: 14.04.2015).

принятия положительного решения по такому заявлению имеются существенные трудности с исполнением такого судебного решения службой судебных приставов<sup>34</sup>.

## В. Ответственность по результатам контроля

По результатам осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора гражданам может быть выдано предписание, а также они могут быть привлечены к административной ответственности.

В табл. 9 приведены сведения об общем количестве лиц, привлеченных к административной ответственности федеральными органами исполнительной власти по ст. 6.3 КоАП РФ. В отличие от ветеринарного и фитосанитарного надзора, количество привлеченных к ответственности граждан значительно меньше числа юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и их должностных лиц.

Таблица 9.



Статистика правонарушений, выявленных в 2013 г. федеральными органами исполнительной власти в части нарушения законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (на основании данных федерального статистического наблюдения по форме 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики» (Приказ Росстата от 15.08.2014 № 523))

	Число привлеченных к административной ответственности, чел.		
	граждан	должностных лиц	юридических лиц
Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3)	13 460	77 269	23 759

Кроме того, в случае если нарушение санитарно-эпидемиологических правил повлекло по неосторожности массовое заболевание

<sup>34</sup> Официальный сайт Прокуратуры Ростовской области. Прокуратура Волгодонска пресекла бездействие судебных приставов по исполнению судебных решений о принудительной госпитализации лиц, больных туберкулезом [Электронный ресурс]. URL: <http://www.prokuror-rostov.ru/news/7171.html> (дата обращения: 14.04.2015).

или отравление людей, граждане могут быть привлечены к уголовной ответственности по ст. 236 УК РФ.



*В 2013 г. за нарушение санитарно-эпидемиологических правил (ст. 249 УК РФ) было осуждено 15 человек, в 2014 г. — 8 человек<sup>35</sup>.*

### **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Нормативными правовыми актами, регулиющими порядок осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, являются:

— Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

— Приказ Роспотребнадзора от 16.07.2012 № 764 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров»;

— Приказ Роспотребнадзора от 17.07.2012 № 767 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по осуществлению санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска на российском участке внешней границы Таможенного союза».

---

<sup>35</sup> Отчеты о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации за 2013 и 2014 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=5> (дата обращения: 23.04.2015).

## **2.7. Государственный экологический надзор**

Государственный экологический надзор является одним из самых распространенных и наиболее знакомым для граждан. Большинство физических лиц периодически становятся природопользователями, выезжая на различные природные территории, в леса и заповедники, на водные объекты, добывая различные биологические ресурсы, собирая дикорастущие плоды, ягоды и другие лесные ресурсы.

Государственный экологический надзор принадлежит к тем общехозяйственным (полисубъектным) видам контроля, которые в большей степени осуществляются в отношении граждан, чем в отношении хозяйствующих субъектов.

Законодательство РФ предусматривает осуществление в рамках государственного экологического надзора различными уполномоченными органами многочисленных видов такого надзора. Перечни видов государственного экологического надзора закреплены ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и Правилами осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля), утвержденными постановлением Правительства РФ от 27.01.2009 № 53. При этом перечни, утвержденные данными актами, отличаются друг от друга.

В отношении граждан могут осуществляться следующие виды государственного экологического надзора:

- государственный надзор и муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;
- государственный надзор в области использования и охраны водных объектов;
- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;
- государственный надзор в области обращения с отходами;
- государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал;
- государственный экологический надзор на континентальном шельфе РФ;
- государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море РФ;
- государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне РФ;

- федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана), муниципальный лесной контроль;
- федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;
- 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);
- федеральный государственный охотничий надзор (в том числе контроль за оборотом продукции охоты).

#### **А. Предмет контроля**

Предметом государственного экологического надзора является проверка соблюдения требований и нормативов в области охраны окружающей среды, различных правил природопользования.

Для каждого вида экологического надзора нормативными правовыми актами устанавливается свой специфический предмет контроля в отношении граждан. Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 24.12.2012 № 1391 в рамках *государственного надзора и муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий* проверяются:

- а) наличие разрешения на право пребывания граждан на соответствующих особо охраняемых природных территориях;
- б) наличие разрешения на хранение и ношение охотничьего оружия;
- в) имеющиеся у граждан орудия и продукция природопользования;
- г) соблюдение гражданами установленного режима особой охраны, требований в области охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на соответствующих особо охраняемых природных территориях и в их охранных зонах.



Решение Белорецкого районного суда Республики Башкортостан от 10.07.2013 по делу № 12-40/2013

*Гражданка привлечена к административной ответственности за незаконное, без разрешения нахождение на территории заповед-*

ника. Гражданка с группой туристов в целях совершения сплава по реке заехали без разрешения на территорию заповедника в месте, где проезд на автомобиле и нахождение туристов запрещены. Постановление заместителя главного государственного инспектора по охране территории ФГБУ «Южно-Уральский государственный природный заповедник» признано судом законным.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 25.01.2013 № 29 в рамках государственного охотничьего надзора в отношении граждан проверяются:

а) документы, подтверждающие право граждан на добычу охотничьих ресурсов (охотничий билет, разрешение на добычу охотничьих ресурсов, разрешение на хранение и ношение охотничьего оружия, путевка, т.е. документ, подтверждающий заключение договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства);

б) орудия охоты, способы охоты, сроки охоты;

в) отловленные или отстрелянные дикие животные, их мясо, пушнина и иная продукция, определяемая в соответствии с Общероссийским классификатором продукции, на предмет соответствия указанным в разрешении на добычу охотничьих ресурсов сведениям;

г) соблюдение правил охоты.



Постановление Ольского районного суда  
Магаданской области от 18.07.2014 по делу № 55-289/2014

Как указано в протоколе об административном правонарушении, составленном госохотинспектором Департамента госохотнадзора Магаданской области, при проведении рейда по федеральному государственному охотничьему надзору в отношении граждан, осуществляющих охоту в охотничьих угодьях, закрепленных за Магаданской областной общественной организацией «Общество охотников и рыболовов», в 4 км от Ямского перевала, 17 км от пос. Ола, на территории охотничьих угодий Ольского района (участок «Ольско-Танонский»), находясь в вездеходе ГТС-71 под управлением гражданина Г., был установлен гражданин М., который производил охоту на водоплавающую дичь принадлежащим ему охотничьим оружием марки МР-153, 12-го калибра, 2003 г. выпуска, охотничьим оружием марки МЦ-2112, 12-го калибра, 1974 г. выпуска с нарушением установленных правилами охоты сроков охоты на водоплавающую дичь.



*В 80-х годах прошлого столетия в России было зарегистрировано 4,5 млн охотников. Сегодня общее число граждан РФ, имеющих удостоверение на право охоты (охотбилет), составляет около 3 млн человек. Для сведения: в США численность охотников — 12 млн человек, во Франции — 1,6 млн человек. Количество официальных охотников в России уменьшается, а число граждан, охотящихся без охотбилета, из года в год растет<sup>36</sup>.*

Противоречивым с точки зрения правоприменительной практики является предмет проверочных мероприятий в рамках *государственного надзора в области обращения с отходами*.

Чаще всего граждане в рамках данного надзора наказываются за складирование отходов на несанкционированных свалках (данные деяния могут выявляться в рамках как государственного надзора в области обращения с отходами, так и санитарно-эпидемиологического надзора). Соответственно, наказание за такие деяния могут накладываться различными органами: природоохранными (федеральными и региональными), санитарно-эпидемиологическими, административно-техническими инспекциями.

Сложным с точки зрения правоприменения является регулирование вопроса о деятельности, связанной с образованием отходов от личного подсобного хозяйства. В соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов I–IV классов опасности подлежит лицензированию. Свежий и перепревший навоз от домашнего скота относится к III или IV классу опасности. Однако лицензии в порядке Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» выдаются только юридическим лицам

---

<sup>36</sup> Слово редактора // Журнал «Охота» [Электронный ресурс]. URL: [http://ohota-kuzenkov.ru/index.php?id=2&Itemid=18&layout=blog&option=com\\_content&view=category](http://ohota-kuzenkov.ru/index.php?id=2&Itemid=18&layout=blog&option=com_content&view=category) (дата обращения: 14.04.2015). При этом, по официальным данным федерального статистического наблюдения, по состоянию на 1 сентября 2012 г. был зарегистрирован 2 364 631 охотник (информация из Государственного охотхозяйственного реестра) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=42172&referrerType=0&referrerId=1607363> (дата обращения: 14.04.2015).

и индивидуальным предпринимателям. При обзоре правоприменительной практики выявлены случаи, когда контролирующие органы требовали от граждан зарегистрироваться в качестве индивидуальных предпринимателей и получить лицензию, если размер таких ЛПХ (количество голов скота) был более установленных региональными органами лимитов.

### **Б. Формы контроля**

Особенностью всех видов государственного экологического надзора является то, что практически во всех случаях контрольно-надзорные мероприятия направлены на неопределенный круг лиц, пребывающих на той или иной поднадзорной территории или акватории. Соответственно, формой государственного экологического надзора чаще всего являются рейдовые мероприятия, проводимые на основании плановых рейдовых заданий.

Например, в рамках *государственного надзора в области использования и охраны водных объектов* в соответствии с Положением о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов, утвержденным постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476, в ходе мероприятий по контролю, проводимых на основании плановых (рейдовых) заданий, патрулируются водные объекты в целях выявления и пресечения нарушений гражданами обязательных требований и незаконного использования водных объектов и территорий их водоохранных зон.



Решение Липецкого областного суда  
от 19.01.2011 по делу № 21-5/2011

*По результатам проведенного рейда был установлен факт забора воды из реки Байгора без соответствующего разрешения о предоставлении водного объекта в пользование и без заключения договора водопользования. Забор производился с помощью установленного на берегу реки насоса. Вода изымалась из реки Байгора путем перекачки через сооруженную гражданином плотину в созданный им пруд.*

*Государственный инспектор Управления Росприроднадзора по Липецкой области на основании акта осмотра водоохранной зоны привлек гражданина к ответственности по ч. 1 ст. 8.14 КоАП РФ.*

В рамках *федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), муниципального лесного контроля* основной формой контроля правомерного пребывания граждан в лесах является также патрулирование.

В соответствии с Положением об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), утвержденным постановлением Правительства РФ от 22.06.2007 № 394, патрулирование лесов производится в соответствии с нормативами, установленными Минприроды России. В ходе патрулирования уполномоченные должностные лица вправе проверять у граждан документы, подтверждающие право осуществлять использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение, вправе задерживать в лесах граждан, нарушивших требования лесного законодательства, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы, изымать у граждан, нарушающих требования лесного законодательства, орудия совершения правонарушений, транспортные средства и соответствующие документы.



Постановление Нерюнгринского городского суда  
Республики Саха (Якутия) от 13.02.2014 № 5-15/2014

*Гражданин совершил административное правонарушение, выразившееся в незаконной рубке лесных насаждений, при следующих обстоятельствах. Согласно приказу начальника органа полиции проводилась целевая профилактическая операция «Ель» по пресечению незаконных рубок молодняка хвойных пород деревьев. В ходе данной операции и административного расследования по рапорту сотрудника полиции было установлено, что гражданин, находясь в лесном массиве, незаконно осуществил рубку одного дерева хвойной породы (сосна) диаметром 1 см до степени прекращения роста с использованием ручной пилы без разрешения (ордера), выдаваемого муниципальным органом на ликвидацию зеленых насаждений. Гражданин привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.28 КоАП РФ.*

*Федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания также в качестве своего средства контроля граждан предусматривает регулярные обследования (рейды) территории среды обитания объектов животного мира.*



Решение Ленинского районного суда Еврейской автономной области от 15.10.2013 по делу № 12-48/2013

*В ходе рейда было установлено, что в заливе реки гражданин С. осуществлял мойку автомобиля марки «Тойота». Автомобиль находился непосредственно в водоеме залива, образованного от разлива реки, 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 КоАП РФ («Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов»).*

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) также проводится в форме рейдов.



Решение Кандалакшского районного суда Мурманской области от 12.05.2011

*Из материалов дела об административном правонарушении следует, что О.Н. Миньченкова привлечена к административной ответственности по ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ за нарушение п. 73 Правил рыболовства для Северного рыбохозяйственного бассейна, утвержденных Приказом Федерального агентства по рыболовству от 16.01.2009 № 13, а именно за осуществление 25.04.2010 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.*

*Из представленных документов следует, что совершение 25.04.2010 О.Н. Миньченковой административного правонарушения было выявлено при проведении на основании задания начальника Кандалакшского отдела госконтроля, надзора и охраны водных биологических ресурсов в период с 22 по 25 апреля 2010 г. рыбоохранного рейда. Руководителем рейдовой группы согласно заданию был старший госинспектор С.В. Мурунов.*

*О.Н. Миньченкова подвергнута административному наказанию в виде штрафа в размере 1000 руб.*

На практике рейдовые мероприятия необязательно могут проводиться на основании плановых заданий. Государственные инспекторы могут проводить адресные мероприятия, оперативно реагируя на поступившую информацию о факте нарушения обязательных требований в конкретном месте поднадзорной территории.



Решение Ставропольского районного суда  
Самарской области от 12.11.2014 по делу № 12-100/2014

*Постановлением и.о. заместителя главного государственного инспектора по охране территории и экологической безопасности национального парка «Самарская Лука» гражданин был привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.28 КоАП РФ и подвергнут административному наказанию в виде штрафа. Гражданин обжаловал постановление об административном наказании, ссылаясь на то, что он распиливал на пеньки уже сваленное кем-то до него дерево. Он не виновен в валке деревьев.*

*В суде были заслушаны показания свидетеля, в соответствии с которыми он, проезжая вдоль лесопосадки, увидел падающее дерево. Сначала он подумал, что днем «самовалки» не должно быть, что это с разрешения главы администрации сельского поселения Осиновка кто-то спилил дерево. Но, когда он доехал до дома через 10–15 мин, засомневался в этом и позвонил государственному инспектору, сообщил о случившемся. После этого он отвез внука до автобуса и вернулся на место происшествия. Там уже был государственный инспектор. На земле лежало свежеспиленное дерево березы, рядом находилась бензопила, также там были ранее ему неизвестный задержанный гражданин и его автомашина.*

*В удовлетворении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении было отказано.*

Адресные проверки конкретных граждан на основе поступившей в орган контроля информации, в том числе жалоб граждан, зачастую проводятся в случае, если нарушение экологических требований гражданами имеет длящийся характер и происходит на стационарных объектах, принадлежащих гражданам, в том числе на их земельных участках.



### Решение Баймакского районного суда Республики Башкортостан от 04.10.2013 по делу № 12-155/2013

*В связи с заявлением пенсионерки о том, что ее сосед рядом с ее домом часто вываливает мусор, был произведен осмотр участка, в результате которого установлено, что на задах участка гражданина имеется несанкционированная свалка. На основании этого гражданин был привлечен Сибайским территориальным комитетом Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ.*

Так как государственный экологический надзор осуществляется различными органами и учреждениями федерального, регионального и муниципального уровней, какая-либо сводная статистика о количестве мероприятий по контролю отсутствует. В открытом доступе имеются данные по отдельным органам контроля, как в указанном ниже примере.



*Должностными лицами Министерства лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области и государственными инспекторами районных лесничеств в 2014 г. проведено 1023 рейда по охране объектов животного мира и среды их обитания. Составлено 156 протоколов об административных правонарушениях. По 137 протоколам вынесены судебные решения о привлечении виновных лиц к ответственности.*

*Наложено административных штрафов на сумму 53,5 тыс. руб., взыскана вся сумма штрафов. Изъято 62 единицы орудий незаконного природопользования, из них: 9 единиц гладкоствольного охотничьего оружия, 62 капкана и 4 петли. Предъявлены иски о возмещении нанесенного ущерба животному миру на сумму 97,8 тыс. руб., из них: за незаконную добычу бурого медведя — 90 тыс. руб., пернатой дичи — 6,3 тыс. руб., пушных животных — 1,5 тыс. руб. В добровольном порядке возмещен ущерб на сумму 1,5 тыс. руб.*

## **В. Ответственность по результатам контроля**

Наиболее распространенным неблагоприятным для граждан последствием государственного экологического надзора является привлечение их к административной ответственности.

Отдельная глава в Кодексе об административных правонарушениях отведена законодателем для составов административных правона-

рушений в области охраны окружающей среды и природопользования (глава 8). В данной главе предусмотрено 47 составов административных правонарушений, по некоторым из них в качестве административного наказания предусматривается конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. В табл. 10 указаны сведения по отдельным составам административных правонарушений в области охраны окружающей среды, дела по которым были возбуждены федеральными органами исполнительной власти в 2013 г. Однако следует иметь в виду, что по экологическим правонарушениям основная масса дел возбуждается региональными природоохранными органами.

Таблица 10.

Статистика правонарушений, выявленных в 2013 г. федеральными органами исполнительной власти в части нарушения законодательства РФ в области охраны окружающей среды, на основании данных федерального статистического наблюдения по форме 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики» (Приказ Росстата от 15.08.2014 № 523)



	Число привлеченных к административной ответственности, чел.		
	граждан	должностных лиц	юридических лиц
Нарушение правил охраны водных объектов (ст. 8.13)	162	753	1064
Нарушение правил водопользования (ст. 8.14)	4	244	410
Нарушение правил охраны атмосферного воздуха (ст. 8.21)	53	1566	1342
Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.23)	5596	315	2
Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных (ст. 8.33)	7487	1587	1416
Нарушение правил пользования объектами животного мира и правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного рыболовства, прибрежного рыболовства и других видов рыболовства (ст. 8.37)	88024	653	155

Окончание табл. 10

	Число привлеченных к административной ответственности, чел.		
	граждан	должностных лиц	юридических лиц
Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов (ст. 8.38)	291	102	56
Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39)	110	46	30
Нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 8.42)	10 519	1 383	481

Также административная ответственность в сфере охраны окружающей среды может устанавливаться региональными законодательными актами. Например, в Кодексе г. Москвы об административных правонарушениях также предусмотрена соответствующая глава. В частности, ст. 4.19 КоАП г. Москвы установлена ответственность за незаконное уничтожение зеленых насаждений, в рамках которой в отношении граждан предусмотрена ответственность в виде штрафа в размере от 4000 до 4500 руб.

Кроме административной ответственности за причинение вреда окружающей среде может наступить и уголовная ответственность. Ниже приведен перечень статей Уголовного кодекса Российской Федерации, по которым граждане наиболее часто привлекаются к уголовной ответственности:

- незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов (ст. 256);
- незаконная охота (ст. 258);
- незаконная добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации (ст. 258.1);

- незаконная рубка лесных насаждений (ст. 260);
- уничтожение или повреждение лесных насаждений (ст. 261).

Вид ответственности (административная или уголовная) зависит от размера ущерба, причиненного гражданином окружающей среде в результате совершенного им правонарушения. Например, уголовная ответственность за незаконную рубку лесных насаждений наступает, если ущерб, причиненный таким насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам, исчисленный по утвержденным Правительством России таксам, превышает 5 тыс. руб.



*По данным Генеральной прокуратуры РФ, за 2014 г. выявлено 25 526 экологических преступлений<sup>37</sup>. По данным Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации, в 2013 г. по экологическим преступлениям было осуждено 10 224 человека. При этом 99% этого количества были осуждены всего по трем статьям главы 26 УК РФ «Экологические преступления» (из 18 статей, содержащихся в данной главе). По ст. 256 «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов» было осуждено 4698 лиц, по ст. 258 «Незаконная охота» — 514 лиц, по ст. 260 «Незаконная рубка лесных насаждений» — 4934 лица<sup>38</sup>.*

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» допускает выдачу гражданам предписаний об устранении выявленных нарушений. Такое право должностных лиц органов государственного экологического надзора предусмотрено в отдельных положениях о конкретных видах экологического надзора (например, Положение об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), утвержденное постановлением Правительства РФ от 22.06.2007 № 394).

Однако на практике случаи выдачи предписания гражданам редки, так как фактически они могут иметь смысл только в тех случаях, когда

<sup>37</sup> Портал правовой статистики. Состояние преступности в России за январь — декабрь 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>38</sup> Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации за 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2362> (дата обращения: 14.04.2015).

выявленное нарушение связано с эксплуатацией гражданами каких-либо стационарных объектов, которые можно впоследствии повторно проверить на предмет выполнения требований предписания.

Также результатом экологического надзора может стать взыскание с граждан ущерба, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований. В соответствии со ст. 78 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда. Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, а при их отсутствии — в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Постановлением Правительства РФ от 08.05.2007 № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» утверждены для всех субъектов Российской Федерации таксы для исчисления размера ущерба, причиненного деревьям и кустарникам, заготовка древесины которых не допускается. Например, в г. Москве такса при незаконных рубке, уничтожении или повреждении до степени прекращения роста деревьев составляет 18 500 руб. за 1 куб. м древесины.



Решение Кантемировского районного суда  
Воронежской области от 05.12.2011 по делу № 2-353/2011

*Управление лесного хозяйства Воронежской области обратилось в суд с иском о взыскании с гражданина причиненного в результате незаконной рубки деревьев ущерба окружающей среде в размере 154 397 руб. В обоснование искового заявления истец указал, что при патрулировании лесного массива в квартале 237, выдел 36 лесничества руководителем — лесничим Кантемировской филиала ОГУ «Лесная охрана» «Кантемировское лесничество» В.П. Мабенджидисом была обнаружена незаконная*

*рубка 2 деревьев породы клен и 3 сырорастущих деревьев породы ива древодвидная общим объемом 4,159 куб. м для личных нужд гражданина.*

*29 августа 2011 г. по факту незаконной рубки Кантемировский филиал ОГУ «Лесная охрана» «Кантемировское лесничество» обратился с заявлением в отдел МВД России по Кантемировскому району Воронежской области о привлечении к ответственности гражданина Ф.Г. Ткачева, так как в результате незаконной рубки был причинен материальный ущерб на общую сумму 154 397 руб., что более чем минимально необходимый размер вреда для возбуждения уголовного дела.*

*7 октября 2011 г. приговором Кантемировского районного суда Воронежской области Ф.Г. Ткачев был признан виновными по ч. 3 ст. 260 Уголовного кодекса РФ («Незаконная порубка до степени прекращения роста лесных насаждений, совершенная в значительном размере»). Суд удовлетворил исковое заявление Управления лесного хозяйства Воронежской области и взыскал с Ф.Г. Ткачева в доход федерального бюджета ущерб, причиненный незаконной рубкой, в размере 154 397 руб.*

#### **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Нормативными правовыми актами, регуливающими порядок осуществления государственного экологического надзора в отношении граждан, являются:

– Положение о государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения, утвержденное постановлением Правительства РФ от 24.12.2012 № 1391;

– Положение о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476;

– Правила осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля), утвержденные постановлением Правительства РФ от 27.01.2009 № 53;

– Положение об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), утвержденное постановлением Правительства РФ от 22.06.2007 № 394;

– Положение о федеральном государственном охотничьем надзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 25.01.2013 № 29;

– Положение об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 25.12.2012 № 1394;

– Положение о федеральном государственном надзоре в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, утвержденное постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476.

## **2.8. Государственный контроль в сфере связи и распространения информации**

Действующее законодательство Российской Федерации предусматривает 3 вида государственного контроля в сфере связи и распространения информации, которые могут осуществляться в отношении граждан:

– государственный контроль (надзор) за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств (радиоконтроль);

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

– государственный контроль (надзор) в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

### **А. Предмет контроля**

Предметом государственного контроля является соблюдение установленных требований к распространению информации в определенной среде (радиочастотный спектр, информационно-телекоммуникационная сеть Интернет).

Радиоконтроль активно используется для проверки соблюдения установленных требований радиолюбителями. Решением Государственной комиссии по радиочастотам определены полосы радиочастот для использования любительской радиослужбой, условия использования таких частот, а также основные технические характеристики любительских радиоэлектронных средств.



*Начиная с 1992 г. действует Союз радиоловителей России, объединяющий в настоящее время несколько тысяч членов. Например, на начало 2015 г. в Московском областном отделении СРР состояло 864 члена, в Ставропольском краевом отделении — 364 члена, в Ульяновском областном отделении — 48<sup>39</sup>.*

Контроль за распространением информации в сети Интернет направлен на предотвращение распространения владельцами сайтов или страницы сайта в сети Интернет: а) информации, распространение которой в Российской Федерации запрещено; б) информации, распространяемой с нарушением исключительных прав на фильмы, в том числе кинофильмы, телефильмы. Владелец сайта или страницы сайта в сети Интернет может являться — и, как правило, является — гражданином.



*По данным Яндекса, на весну 2009 г. в русскоязычной блогосфере существовало 7,4 млн блогов: 6,9 млн личных дневников и более полумиллиона сообществ. Каждый день блогеры создавали около миллиона записей на русском языке — около 300 тыс. постов и около 700 тыс. комментариев<sup>40</sup>.*

В категорию информации, распространение которой в России запрещено, входят:

— материалы с порнографическими изображениями несовершеннолетних и (или) объявления о привлечении несовершеннолетних в качестве исполнителей для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера;

— информация о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, о местах приобретения таких средств и веществ, о способах и местах культивирования наркосодержащих растений;

— информация о способах совершения самоубийства, а также призывы к совершению самоубийства;

---

<sup>39</sup> URL: <http://www.srg.ru/> (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>40</sup> Информационный бюллетень «Блогосфера Рунета» [Электронный ресурс]. URL: [http://download.yandex.ru/company/yandex\\_on\\_blogsphere\\_spring\\_2009.pdf](http://download.yandex.ru/company/yandex_on_blogsphere_spring_2009.pdf) (дата обращения: 14.04.2015).

– информация о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), распространение которой запрещено федеральными законами;

– информация, нарушающая требования о запрете деятельности по организации и проведению азартных игр и лотерей с использованием сети Интернет и иных средств связи.

Сюда же можно отнести информацию, содержащую призывы к массовым беспорядкам, к осуществлению экстремистской деятельности, к участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

С контролем за распространением информации в сети Интернет тесно связан государственный контроль в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию. Указанная информация включает две группы сведений:

- 1) информацию, запрещенную для распространения среди детей;
- 2) информацию, распространение которой ограничено среди детей определенных возрастных категорий.

Например, в первую группу входит информация, способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством. Во вторую группу входит информация, дифференцированная исходя из возраста детей (младше 6 лет, от 6 до 12 лет, от 12 до 16 лет и от 16 до 18 лет).

## **Б. Формы контроля**

В отношении граждан государственный контроль в сфере связи и распространения информации осуществляется в форме дистанционных мероприятий. Так, радиоконтроль осуществляется без участия и уведомления владельцев радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств. Данный вид контроля проводится путем систематического наблюдения и осуществления отдельных контрольных мероприятий без взаимодействия с проверяемыми лицами.

Технически контроль осуществляется силами ФГУП «Радиочастотные центры федеральных округов». Для осуществления мероприятий по радиоконтролю используются стационарные (обслужи-

ваемые и необслуживаемые) или подвижные технические комплексы радиоконтроля и отдельные специальные средства измерений.

В ходе радиоконтроля осуществляются следующие мероприятия:

а) измерение параметров излучений радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств;

б) проверка соблюдения установленных правил радиообмена;

в) проверка выполнения владельцами радиоэлектронных средств временных запретов (ограничений) на использование полос радиочастот, радиочастот или радиочастотных каналов, вводимых при проведении специальных мероприятий и в чрезвычайных ситуациях;

г) поиск и определение местоположения радиоэлектронных средств, использующих не по назначению радиочастоты или радиочастотные каналы, в том числе радиочастоты бедствия и (или) радиочастоты служб, участвующих в поисково-спасательных операциях;

д) поиск и определение местоположения источников создания недопустимых радиопомех радиоэлектронным средствам, а также источников неразрешенных излучений;

е) инструментальная оценка параметров электромагнитных полей излучений радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств.

Результаты мероприятий по радиоконтролю оформляются в письменном виде с приложением протоколов результатов измерений технических параметров излучений радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств.

В случае выявления при осуществлении постоянного мониторинга за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию РЭС или ВЧУ, признаков состава административного правонарушения составляется протокол о таком правонарушении.



Решение Сыктывкарского городского суда  
Республики Коми от 25.07.2013 по делу № 12-688/2013

*12 февраля 2013 г. в 14 ч 19 мин была зафиксирована работа с излучением на радиочастоте радиоэлектронного средства, транслирующую радиопрограмму. Было установлено место размещения радиостанции — жилой дом, где проживает гражданин Р.П.В.*

*Согласно п. 1 ст. 24 Федерального закона «О связи» право на использование радиочастотного спектра предоставляется посредством вы-*

*деления полос радиочастот и присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов. Использование радиочастотного спектра без соответствующего разрешения не допускается.*

*Постановлением старшего государственного инспектора РФ по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций В. в отношении Р.П.В. был назначен штраф в размере 300 руб.*

Контроль за распространением информации в сети Интернет осуществляется путем мониторинга сайтов и страниц сайтов в сети Интернет на предмет размещения, в том числе блогерами, информации, распространение которой запрещено. Такой мониторинг осуществляют:

- ФСКН России — в отношении информации о наркотических средствах и психотропных веществах;
- Роспотребнадзор — в отношении информации о самоубийствах;
- Роскомнадзор — в отношении порнографических материалов с участием несовершеннолетних, а также информации о наркотических средствах (о психотропных веществах) и самоубийствах, размещенной в интернет-СМИ;
- органы прокуратуры — в отношении информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, к экстремистской деятельности, к участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

Контроль за соблюдением законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, осуществляется путем реализации проверочных мероприятий в отношении СМИ, операторов связи и лиц, размещающих информацию в сети Интернет. Соответственно, в отношении граждан данный вид контроля реализуется путем контроля за распространением информации в сети Интернет.

Нужно отметить, что одновременно с контролем, производимым Роскомнадзором, Роспотребнадзором, ФСКН России и прокуратурой, осуществляется мониторинг интернет-сайтов в целях противодействия экстремизма. Данный мониторинг осуществляют органы МВД, ФСБ, прокуратуры в рамках проведения правоохранительной деятельности, включая осуществление оперативно-розыскных мероприятий.



**Постановление судьи Ново-Савиновского районного суда г. Казани от 09.10.2014**

*В прокуратуру г. Казани из Управления ФСБ России по Республике Татарстан поступил материал проверки по факту размещения в социальной сети «ВКонтакте» видео, признанного на территории РФ экстремистским материалом. Установлено, что на странице «Марат Фаизов», которая, согласно материалам проверки, принадлежит З., сетевой адрес: <http://vk.com/id35773053>, имеется видеоматериал антисемитского содержания продолжительностью 5 мин 14 с. Указанный видеоматериал, по данным сравнительного анализа, полностью идентичен произведению, признанному экстремистским материалом решением Ленинского районного суда г. Саранска Республики Мордовия от 22.03.2010.*

*Постановлением судьи З. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.29 КоАП РФ, и подвергнут административному штрафу в размере 3000 руб.*

**В. Ответственность по результатам контроля**

По результатам осуществления государственного контроля в сфере связи и распространения информации граждане могут быть привлечены к административной ответственности за:

– нарушение правил проектирования, строительства, установки, регистрации или эксплуатации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств (ст. 13.4 КоАП РФ, предусматривающая наказание для граждан от предупреждения до штрафа в размере от 100 до 500 руб. как с конфискацией радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств, так и без таковой);

– нарушение законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию (ст. 6.17 КоАП РФ, согласно которой данное нарушение наказывается наложением на граждан штрафа в размере от 1000 до 3000 руб., в том числе с конфискацией предмета административного правонарушения);

– производство и распространение экстремистских материалов (ст. 20.29 КоАП РФ, предусматривающая наложение штрафа на граждан в размере от 1000 до 3000 руб. либо арест на срок до 15 сут. с конфискацией указанных материалов и оборудования, использованного для их производства).

Особенностью ответственности за нарушения в сфере связи и распространения информации является активное использование

ограничительных мер, направленных на пресечение выявленных нарушений в будущем. Например, как отмечалось выше, за нарушение правил эксплуатации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств, правил радиообмена или использования радиочастот предусмотрена возможность конфискации таких средств и (или) устройств.

При выявлении в сети Интернет информации, запрещенной к распространению в России, активно применяется блокирование доступа к такой информации или ее удаление. Для этого в качестве основного инструмента используется Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено (далее — Единый реестр сайтов с запрещенной информацией).

Формирование и ведение указанного реестра осуществляются Роскомнадзором. Основаниями для включения сайтов в данный реестр являются решения ФСКН России, Роспотребнадзора, Роскомнадзора, суда.



*По состоянию на конец декабря 2014 г. в Единый реестр сайтов с запрещенной информацией, формируемый Роскомнадзором, было внесено более 45,7 тыс. ссылок. 64% ресурсов были уличены в пропаганде и распространении наркотических средств, 15% — детской порнографии, 12% — в пропаганде суицида<sup>41</sup>.*

После выявления сайта с запрещенной информацией его владельцу направляется уведомление с указанием на необходимость удалить соответствующую интернет-страницу. Если владелец сайта не выполнит это указание, оператор связи обязан блокировать доступ к такому сайту в сети Интернет.

Кроме того, по требованию генерального прокурора (его заместителя), пересылаемому через Роскомнадзор, оператор связи обязан блокировать доступ к сайту, содержащему призывы к массовым беспорядкам, к экстремистской деятельности, к участию в массовых (пу-

---

<sup>41</sup> Роскомнадзор внес в черный список 46 тыс. ссылок на сайты // Лента.ру. [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/news/2014/12/22/rkn/> (дата обращения: 14.04.2015).

бличных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка. Блокировка применяется вплоть до удаления соответствующей информации с сайта владельцем информационного ресурса.

Помимо этого, при наличии вступившего в силу судебного акта и по требованию правообладателя Роскомнадзор обязан принять меры по ограничению доступа к фильмам, распространяемым с нарушением исключительных прав. По требованию надзорного органа владелец информационного ресурса обязан удалить незаконно размещенную информацию и (или) принять меры по ограничению доступа к ней. Если владелец сайта не выполнит данную обязанность, оператор связи должен блокировать доступ к такому сайту в сети Интернет.

#### **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Порядок осуществления государственного контроля в сфере связи и распространения информации, реализуемого в отношении граждан, урегулирован следующими нормативными актами:

- Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»;
- постановление Правительства РФ от 01.04.2005 № 175 «Об утверждении Правил осуществления радиоконтроля в Российской Федерации»;
- Приказ Минкомсвязи России от 12.09.2011 № 226 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора в сфере связи за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля»;
- Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
- постановление Правительства РФ от 26.10.2012 № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телеком-

муникационной сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено»;

– Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»;

– Приказ Минкомсвязи России от 10.04.2013 № 81 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию».

## **2.9. Государственный контроль в сфере налогообложения и финансовой деятельности**

Нормативные акты предусматривают четыре вида государственного контроля в сфере налогообложения и финансовой деятельности, осуществляемых в отношении граждан:

- налоговый контроль;
- валютный контроль;
- контроль, направленный на противодействие неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком;
- контроль за осуществлением иностранных инвестиций.

### **А. Предмет контроля**

Предметом налогового контроля является полнота и своевременность расчета и уплаты налогов, а также исполнение иных обязанностей, установленных налоговым законодательством. Физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, выступают налогоплательщиками по 4 налогам (налог на доходы физических лиц, транспортный налог, земельный налог, налог на имущество физических лиц). В большинстве случаев обязанность по расчету размера налогов, подлежащих уплате, лежит на налоговых агентах (например, на работодателях) или на налоговых органах. Также многочисленны случаи, когда обязанность по перечислению налогов лежит

на налоговых агентах: работодатели обязаны самостоятельно перечислять в федеральный бюджет налог на доходы физических лиц, взимаемый с заработной платы работников. Однако есть ситуации, когда физическое лицо обязано самостоятельно подать декларацию, рассчитать размер налога и уплатить его.

Валютный контроль направлен на обеспечение соблюдения российского законодательства при осуществлении валютных операций. Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» содержит перечень из 9 видов валютных операций, совершение которых подпадает под действие указанного закона. Посредством валютных операций обеспечивается оборот валюты Российской Федерации, внутренних ценных бумаг и валютных ценностей (т.е. иностранной валюты и внешних ценных бумаг) как между резидентами, так и между нерезидентами. В отдельных случаях регулированию подвергаются операции, совершаемые не только на территории России, но и за рубежом.

Контрольные полномочия в отношении физических лиц вправе осуществлять Росфиннадзор, а также агенты валютного контроля: уполномоченные банки, профессиональные участники рынка ценных бумаг, государственная корпорация «Внешэкономбанк», таможенные органы и налоговые органы.

Противодействие неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком обеспечивается посредством осуществления Банком России специального вида государственного контроля.

В соответствии с законодательным определением инсайдерская информация — это точная и конкретная информация, которая не была распространена или предоставлена (в том числе сведения, составляющие коммерческую, служебную, банковскую тайну и иную охраняемую законом тайну), распространение или предоставление которой может оказать существенное влияние на цены финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров.

Инсайдерами могут являться физические лица, как осуществляющие определенную профессиональную деятельность (например, аудиторы, оценщики, члены органов управления юридических лиц), так и не ведущие указанную деятельность (к примеру, лица, имеющие доступ к инсайдерской информации в силу владения акциями или долями в уставном капитале).

В свою очередь, манипулирование рынком — это совершение действий, в результате которых цена, спрос, предложение или объем торгов финансовым инструментом, иностранной валютой и (или) товаром отклонились от уровня или поддерживались на уровне, существенно отличающемся от того уровня, который сформировался бы без совершения соответствующих действий.



*На сайте Банка России размещена информация о 9 случаях манипулирования рынком, выявленных с 2011 г., в которых неправомерные действия осуществлялись гражданами, не относящимися к должностным лицам причастных компаний.*

*Например, с февраля 2012 г. по июнь 2012 г. два гражданина РФ, находящиеся между собой в родственных отношениях, манипулировали рынком, осуществляя регулярные взаимные сделки акциями ЗАО «Строительное объединение «М-ИНДУСТРИЯ». Объем сделок в отдельные дни достигал 100% дневного объема торгов этими бумагами. В некоторые дни волатильность бумаги увеличивалась более чем на 100%. Данные граждане были привлечены к административной ответственности<sup>42</sup>.*

Предметом контроля за осуществлением иностранных инвестиций является осуществление инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таковыми признаются хозяйственные общества, осуществляющие хотя бы один из 45 видов деятельности, указанных в законе (начиная от деятельности, связанной с ядерными материалами, и заканчивая типографской и редакционно-издательской деятельностью).

Иностранными инвесторами могут быть как иностранные и международные организации, иностранные государства, так и физические лица: иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие за пределами территории России. Контролю подвергаются инвестиции, совершенные в форме:

а) приобретения иностранными инвесторами акций (долей), составляющих уставные капиталы хозяйственных обществ;

---

<sup>42</sup> Выявленные случаи неправомерного использования инсайдерской информации и манипулирования рынком // Официальный интернет-сайт Банка России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cbr.ru/sbrfr/?PrId=cases> (дата обращения: 14.04.2015).

б) приобретения указанными лицами в собственность, владение или пользование имуществом, которое относится к основным производственным средствам хозяйственных обществ и стоимость которого составляет не менее 25% балансовой стоимости активов общества;

в) совершения иных сделок, в том числе на фондовых биржах, или действий, в результате которых устанавливается контроль иностранных инвесторов над хозяйственными обществами.

Контроль за осуществлением иностранных инвестиций осуществляется ФАС России при участии ФСБ России и Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ, возглавляемой председателем Правительства России.

### **Б. Формы контроля**

Формы осуществления государственного контроля в сфере налогообложения и финансовой деятельности крайне разнообразны и зависят от конкретного вида контроля.

Основными формами налогового контроля являются камеральные и выездные налоговые проверки. Камеральная налоговая проверка проводится по месту нахождения налогового органа на основе налоговых деклараций (расчетов) и документов, представленных налогоплательщиком, а также других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа. Такая проверка проводится инспектором без какого-либо специального решения руководителя налогового органа в течение 3 месяцев со дня представления налоговой декларации.

Налоговую декларацию по налогу по доходам физических лиц обязаны подавать 13 категорий лиц, в число которых входят как лица, осуществляющие профессиональную деятельность (индивидуальные предприниматели, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, нотариусы и т.д.), так и лица, не ведущие такую деятельность. В частности, декларацию обязаны подать физические лица, получившие доходы:

- по договорам аренды любого имущества (например, квартиры или дома);
- от продажи недвижимости и иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика менее 3 лет;
- в порядке дарения.

Декларацию также обязано подать физическое лицо, претендующее на получение налогового вычета (например, в случае затрат на обучение, лечение, благотворительность, покупку жилой недвижимости) и соответственно возврата суммы налога, уплаченной ранее налоговым агентом (к примеру, работодателем).



*В 2013 г. физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, главами крестьянских (фермерских) хозяйств, адвокатами, нотариусами, другими лицами, занимающимися частной практикой, подали в налоговые органы 8 291 276 деклараций 3-НДФЛ, из которых камерально было проверено 7 837 594 декларации<sup>43</sup>.*

Выездная налоговая проверка проводится на территории (в помещении) налогоплательщика на основании решения руководителя (заместителя руководителя) налогового органа. Такая проверка не может продолжаться более 2 месяцев. Указанный срок может быть продлен до 4 месяцев, а в исключительных случаях — до 6 месяцев.

Должностное лицо налогового органа, производящее выездную налоговую проверку, вправе производить осмотр территорий, помещений лица, в отношении которого проводится налоговая проверка, документов и предметов. Налоговый инспектор вправе проводить истребование документов, их выемку, а также обладает полномочиями по назначению экспертизы.

Срок выездной проверки исчисляется со дня вынесения решения о назначении проверки и до дня составления справки о проведенной проверке. В течение 2 месяцев со дня составления указанной справки уполномоченными должностными лицами налоговых органов должен быть составлен акт налоговой проверки. При проведении камеральной проверки акт составляется, только если в рамках проверки были выявлены нарушения.

Акт налоговой проверки подписывается лицами, проводившими соответствующую проверку, и лицом, в отношении которого проводилась эта проверка (его представителем).

---

<sup>43</sup> Отчет о декларировании доходов физическими лицами за 2013 г. (Форма № 1-ДДК) // Официальный интернет-сайт ФНС России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nalog.ru> (дата обращения: 14.04.2015).



В течение 2014 г. ФНС России провело 1512 выездных проверок физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями и лицами, занимающимися частной практикой. Нарушения были выявлены в рамках 1487 проверок, по результатам которых было доначислено 2 млрд 604,2 млн руб. платежей (1 млрд 840,7 млн руб. налогов и 763,5 млн руб. штрафов и пеней). В ряде субъектов РФ количество выездных проверок физических лиц было довольно значительным: в Москве — 198, в Нижегородской области — 126, в Самарской области — 87. В то же время в Республике Коми, Северной Осетии — Алании, в Вологодской, Калужской, Магаданской областях, в Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе не было проведено ни одной такой проверки<sup>44</sup>.



Решение Кировского районного суда  
г. Астрахани от 21.08.2013

В 1993 г. В.В. и В.А. приняли участие в чековом аукционе и приобрели право на акции ОАО «Газпром» в результате приватизации предприятия. В 2003 г. В.А. унаследовал акции, принадлежавшие его отцу В.В. до смерти последнего. В 2005 г. В.А. дополнительно приобрел акции ОАО «Газпром».

В 2010 г. В.А. продал ОАО «Газпромбанк» все принадлежащие ему 8220 акций ОАО «Газпром» (по цене 162 руб. на общую сумму 1 331 640 руб.). В период с 04.02.2013 по 01.03.2013 в отношении В.А. инспекцией ФНС России по Кировскому району г. Астрахани была проведена выездная налоговая проверка.

По результатам рассмотрения материалов проверки ИФНС вынесло решение: 1) о доначислении налога на доходы физических лиц в размере 163 753 руб. 30 коп. в связи с реализацией акций ОАО «Газпром»; 2) о привлечении В.А. к ответственности за совершение налогового правонарушения в виде штрафа в размере 32 750 руб. 66 коп. (по ст. 122 НК РФ), штрафа в размере 49 126 руб. (по ст. 119 НК РФ); 3) о начислении пени в размере 27 343 руб. 84 коп.

Кировским районным судом г. Астрахани по иску В.А. решение налогового органа было отменено.

<sup>44</sup> Отчет о результатах контрольной работы налоговых органов за 2014 год (Форма № 2-НК) // Официальный интернет-сайт ФНС России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nalog.ru> (дата обращения: 14.04.2015).

Валютный контроль осуществляется путем проведения ФНС России, ФТС России и Росфиннадзором проверок. Контрольные мероприятия, осуществляемые данными органами, могут иметь ведомственную специфику.

Например, таможенная служба осуществляет контроль за валютными операциями резидентов и нерезидентов, не являющихся кредитными организациями, в части операций, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также с ввозом в РФ и вывозом из РФ товаров. До начала проведения проверки инспектор таможенного органа в обязательном порядке запрашивает и рассматривает определенный набор документов, связанных с валютной операцией. Анализ документов осуществляется в течение 3 рабочих дней, если все необходимые документы имеются в таможенном органе, или 10 рабочих дней с момента получения таможенным органом последнего документа по запросу. Затем проводится собственно проверка, максимальная продолжительность которой не может превышать 90 рабочих дней. По результатам проверки составляется акт.

Налоговая служба, осуществляя валютный контроль, в числе прочего проверяет, как подконтрольные лица исполняют обязанность по предоставлению сведений о банковских счетах и вкладах за рубежом. Согласно законодательству все резиденты, в том числе физические лица, обязаны уведомлять налоговые органы об открытии/закрытии счетов (вкладов) в банках, расположенных за пределами территории РФ, об изменении реквизитов таких счетов (вкладов), а также о движении средств по счетам (вкладам).

Контроль, направленный на противодействие неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, осуществляется путем проведения Банком России проверки соблюдения физическими и юридическими лицами требований соответствующего законодательства на основании жалоб (заявлений, обращений), сведений, содержащихся в СМИ, информации, предоставляемой в соответствии с законодательством, а также в случаях самостоятельного обнаружения Банком России признаков нарушения.

Основной формой контроля за осуществлением иностранных инвестиций является предварительное согласование действий, в результате которых иностранный инвестор устанавливает контроль над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение. Ино-

странный инвестор обязан подать ходатайство о предварительном согласовании в ФАС России, которая проводит формальную проверку комплектности поданных документов. Далее ФСБ России проводит проверку хозяйственного общества, по результатам которой составляет заключение о возникновении угрозы обороне страны, безопасности государства или об отсутствии такой угрозы в результате совершения соответствующей сделки (иного действия). На основании результатов указанных проверок Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций принимает одно из следующих решений:

- о предварительном согласовании;
- о предварительном согласовании при наличии соглашения с заявителем об обеспечении выполнения заявителем определенных обязательств;
- об отказе в предварительном согласовании.

На основании указанного решения комиссии оформляется соответствующий акт ФАС России. В случае необходимости антимонопольная служба заключает с иностранным инвестором соглашение о выполнении определенных обязательств.

## **В. Ответственность по результатам контроля**

Система ответственности, применяемой к гражданам по результатам государственного контроля в сфере налогообложения и финансовой деятельности, крайне разнообразна и зависит от конкретного вида контроля.

За нарушения, выявленные в ходе налогового контроля, физическое лицо может быть подвергнуто либо налоговой, либо административной ответственности. Налоговый кодекс содержит описание почти двух десятков составов налоговых правонарушений, из которых гражданами наиболее часто совершаются следующие:

- непредставление налоговой декларации (ст. 119 НК, предусматривающая штраф в размере 5% не уплаченной суммы налога, подлежащей уплате на основании этой декларации, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для ее представления, но не более 30% указанной суммы и не менее 1000 руб.);
- неуплата или неполная уплата сумм налога (ст. 122 НК РФ, предусматривающая взыскание штрафа в размере 20–40% неуплаченной суммы налога).

Отдельные правонарушения, выявление которых возможно по результатам налогового контроля, предусмотрены административным законодательством. Так, согласно ст. 15.6 КоАП РФ непредставление в установленный законодательством срок либо отказ от представления в налоговые органы, таможенные органы документов и (или) иных сведений, необходимых для осуществления налогового контроля, представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде влечет наложение на граждан штрафа в размере от 100 до 300 руб.



*Согласно данным статистического наблюдения (форма 1-АЭ) в 2013 г. за непредставление (несообщение) сведений, необходимых для осуществления налогового контроля, административной ответственности было подвергнуто 1915 человек, не являющихся должностными лицами организаций или индивидуальными предпринимателями.*

Также по результатам налогового контроля ФНС России может доначислить налоги, подлежащие уплате, и взыскать пени.



*В 2013 г. по заявлениям налоговых органов о взыскании налогов и сборов с физических лиц судами общей юрисдикции было рассмотрено 2 901 491 дело с вынесением судебного решения или судебного приказа, в результате чего к взысканию было присуждено 48,267 млрд руб.<sup>45</sup>*

За нарушение валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования предусмотрена только административная ответственность (ст. 15.25 КоАП РФ). Размер наказания довольно сильно варьируется от типа правонарушения.

Так, непредставление резидентом в налоговый орган уведомления об открытии или закрытии счета (вклада) или об изменении реквизитов счета (вклада) в банке, расположенном за пределами РФ, влечет наложение на граждан штрафа в размере от 4000 до 5000 руб. В то же время осуществление незаконных валютных операций (т.е. валютных

---

<sup>45</sup> Отчет о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских дел по первой инстанции за 12 месяцев 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2361> (дата обращения: 14.04.2015).

операций, запрещенных валютным законодательством или осуществленных с нарушением валютного законодательства) наказывается наложением административного штрафа на граждан, должностных лиц и юридических лиц в размере от 3/4 до одного размера суммы валютной операции.



*За 2013 г. по результатам валютного контроля Росфиннадзор привлек к административной ответственности 768 граждан, не являющихся должностными лицами, что составило 9% общего количества лиц, привлеченных к ответственности. В 2014 г. на основании результатов валютного контроля указанный орган привлек к административной ответственности 962 граждан (10% общего количества лиц, наказанных за нарушение валютного законодательства)<sup>46</sup>.*

Нарушение требований законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком наказывается в административно-правовом порядке. Так, за неисполнение или ненадлежащее исполнение инсайдером обязанности по уведомлению Банка России об осуществленных им операциях с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами (ст. 15.35 КоАП РФ) на гражданина налагается штраф в размере от 3000 до 5000 руб. Аналогичный штраф предусмотрен за манипулирование рынком (ст. 15.30 КоАП РФ).

В сфере контроля за осуществлением иностранных инвестиций предусмотрена гражданско-правовая и административная ответственность. Так, сделки, подлежащие предварительному согласованию и совершенные с нарушением данного требования, ничтожны. При этом последствия недействительности ничтожной сделки устанавливаются в решении суда. Одновременно непредставление ходатайств, уведомлений (информации), сведений (информации) в связи с выполнением функций по контролю за осуществлением иностранных инвестиций наказывается административным штрафом от 2000 до 5000 руб. (ст. 19.8.2 КоАП РФ).

---

<sup>46</sup> Деятельность Росфиннадзора в сфере валютного контроля за 2014 г. // Официальный интернет-сайт Росфиннадзора [Электронный ресурс]. URL: [http://www.rosfinnadzor.ru/work/valutnii\\_control/currency\\_control/](http://www.rosfinnadzor.ru/work/valutnii_control/currency_control/) (дата обращения: 14.04.2015).

Нужно отметить, что результаты, полученные в ходе государственного контроля в сфере налогообложения и финансовой деятельности, могут стать основанием для привлечения физических лиц к уголовной ответственности. Соответствующие составы предусмотрены:

- ст. 185.3 УК РФ «Манипулирование рынком»;
- ст. 185.6 УК РФ «Неправомерное использование инсайдерской информации»;
- ст. 193 УК РФ «Уклонение от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной валюте или валюте РФ»;
- ст. 193.1 УК РФ «Совершение валютных операций по переводу денежных средств в иностранной валюте или валюте РФ на счета нерезидентов с использованием подложных документов»;
- ст. 198 УК РФ «Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица».



*В течение 2014 г. за уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица было осуждено 80 человек, в том числе 17 человек за уклонение от уплаты в особо крупном размере<sup>47</sup>.*

#### **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Порядок государственного контроля в сфере налогообложения и финансовой деятельности, осуществляемого в отношении граждан, урегулирован следующими нормативными актами:

- Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ;
- Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»;
- Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»;
- Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и

---

<sup>47</sup> Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации за 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2883> (дата обращения: 24.04.2015)

манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

## **2.10. Контроль за профессиональной деятельностью отдельных лиц**

Действующие нормативные правовые акты предусматривают два вида государственного контроля за осуществлением профессиональной деятельности отдельных лиц:

- контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах;
- контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ адвокатами, адвокатскими образованиями и адвокатскими палатами.

### **А. Предмет контроля**

Следует отметить, что согласно законодательству ни нотариальная, ни адвокатская деятельность не преследует цели извлечения прибыли и не является предпринимательской. Соответственно, адвокаты и нотариусы не имеют статуса индивидуальных предпринимателей, в связи с чем данные виды контроля включены в предмет настоящего исследования.

Указанные виды контроля осуществляются в крайне ограниченном объеме. Согласно законодательству Минюст России осуществляет контроль только за теми нотариусами, которые работают в государственных нотариальных конторах. Контроль за исполнением профессиональных обязанностей частнопрактикующими нотариусами осуществляют нотариальные палаты, которые являются профессиональными объединениями и имеют статус некоммерческих организаций. На практике Минюст России участвует в проверках, проводимых нотариальными палатами.

Контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ адвокатами осуществляют адвокатские палаты, которые также являются профессиональными объединениями (т.е. негосударственными некоммерческими организациями). Органы юстиции не обладают полномочиями ни осуществлять проверки адвокатов, ни применять к ним дисциплинарные взыскания.



*В 2014 г. имелось 8020 должностей нотариусов, занимающихся частной практикой, и 20 должностей нотариусов в государственных нотариальных конторах. Из них фактически работали 7911 частнопрактикующих нотариусов и 16 нотариусов государственных нотариальных контор. Первые из них совершили 64 млн 899,7 тыс. нотариальных действий, вторые — только 20,1 тыс. За указанный год органы Минюста самостоятельно провели две проверки государственных нотариальных контор и участвовали в проверках, проведенных нотариальными палатами в отношении 2025 частнопрактикующих нотариусов<sup>48</sup>.*

*По состоянию на конец 2014 г. в России действовало 70 414 адвокатов. За данный год Минюстом России было рассмотрено 1468 обращений на действие (бездействие) адвокатов. По результатам рассмотрения 909 обращений направлено в адвокатские палаты для разрешения вопроса по существу, 30 — направлено по принадлежности в другие органы и организации, в адвокатские палаты направлено 107 представлений, даны разъяснения по 422 обращениям<sup>49</sup>.*

## **Б. Формы и результаты контроля**

Контроль профессиональной деятельности нотариусов осуществляется в форме плановых комплексных, внеплановых и повторных (контрольных) проверок.

Плановая проверка организации работы нотариуса проводится раз в 4 года. Первая проверка нотариуса, впервые приступившего к осуществлению нотариальной деятельности, должна быть проведена через год после наделения его полномочиями нотариуса.

Внеплановые проверки осуществляются на основании поступивших в нотариальную палату жалоб либо иных обращений граждан, органов власти, представления органа юстиции, судов, прокуратуры, общественных организаций.

Проведение повторной (контрольной) проверки осуществляется в случае, когда в результате проведения плановой или внеплановой

---

<sup>48</sup> Сводный отчет по Минюсту России о нотариате за 2014 г. // Официальный интернет-сайт Минюста России. [Электронный ресурс] URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/svodnyu-otchet-po-minyustu-rossii-o-notariate-za-2014-god> (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>49</sup> Там же.

проверки были выявлены существенные недостатки и нарушения законодательства.

Предметом проверки являются:

- организация деятельности нотариуса и условия труда в его конторе;
- соответствие печати нотариуса и содержащейся на ней информации установленным требованиям;
- бухгалтерская и статистическая отчетность, правильность взысканного нотариального тарифа на основании документов, подтверждающих расчеты нотариуса с физическими и юридическими лицами;
- правильность уплаты членских взносов нотариусом;
- законность совершения нотариальных действий;
- нотариальное делопроизводство и архив;
- Реестр нотариальных действий;
- соблюдение тайны нотариальных действий;
- выполнение требований Устава нотариальной палаты, решений собраний членов нотариальной палаты и Правления нотариальной палаты, Профессионального кодекса нотариусов Российской Федерации;
- жалобы, поступившие в адрес нотариуса;
- другие вопросы деятельности нотариуса.

По результатам контроля нотариус может быть подвергнут мерам дисциплинарного воздействия, в число которых входят замечание, выговор, строгий выговор. В случае неоднократного совершения дисциплинарных проступков, нарушения законодательства в отношении нотариуса может быть подано в суд ходатайство о лишении нотариуса права осуществления нотариальной деятельности.



Решение Центрального районного суда  
г. Комсомольска-на-Амуре  
от 18.08.2014 по делу № 2-2154/2014

*По результатам совместной проверки Нотариальной палаты Хабаровского края и специалистов Управления Минюста России по Хабаровскому краю и ЕАО в деятельности нотариуса Я. были обнаружены многочисленные нарушения. Согласно акту проверки от 11.09.2012 было выявлено 49 нарушений действующего гражданского, административного законодательства, а также правил ведения нотариального*

*делопроизводства. Большинство нарушений относятся к грубым и существенным. При проведении повторной совместной проверки в июне 2013 г. были вновь обнаружены и зафиксированы нарушения требований законодательства. Нотариальная палата Хабаровского края обратилась в суд с иском к нотариусу о лишении права осуществления нотариальной деятельности. Решением суда нотариус Я. был лишен соответствующей лицензии.*

Контроль и надзор за соблюдением законодательства адвокатами осуществляется Минюстом России только путем рассмотрения жалоб на действия адвокатов. По результатам рассмотрения жалобы орган юстиции может направить в адвокатскую палату представление о привлечении адвоката к дисциплинарной ответственности. Ее возможными мерами являются: замечание, предупреждение, прекращение статуса адвоката.

Статус адвоката может быть прекращен по решению совета адвокатской палаты субъекта РФ на основании заключения квалификационной комиссии при наличии ряда оснований, среди которых можно особо выделить:

- неисполнение или ненадлежащее исполнение адвокатом своих профессиональных обязанностей перед доверителем;
- нарушение адвокатом норм Кодекса профессиональной этики адвоката;
- неисполнение или ненадлежащее исполнение адвокатом решений органов адвокатской палаты, принятых в пределах их компетенции.

В случае если совет адвокатской палаты в трехмесячный срок не рассмотрел представление о прекращении статуса адвоката, орган юстиции вправе обратиться в суд с заявлением о прекращении такого статуса.

## **В. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Контроль за осуществлением профессиональной деятельности отдельных лиц урегулирован следующими нормативными актами и методическими документами:

- Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утвержденные Верховным Советом Российской Федерации 11.02.1993 № 4462-1;

– Профессиональный кодекс нотариусов Российской Федерации (принят Собранием представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации 18.04.2001);

– Методические рекомендации по проведению проверки исполнения нотариусом, занимающимся частной практикой, профессиональных обязанностей, утвержденные Решением Правления ФНП от 17.06.2005, Протокол № 04/05;

– Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»;

– Кодекс профессиональной этики адвоката (принят Первым Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003).

## **2.11. Контроль за оборотом оружия**

Потенциально граждане могут быть субъектами законного обращения продукции, ограниченной в обороте. Обладание гражданами такой продукцией влечет необходимость осуществления контроля за соблюдением ими специфических обязательных требований, установленных к обращению с такой продукцией.

Оружие относится к продукции, ограниченной в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации. Возможность для граждан в отдельных случаях приобретать, хранить и носить оружие, а также наличие развернутой системы правил и требований в сфере оборота оружия порождают государственный контроль в этой сфере. При этом такой контроль является, наверное, наиболее урегулированным и формализованным с точки зрения описания процедур контроля в отношении граждан (в сравнении с другими общехозяйственными видами контроля).

Контроль за оборотом оружия осуществляется по субъектному принципу, т.е. направлен на лицо, владеющее оружием.

### **А. Предмет контроля**

В ходе контроля за оборотом оружия контролируется приобретение гражданами оружия в соответствии с выданными лицензиями, а также наличие у них разрешения на хранение или на хранение и ношение оружия.

Приобретение гражданами оружия и патронов к нему возможно только на основании лицензии, выданной органами внутренних дел (подразделениями лицензионно-разрешительной работы). Срок действия лицензии составляет 6 месяцев, т.е. не позднее этого периода гражданин должен реализовать соответствующее право и приобрести оружие. Без лицензии оружие не может быть продано гражданину.

В двухнедельный срок со дня приобретения оружие подлежит регистрации в органах внутренних дел, за исключением охотничьего холодного оружия, которое регистрируется только торговой организацией при продаже. Помимо лицензии, гражданин должен получить разрешение на хранение оружие или в зависимости от типа оружия — разрешение на хранение и ношение оружия, которое действует 5 лет.



*По итогам 2014 г. на учете в органах внутренних дел состояло более 4,5 млн владельцев оружия и лиц, получивших разрешение на его хранение и ношение, которыми использовалось около 6,5 млн единиц оружия<sup>50</sup>.*

Но наличие необходимых разрешений не является единственным требованием, которое может быть проверено в рамках контроля за оборотом оружия.

Правительством Российской Федерации утверждены различные требования к перемещению (в том числе к ввозу и вывозу оружия), к хранению и ношению оружия. Например, постановлением Правительства РФ от 21.07.1998 № 814 утверждены Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, в которых устанавливаются детальные требования к местам хранения оружия, в том числе в домах граждан.

Согласно п. 59 Правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации принадлежащие гражданам РФ оружие и патроны должны храниться по месту жительства владельцев с соблюдением условий, обеспечивающих их сохранность, безопасность хранения и исключающих доступ к ним посторонних лиц, в запирающихся на замок сейфах, сейфовых шкафах

---

<sup>50</sup> Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: [https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual\\_reports](https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports) (дата обращения: 14.04.2015).

или в металлических шкафах для хранения оружия, в ящиках из высокопрочных материалов либо в деревянных ящиках, обитых железом.

Органы внутренних дел по месту жительства владельцев имеют право проверять условия хранения зарегистрированного оружия. В ходе таких проверок в отношении граждан проверяется:

- соответствие количества, серий, номеров оружия, а также количества, калибра и номеров партий патронов учетным данным, указанным в лицензиях и (или) разрешениях, соответствие хранящихся у граждан патронов видам и моделям зарегистрированного оружия;
- соблюдение физическим лицом правил оборота оружия и патронов, в том числе условий обеспечения сохранности оружия и патронов, наличие запирающегося на замок сейфа (шкафа, ящика), обеспечение условий, исключающих доступ посторонних лиц к оружию.

### **Б. Формы контроля**

Процедуры контроля за оборотом оружия определены в Административном регламенте исполнения МВД России государственной функции по контролю за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства РФ в области оборота оружия (Приказ МВД РФ от 29.06.2012 № 646).

К таковым следует отнести процедуры, указанные в табл. 11.

**Таблица 11.** Процедуры контроля в сфере оборота оружия в отношении граждан и хозяйствующих субъектов

Процедуры контроля	Граждане	Хозяйствующие субъекты
Документарная проверка материалов, представляемых физическими или юридическими лицами при получении, продлении или переоформлении лицензий или разрешений	+	+
Проверка сведений, изложенных в документах, оформленных при осуществлении юридическими лицами и лицензиатом оборота оружия и патронов		+
Обследование помещений, предназначенных для хранения и размещения оружия и патронов физическими и юридическими лицами	+	+

Окончание табл. 11

Процедуры контроля	Граждане	Хозяйствующие субъекты
Плановая выездная проверка соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий		+
Внеплановая выездная проверка соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий		+
Проверка наличия, организации хранения, учета и технического состояния оружия и патронов, находящихся у физических и юридических лиц	+	+
Инвентаризация оружия и патронов, находящихся у юридических лиц		+
Контроль за сроком действия выданных лицензий и разрешений, а также передачей и продажей оружия и патронов физическими и юридическими лицами (текущий контроль)	+	+

Обследование помещений, предназначенных для хранения и размещения оружия и патронов физическими лицами, осуществляется при обращении физического лица с заявлением о проведении обследования помещения с целью приобретения (получения во временное пользование) оружия и патронов либо получения разрешения на хранение, хранение и использование или хранение и ношение оружия и патронов.

Проверка наличия, организации хранения, учета и технического состояния оружия и патронов, находящихся у физических лиц, проводится в отношении граждан периодически не реже 1 раза в год по месту хранения оружия. Также основанием для проведения проверки граждан может являться поступление жалоб о совершении правонарушения собственником оружия или необходимость продления ранее полученных разрешительных документов.



*В 2013 г. проведены проверки обеспечения сохранности оружия более 5 млн граждан. В результате проведенных проверок выявлено 327 тыс. нарушений установленных правил оборота оружия. Привлечено к административной ответственности 311 тыс. граждан<sup>51</sup>.*

<sup>51</sup> Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2013 г. [Электронный

В соответствии со ст. 28 Федерального закона от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» должностные лица в ходе проверок имеют право производить осмотр оружия в местах его хранения, требовать от граждан представления документов или копий, письменной или устной информации, необходимых для выполнения контрольных функций. Такие проверки проводятся по месту жительства граждан. По результатам проведения проверки составляется акт проверки наличия и организации хранения оружия и патронов к нему.



Решение Энгельского районного суда  
Саратовской области от 14.11.2014  
по делу № 12-264(1)/2014

*Как следует из материалов дела, гражданин, являясь владельцем оружия, нарушил правила хранения оружия и боеприпасов к нему (4 патронах калибра 18 × 45), а именно допустил хранение в сейфе, который расположен на расстоянии менее 1 м от отопительного прибора отопления.*

*Согласно п. 167 Инструкции по организации работы ОВД по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ ящики с патронами и аэрозольными упаковками устанавливаются не ближе 1 м от отопительных устройств.*

*Постановлением начальника полиции МУ МВД РФ «Энгельское» Саратовской области гражданин признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 20.8 КоАП РФ, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 500 руб.*

## **В. Ответственность по результатам контроля**

При выявлении нарушений установленных правил гражданам могут быть выданы обязательные для исполнения предписания. Также органы внутренних дел изымают оружие и патроны в случае выявления в ходе контроля нарушения гражданами правил хранения, изготовления, продажи, передачи или использования оружия и патронов к нему, а также пересылки оружия до принятия окончательного решения в порядке, установленном законодательством.

---

ресурс]. URL: [https://mvd.ru/upload/site1/document\\_file/C1ZrSv56cj.pdf](https://mvd.ru/upload/site1/document_file/C1ZrSv56cj.pdf) (дата обращения: 14.04.2015).



*В рамках осуществления государственного контроля в сфере оборота оружия органами внутренних дел в 2014 г. за нарушения установленных правил оборота оружия у физических и юридических лиц изъято 324,9 тыс. единиц оружия, в том числе почти 279,3 тыс. огнестрельного<sup>52</sup>.*

В результате осуществления контроля за оборотом оружия граждане могут быть привлечены к административной ответственности (ст. 20.8, 20.11, 20.13 КоАП РФ). В ходе рассмотрения дела об административном правонарушении может быть наложено наказание в виде лишения гражданина соответствующего специального права (разрешения на хранение или на хранение и ношение оружия), аннулирования лицензии.

В сфере контроля за оборотом оружия предусмотрена и уголовная ответственность для граждан. В табл. 12 приведены данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации о количестве осужденных в 2013 г. лиц в связи с совершением отдельных преступлений в сфере оборота оружия.

**Таблица 12.**

Сведения о количестве осужденных лиц по отдельным статьям УК РФ, устанавливающим уголовную ответственность за совершение преступлений в сфере оборота оружия<sup>53</sup>



Состав преступления	Статья УК РФ	Количество осужденных, чел.
Незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов	222 (ч. 1–3)	6038
Незаконные приобретение, сбыт или ношение газового оружия, холодного оружия	222 (ч. 4)	439
Незаконное изготовление огнестрельного оружия	223 (ч. 1–3)	680

<sup>52</sup> Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: [https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual\\_reports](https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports) (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>53</sup> Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации за 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2362> (дата обращения: 14.04.2015).

Окончание табл. 12

Состав преступления	Статья УК РФ	Количество осужденных, чел.
Незаконное изготовление газового оружия, холодного оружия	223 (ч. 4)	134
Небрежное хранение огнестрельного оружия (если это повлекло смерть человека или иные тяжкие последствия)	224	34

### Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля

Нормативными правовыми актами, регулиющими порядок осуществления контроля за оборотом оружия, являются:

- Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии»;
- постановление Правительства РФ от 21.07.1998 № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации»;
- Приказ МВД РФ от 29.06.2012 № 646 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия»;
- Инструкция по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденная Приказом МВД России от 12.04.1999 № 288.

## 2.12. Федеральный государственный пожарный надзор

Федеральный государственный пожарный надзор является типичным примером контроля, осуществляемого по объектному принципу. Все мероприятия по контролю направлены на объект защиты независимо от того, кто является владельцем такого объекта. Во многом

именно это обуславливает возможность осуществления федерального государственного пожарного надзора в отношении физических лиц, хотя конкретных примеров, когда гражданину приходится сталкиваться с пожарным инспектором, немного.

Наиболее распространенным является инициативное обращение в орган государственного пожарного надзора — например, при введении в эксплуатацию законченного строительством жилого дома, при согласовании проекта подключения газового оборудования и проч. Однако подобные процедуры выходят за рамки настоящего исследования<sup>54</sup>.

Отметим, что, несмотря на направленность федерального государственного пожарного надзора в основном на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, причиняемый ими вред несоизмеримо меньше вреда, причиняемого пожарами, не связанными с осуществлением хозяйственной деятельности.



*Всего в 2014 г. при пожарах погибло 10 183 человека. При этом в результате случаев причинения вреда юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при пожарах за тот же период погибло 778 человек (8%)<sup>55</sup>.*

#### **А. Предмет контроля**

Предметом государственного надзора за выполнением требований пожарной безопасности гражданами является соблюдение ими требований пожарной безопасности на объектах защиты, используемых (эксплуатируемых) ими в процессе осуществления своей деятельности.

---

<sup>54</sup> Также следует отметить, что предметом настоящего исследования не являются расследования, проводимые по фактам уже случившихся пожаров в рамках возбужденных уголовных или административных дел.

<sup>55</sup> Доклад об осуществлении МЧС России федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, государственного надзора в области гражданской обороны и государственного надзора за использованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок и об эффективности этих надзоров [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document\\_file/rMPepMQXLn.pdf](http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/rMPepMQXLn.pdf) (дата обращения: 14.04.2015).

Самостоятельным видом государственного контроля законодатель называет федеральный государственный пожарный надзор в лесах, относя его к группе государственного экологического надзора. Предметом такого надзора является соблюдение противопожарного режима в лесах. Также предметом контроля может являться соблюдение требований пожарной безопасности при осуществлении гражданами хозяйственной деятельности, при выполнении определенных видов работ в лесах и их защитных полосах.



Решение Октябрьского районного суда  
г. Краснодара от 17.08.2012 по делу № 12-383/2012

*Гражданка привлечена к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.32 КоАП РФ («Нарушение правил пожарной безопасности в лесах») ст. заместителем главного государственного лесного инспектора Краснодарского края. Нарушение гражданки выразилось в том, что она допустила строительство жилого дома на принадлежащем ей участке с нарушением размера противопожарного отступа от границы лесного участка, расположенного в Елизаветинском участковом лесничестве.*

*Постановление о назначении административного наказания отменено судом в связи с тем, что сведения о границах лесного участка отсутствуют в государственном кадастре недвижимости, в связи с чем у гражданки отсутствовала возможность соблюсти установленные размеры противопожарного отступа.*

## **Б. Формы контроля**

Так как федеральный государственный пожарный надзор осуществляется по объектному принципу, соответствующее правовое регулирование не предусматривает особых различий в порядке осуществления надзора в отношении хозяйствующих субъектов и в отношении граждан.

Нормативные правовые акты предусматривают только то, что органы ГПН не проводят плановые проверки и не ведут учет объектов защиты, являющихся объектами индивидуального жилищного строительства (п. 27 Административного регламента МЧС России исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, утвержденного Приказом МЧС России от 28.06.2012 № 375), а также не проводят плановые проверки принад-

лежащих физическим лицам объектов защиты, являющихся жилыми помещениями (п. 29).



*По статистике, именно в жилом секторе (жилые дома, общежития, дачи, садовые домики, надворные постройки и т.п.) происходит наибольшее количество пожаров. В 2014 г. из 152 638 пожаров 104 642 (69%) были в жилом секторе<sup>56</sup>.*

Поскольку плановые проверки в отношении жилых помещений граждан не проводятся, следует предположить, что основным поводом для проверок выступает информация о нарушении требований пожарной безопасности, полученная из различных источников, в том числе жалобы соседей.



Решение Биробиджанского районного суда  
Еврейской автономной области  
от 22.12.2014 по делу № 12-350/2014

*В судебном заседании установлено, что 17.11.2014 на имя начальника ОНД по г. Биробиджану и Биробиджанскому району УНД ГУ МЧС России по ЕАО поступила жалоба, из которой следовало, что на приусадебном земельном участке жилец дома устроил свалку горючих материалов (отходов), сена и отходов от сена.*

*Заместителем главного государственного инспектора г. Биробиджана и Биробиджанского района по пожарному надзору был осмотрен земельный участок, по результатам осмотра был составлен протокол об административном правонарушении от 18.11.2014, из которого следовало, что гражданка устроила свалку горючих отходов и сена.*

*В силу ч. 2 ст. 34 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» граждане обязаны соблюдать требования пожарной безопасности.*

*На основании этого по результатам проверки 18.11.2014 в адрес гражданки вынесено предписание об устранении нарушений обязательных требований пожарной безопасности, вынесено постановление о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ и назначено наказание в виде штрафа в размере 1000 руб.*

---

<sup>56</sup> Сведения о пожарах и их последствиях за январь—декабрь 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2014\\_god/Svedeniya\\_o\\_chrezvichajnih\\_situacijah\\_i](http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2014_god/Svedeniya_o_chrezvichajnih_situacijah_i) (дата обращения: 14.04.2015).

05.12.2014 гражданка обратилась в суд с жалобой на вышеуказанное постановление, в которой просила производство по делу об административном правонарушении прекратить. Гражданка ссылаясь на то, что сено является не отходом, а кормом для скота, так как у нее имеется ЛПХ. Кроме того, сено уложено на лежаки и укрыто, а не свалено в кучу. Судом постановление о назначении административного наказания отменено.



Решение Медведевского районного суда  
Республики Марий Эл от 18.12.2012 по делу № 12-145/2012

20.09.2012 гражданка, являясь собственником участка, допустила нарушения требований пожарной безопасности, чем не обеспечила выполнение требований п. 77 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 25.04.2012 № 390, а именно ею допущено сжигание мусора, находящегося на расстоянии менее 50 м от объекта (строения). Фактически сжигание производилось на расстоянии 4 м до деревянного сарая соседа.

Постановлением инспектора отдела надзорной деятельности муниципального образования «Медведевский муниципальный район» от 24.09.2012 гражданка привлечена к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ, ей назначено административное наказание в виде штрафа в размере 1000 руб.

Гражданка обжаловала указанное постановление в суд. При этом она ссылаясь на то, что сжигала мусор в траншее, открытого огня не было, расстояние до строений соседа составило 4 м. Возможности обеспечить сжигание на расстоянии 50 м с учетом размера участков не было. Она также указала, что привлечение к ответственности обусловлено недоброжелательными отношениями с соседом, который сам позвонил инспектору Госпожнадзора и привез его на личном автомобиле для составления протокола. Кроме того, в деле нет потерпевшего, вред не был причинен, поэтому, по мнению гражданки, административной ответственности она не подлежит.

Однако суд отклонил указанные доводы и признал обжалуемое постановление о привлечении к административной ответственности законным.

В связи с тем что МЧС России ограничено в проведении проверок в отношении граждан, в обследовании принадлежащих им жилых

помещений, в практике надзорного органа используются ежегодные профилактические мероприятия «Жилище». В ходе таких мероприятий основной целью является не выявление правонарушений и привлечение граждан к ответственности, а разъяснение гражданам элементарных правил противопожарной безопасности, раздача им листовок информационного характера. С согласия граждан должностные лица органов Госпожнадзора могут войти в дом и дать дополнительные рекомендации гражданам, как уберечься от огня. При этом такие подворовые обходы проводятся совместно с участковыми уполномоченными органов полиции.



*Так, в 2012 г. Главное управление МЧС России по Чувашской области в рамках профилактической акции «Жилище-2012» проверило свыше 58 тыс. частных домовладений, профилактические группы посетили почти 3 тыс. многодетных семей и столько же одиноких пенсионеров. Особое внимание в ходе рейдов было уделено местам проживания неблагополучных граждан — проверено более 2,5 тыс. человек из этой категории. Спасатели обучили правилам пожарной безопасности 220 тыс. человек. По итогам кампании к административной ответственности было привлечено 909 граждан<sup>57</sup>.*

При осуществлении пожарного надзора могут проводиться рейдовые мероприятия. В ходе таких рейдов могут быть проверены дачные, садовые товарищества, частный сектор, в результате чего в поле зрения пожарных инспекторов могут попасть и владельцы домов. Также в ходе рейдов могут выявляться и пресекаться действия граждан по поджогу прошлогодней травы.



*В 2014 г. органы государственного пожарного надзора Псковской области привлекли к административной ответственности за сжигание сухой травы 126 физических лиц. В начале весны 2014 г. сотрудники ведомства провели более 200 рейдов по предотвращению сжигания травы и выявили ряд правонарушителей. Взрослых привлекли к административной ответственности, а с детьми провели профилакти-*

---

<sup>57</sup> В ходе операции «Жилище» проверено более 58 тыс. домов // Новости ГУ МЧС России по Чувашской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.21.mchs.gov.ru/pressroom/news/item/746765/> (дата обращения: 14.04.2015).

ческие беседы, информация о них была направлена по месту учебы и в комиссии по делам несовершеннолетних<sup>58</sup>.

В свою очередь, федеральный государственный пожарный надзор в лесах осуществляется в отношении граждан при патрулировании лесов на основании плановых (рейдовых) заданий.

### **В. Ответственность по результатам контроля**

По результатам осуществления федерального государственного пожарного надзора гражданам могут быть выданы обязательные для исполнения предписания, а также граждане могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 20.4 КоАП РФ («Нарушение требований пожарной безопасности»), а в случае осуществления федерального государственного пожарного надзора в лесах — также по ст. 8.32 КоАП РФ («Нарушение правил пожарной безопасности в лесах»).

### **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Федеральный государственный пожарный надзор в отношении граждан осуществляется в соответствии со следующими нормативными правовыми актами:

- постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре»;
- Положение о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах, утвержденное постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476;
- Приказ МЧС РФ от 28.06.2012 № 375 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности».

---

<sup>58</sup> Портал «01». Новости и события [Электронный ресурс]. URL: <http://informpskov.ru/news/170313.html> (дата обращения: 14.04.2015).

## **2.13. Государственный строительный надзор**

Возведение объектов капитального строительства в отдельных случаях подлежит государственному надзору. Если застройщиками являются физические лица, то их деятельность по осуществлению строительства также может стать предметом государственного надзора.

Государственный строительный надзор применительно к гражданам осуществляется при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте любых объектов капитального строительства, кроме следующих случаев (ст. 49, 51, 54 Градостроительного кодекса РФ):

1) строительство, реконструкция объектов, не являющихся объектами капитального строительства (киоски, навесы и др.);

2) строительство на земельном участке строений и сооружений вспомогательного использования;

3) строительство гаража;

4) строительство на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства;

5) строительство отдельно стоящих жилых домов с количеством этажей не более чем три, предназначенных для проживания одной семьи (объекты индивидуального жилищного строительства);

6) строительство жилых домов блокированной застройки (таунхаусы, дуплексы, квадрохаусы) с количеством этажей не более чем три;

7) строительство многоквартирных домов с количеством этажей не более чем три;

8) строительство отдельно стоящих объектов капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более 1500 м<sup>2</sup> (кроме отдельных случаев);

9) изменения объектов капитального строительства и (или) их частей, если такие изменения не затрагивают конструктивные и другие характеристики их надежности и безопасности и не превышают предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, установленные градостроительным регламентом;

10) капитальный ремонт объектов капитального строительства.

Как видно из перечисленного, вероятность осуществления государственного строительного надзора в отношении строительства, осуществляемого гражданами для своих нужд, стремится к нулю. Одним из немногих случаев осуществления на практике в отношении

гражданина государственного строительного надзора является следующий пример.



Решение Ленинского районного суда  
г. Смоленска от 19.02.2013 по делу № 12-26/2013

*Гражданин Н. осуществлял строительство жилого дома на принадлежащем ему участке. Департамент государственного строительного и технического надзора Смоленской области провел проверку, в ходе которой было установлено, что построенное здание имеет четыре этажа, включая мансардный этаж. На момент проверки была закончена кирпичная кладка здания, выполнена кровля из металлочерепицы.*

*В соответствии с законодательством РФ при строительстве жилых домов более трех этажей проектная документация должна проходить государственную экспертизу, а в отношении объекта строительства должен осуществляться государственный строительный надзор. Для этого застройщик обязан направить в региональный орган строительного надзора извещение о начале работ. Указанные действия не были совершены гражданином Н.*

*По указанному факту гражданин признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 9.5 КоАП РФ («Нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию»).*

*Гражданин не согласился с привлечением к административной ответственности и обжаловал постановление Департамента государственного строительного и технического надзора Смоленской области в суд. В заявлении гражданин ссылался на то, что индивидуальный жилой дом, в отношении которого была проведена проверка, представляет собой трехэтажное здание с чердаком (с помещением без коммуникаций).*

*Между тем, как видно из градостроительного плана земельного участка, подготовленного на основании заявления гражданина, предельное количество этажей вышеназванного здания равно трем.*

*Исходя из содержания Приложения 1 к Инструкции о проведении учета жилого фонда в Российской Федерации, утвержденной Приказом Минзестроя России от 04.08.1998 № 37, этаж мансардный (мансарда) является этажом жилого дома. Кроме того, жилые помещения, устроенные на чердаках, учитываются по своему прямому назначению, если они отвечают существующим санитарно-техническим требованиям.*

*Понятия «этажность здания» и «количество этажей» являются различными. В связи с этим в количество этажей по смыслу п. 2 ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации необходимо включать все этажи здания: подземные, надземные, подвальные, цокольные, мансардные. Кроме того, доводы заявителя не опровергаются представленными фотоснимками объекта капитального строительства, из которых видно, что окна четвертого этажа здания расположены в одной линии с окнами нижестоящих этажей.*

*Постановление Департамента государственного строительного и технического надзора Смоленской области о привлечении гражданина Н. к административной ответственности было признано законным.*

#### **А. Предмет контроля**

Предметом государственного строительного надзора является проверка:

- 1) соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации;
- 2) наличия разрешения на строительство;
- 3) осуществления строительства подрядчиками, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к видам работ, оказывающим влияние на безопасность объектов капитального строительства.

#### **Б. Формы контроля**

Государственный строительный надзор осуществляется в форме проверок строящегося объекта. Проверки проводятся в соответствии с программой проверок строящегося объекта. Проверки строящегося объекта проводятся на основании поступивших в орган государственного строительного надзора:

- а) извещения от застройщика (заказчика) или лица, осуществляющего строительство, о начале выполнения работ по строительству;
- б) обращений и заявлений из различных источников о фактах произошедшей аварии, нарушений технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации при выполнении работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства.

После получения органом строительного надзора извещения о начале работ им составляется программа проверок строящегося объекта. После завершения строительства, реконструкции объекта капитального строительства органом государственного строительного надзора проводится итоговая проверка, по результатам которой оцениваются выполненные работы и принимается решение о выдаче заключения о соответствии построенного объекта проектной документации и обязательным требованиям.

Такое заключение является основанием для ввода построенного объекта в эксплуатацию, оно необходимо для постановки объекта на кадастровый учет и регистрации в качестве объекта недвижимости.

### **В. Ответственность по результатам контроля**

В случае обнаружения нарушений обязательных требований при строительстве граждане могут понести административную ответственность по следующим статьям КоАП РФ:

– ст. 9.4 «Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий)»;

– ст. 9.5 «Нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию».

Кроме того, уполномоченные органы могут обратиться в суд с заявлением о сносе самовольной постройки, если установлено, что постройка создана на земельном участке, не отведенном для этих целей, либо создана без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил. Таким образом, самовольная постройка может быть обнаружена в ходе как земельного контроля, так и государственного строительного надзора.



*По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в первом полугодии 2014 г. в суды общей юрисдикции поступило 1913 дел по спорам, связанным с самовольными постройками<sup>59</sup>.*

<sup>59</sup> Отчет о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских дел по первой инстанции за 6 месяцев 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2600> (дата обращения: 14.04.2015).

## **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Государственный строительный надзор осуществляется в соответствии со ст. 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также в соответствии с Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 № 54, и с нормативными правовыми актами субъектов РФ, регламентирующими осуществление регионального строительного надзора.

## **2. 14. Прокурорский надзор за гражданами**

Формально, как это следует из ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации», прокурорский надзор не распространяется не только на граждан, но и на индивидуальных предпринимателей. Однако на практике деятельность граждан (в том или ином качестве) может становиться предметом контроля со стороны органов прокуратуры.

Происходить это может в рамках совместных проверок прокуратуры и отраслевых контрольно-надзорных органов. Прокуроры наделены полномочием приглашать для участия в проверках должностных лиц профильных органов контроля, компетентных в вопросах, в отношении которых проводится проверка.

По своей сути такие проверки относятся к отраслевым видам контроля, указанным в табл. 1. Но формально они проводятся в рамках прокурорского надзора, поэтому не требуют соблюдения процедур, установленных Федеральным законом № 294-ФЗ, в целях обеспечения гарантий прав проверяемых субъектов.



Апелляционное определение  
Краснодарского краевого суда  
от 08.10.2013 по делу № 33-21982/2013

*Прокурор Красноармейского района Г.В. Семенюта, действуя в интересах неопределенного круга лиц, с привлечением в качестве третьего лица ГБУ КК «Управление ветеринарии Красноармейского района» обратился в суд с исковым заявлением к гражданину, осуществляющему ведение личного подсобного хозяйства, не зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, о признании незаконными действий*

ответчика, выразившихся в эксплуатации животноводческой фермы с нарушениями законодательства о ветеринарии, об охране окружающей среды и о лицензировании отдельных видов деятельности, и о запрете деятельности по эксплуатации животноводческой фермы вплоть до устранения указанных нарушений законодательства, а именно:

- создание полосы защиты из многолетних лесонасаждений шириной не менее 10 м по периметру территории сооружения для хранения навоза;
- возведение ограждения территории животноводческого объекта по периметру изгородью из стальной сетки с цоколем или из железобетонной решетчатой сетки с цоколем высотой 1,6–2 м, препятствующей несанкционированному доступу на территорию фермы посторонних лиц, домашних и диких животных;
- оборудование за пределами территории животноводческой фермы помещения и площадки для мойки и дезинфекции общехозяйственного транспорта, обеспечивающего сбор сточных вод в автономный накопитель или общефермерскую канализацию;
- получение лицензии на осуществление деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности;
- регистрация в качестве индивидуального предпринимателя.



Апелляционное определение  
Тверского областного суда  
от 19.06.2014 по делу № 33-2180

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 было установлено, что гражданин на собственном земельном участке с использованием экскаватора, принадлежащего ему на праве собственности, для собственных нужд добывал общераспространенные полезные ископаемые (песок и песчано-гравийную смесь). В результате добычи образовался карьер глубиной 3,15 м, максимальная — 4,7 м.

По данному факту и.о. прокурора Калининского района Тверской области в отношении гражданина возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 7.3 КоАП РФ («Пользование недрами без лицензии на пользование недрами»).

Постановлением заместителя министра природных ресурсов и экологии Тверской области — начальника Управления государственного

*надзора граждан признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.3 КоАП РФ, и ему назначено наказание в виде административного штрафа.*

Авторы настоящей публикации полагают, что осуществление прокурорского надзора в отношении граждан не соответствует букве и духу Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации». Прокурорский надзор должен иметь место там, где отсутствует специальный отраслевой контроль. В иных же случаях надзор прокуратуры должен носить институциональный характер, т.е. касаться принципов функционирования отрасли, ее системных недостатков и состояния регулирования. Деятельность частных лиц этим признакам явно не соответствует.

### **3. Специфические виды государственного контроля, осуществляемые в отношении граждан**

---

#### **3.1. Контроль за условиями жизни несовершеннолетних лиц, совершеннолетних недееспособных и ограниченно дееспособных лиц**

Действующим законодательством Российской Федерации предусматриваются 3 вида государственного контроля, осуществляемого в отношении условий жизни несовершеннолетних лиц, совершеннолетних недееспособных и ограниченно дееспособных лиц:

- контроль за условиями жизни и воспитания детей в семьях усыновителей на территории Российской Федерации;
- надзор за деятельностью опекунов или попечителей;
- 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.

Нужно отметить, что надзор за деятельностью опекунов и попечителей состоит из двух самостоятельных видов контроля. Это: (а) надзор за опекунами и попечителями несовершеннолетних лиц (включая надзор за приемными родителями) и (б) надзор за опекунами и попечителями совершеннолетних недееспособных и ограниченно дееспособных лиц.

1. Согласно Семейному кодексу дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание. При отсутствии

такой возможности дети временно передаются в специализированные организации.

Формами устройства на воспитание в семью являются усыновление (удочерение), передача под опеку или попечительство, передача в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, передача в патронатную семью. Приемная семья является особой формой опеки и попечительства над ребенком, подразумевающей выплату вознаграждения приемным родителям и денежных средств на содержание ребенка.

2. В соответствии с Гражданским кодексом лицо, которое вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признано судом недееспособным. Над таким лицом устанавливается опека.

Гражданин, который вследствие пристрастия к азартным играм, злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, может быть ограничен судом в дееспособности. Также суд вправе ограничить в дееспособности лицо, которое вследствие психического расстройства может понимать значение своих действий или руководить ими лишь при помощи других лиц. Над такими лицами устанавливается попечительство.

Контроль (надзор) усыновителей, опекунов и попечителей осуществляют органы опеки и попечительства, являющиеся по общему правилу органами субъектов РФ. Вместе с тем законом субъекта РФ полномочия по опеке и попечительству могут передаваться органам местного самоуправления.

#### **А. Предмет контроля**

Предметом контроля за деятельностью усыновителей, опекунов и попечителей является проверка условий жизни усыновленных детей, а также подопечных (независимо от их возраста), соблюдения их прав и законных интересов, обеспечения сохранности их имущества. Например, надзор за деятельностью опекунов и попечителей предусматривает оценку жилищно-бытовых условий подопечного, состояния его здоровья, внешнего вида и соблюдения гигиены, эмоционального и физического состояния, отношений с опекуном, возможности опекуна обеспечить потребности подопечного, включая выполнение реабилитационных мероприятий.



*Жительница Нижнего Новгорода Е.О. является опекуном совершеннолетнего недееспособного Т.Н., который приходится ей отцом и проживает один. Е.О. навещает его, осуществляя уход и оказывает помощь, приходя 2 раза в неделю.*

*27 декабря 2012 г. специалистами управления соцзащиты населения Автозаводского района г. Нижнего Новгорода была проведена плановая проверка условий жизни Т.Н.*

*В ходе проверки было установлено: в квартире по месту жительства Т.Н. при минусовой температуре на улице в зимний период времени и на момент обследования газовый навесной котел для отопления помещения находился в нерабочем состоянии, квартира обогревалась с помощью электровентилятора и включенной газовой конфорки плиты. Температура в квартире составляла +17 градусов. Сотрудники органа опеки и попечительства установили, что отсутствие в квартире отопления может повлечь угрозу как для жизни опекаемого, так и для его здоровья.*

*Актом о проверке условий жизни подопечного было рекомендовано опекуну Е.О. незамедлительно принять меры по ремонту либо приобретению газового котла (колонки). Е.О. обратилась в суд с заявлением о признании незаконным акта. Решением Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 19.04.2013 в удовлетворении заявления Е.О. отказано.*

Нужно отметить, что фактически органы опеки и попечительства осуществляют контроль не только за усыновителями, опекунами и попечителями, но и за родителями. Семейный кодекс предусматривает право органа опеки и попечительства немедленно отобрать ребенка у родителей при непосредственной угрозе его жизни или здоровью. Также указанные органы могут инициировать рассмотрение в суде дела о лишении родительских прав.

На практике это выливается в довольно многочисленные громкие случаи, в рамках которых органы опеки и попечительства, злоупотребляя своими полномочиями, изымают детей из семей исключительно по причине бедности. В течение последних 4–5 лет СМИ сообщали о нескольких подобных случаях. Показательным примером может служить дело семьи Яковлевых, имевшее место в 2012 г.



*В семье Яковлевых было 9 детей в возрасте от 6 месяцев до 13 лет. Члены семьи были зарегистрированы по адресам родителей Сергея и Елены Яковлевых в Ульяновске. В 2010 г. супруги купили*

*дом в с. Урум Тетюшского района Татарстана, в котором проживали без регистрации.*

*Переехав в Татарстан, Яковлевы официально не работали, разводили гусей, от продажи которых и жили. Органы опеки неоднократно предлагали им сдать старших детей в приют, с чем они категорически не соглашались.*

*В декабре 2011 г., когда заболела младшая дочь и Елена была с ней госпитализирована в больницу, органы опеки и представители полиции насильственно (по словам Сергея) отобрали детей, поместив шестерых старших в приют, а двух младших — в больницу.*

*Супругам удалось забрать младших детей из больницы и уехать с ними в Ульяновск к родителям Елены. Позднее 6 старших детей были переведены в реабилитационный центр в Ульяновске<sup>1</sup>.*

Однако, в отличие от контроля за усыновителями, опекунами и попечителями, контрольные действия органов опеки и попечительства в отношении родителей слабо формализованы, что создает довольно широкую степень усмотрения должностных лиц и возможность злоупотреблений с их стороны.

Контроль, осуществляемый в отношении жилых помещений, принадлежащих детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, предусматривает проверку использования и (или) распоряжения такими помещениями, обеспечения надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений. При этом проверка может осуществляться в отношении лиц, лишенных родительских прав, лиц, не являющихся родственниками указанных выше детей, но проживающих в соответствующих помещениях.

Отметим, что акты, регламентирующие процедуру контроля за жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеются далеко не во всех субъектах РФ. По данным авторов настоящего исследования, соответствующие нормативные правовые акты приняты только в 18 регионах. Остальные субъекты РФ либо

---

<sup>1</sup> Дети супругов Яковлевых стали ближе к родителям // Вести.ru [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=716494> (дата обращения: 14.04.2015); Об участии в судьбе многодетной семьи Яковлевых // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Ульяновской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ombudsman73.ru/news/19243.html> (дата обращения: 14.04.2015).

не осуществляют данный вид контроля, либо осуществляют его в произвольном порядке.

### **Б. Формы контроля**

Основной формой контроля является посещение усыновленного ребенка или подопечного по месту проживания сотрудниками органов опеки и попечительства. Соответствующие проверки могут быть как плановыми, так и внеплановыми.

Плановые проверки проводятся с определенной периодичностью после усыновления (удочерения) или установления опеки, попечительства. Например, контрольные обследования семьи усыновителей проводятся:

- первое — по истечении 6 месяцев ( $\pm 1$  месяц) после усыновления (вступления в силу решения суда об усыновлении);
- второе — по истечении 1 года ( $\pm 1$  месяц) после усыновления;
- третье — по истечении 2 лет ( $\pm 1$  месяц) после усыновления;
- четвертое — по истечении 3 лет ( $\pm 1$  месяц) после усыновления.

Необходимость проведения контрольного обследования по истечении 3 лет определяется органом опеки и попечительства индивидуально в соответствии с конкретной ситуацией, складывающейся в семье усыновителей.

Надзор за опекунами и попечителями предусматривает более частые плановые проверки:

- а) 1 раз в течение первого месяца после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна;
- б) 1 раз в 3 месяца в течение первого года после принятия решения о назначении опекуна;
- в) 1 раз в 6 месяцев в течение второго года и последующих лет после принятия решения о назначении опекуна.

Внеплановая проверка проводится при изменении места жительства усыновленного или подопечного. Также основанием внеплановой проверки деятельности опекуна или попечителя могут служить устные либо письменные обращения, содержащие сведения о неисполнении, ненадлежащем исполнении опекуном или попечителем своих обязанностей либо о нарушении прав и законных интересов подопечного. Основными источниками таких обращений могут быть органы внутренних дел, дошкольные и общеобразовательные учреж-

дения, медицинские организации, граждане, проживающие по соседству с подопечными.

Контроль, осуществляемый в отношении жилых помещений детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется путем проверок сохранности (контрольных обследований) жилого помещения.



*На 1 января 2014 г. на территории городского округа Лосино-Петровский Московской области (население — 24,3 тыс. человек) проживал 61 несовершеннолетний, имеющий статус ребенка-сироты или ребенка, оставшегося без попечения родителей.*

*На территории указанного муниципалитета проживало 8 детей, усыновленных российскими гражданами. За 2013 г. жители городского округа Лосино-Петровский усыновили 4 детей. Также в 36 семьях опекунов (попечителей) проживало 45 детей.*

*За 2013 г. органами опеки и попечительства было проведено 139 проверок условий жизни подопечных, соблюдения опекунами (попечителями) прав и законных интересов подопечных, сохранности их имущества. По результатам проверок нарушений не выявлено. В целях защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществлялся контроль за сохранностью жилых помещений: проведено 136 проверок жилых помещений<sup>2</sup>.*

## **В. Ответственность по результатам контроля**

По результатам проведенной проверки сотрудник органа опеки и попечительства составляет отчет об условиях жизни и воспитания ребенка (при контроле за деятельностью усыновителя) или акт о проверке условий жизни подопечного (при надзоре за деятельностью опекуна, попечителя).

На основании результатов контроля за усыновителями органы опеки и попечительства могут инициировать отмену усыновления. Соответствующее решение принимается судом по результатам рассмотрения дела с участием прокурора и органа опеки и попечительства. Усыновление ребенка может быть отменено в случаях, если усынови-

---

<sup>2</sup> Итоги социально-экономического развития городского округа Лосино-Петровский за 2013 г. и задачи на 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lospet.ru/oreka.php> (дата обращения: 14.04.2015).

тели уклоняются от выполнения обязанностей родителей, злоупотребляют родительскими правами, жестоко обращаются с ребенком, являются больными хроническим алкоголизмом или наркоманией. Суд вправе отменить усыновление также по другим основаниям исходя из интересов ребенка и с учетом его мнения.

На основании результатов надзора за деятельностью опекунов, попечителей орган опеки и попечительства может своим решением прекратить опеку, попечительство. В случае если действия опекуна осуществляются с нарушением законодательства и (или) наносят вред здоровью, физическому, психологическому и нравственному развитию подопечного, а также если выявленные в результате проверки нарушения невозможно устранить без прекращения опеки или попечительства, орган опеки и попечительства в течение 3 дней со дня проведения проверки:

а) принимает акт об освобождении опекуна, попечителя от исполнения возложенных на него обязанностей либо об отстранении его от их исполнения;

б) осуществляет меры по временному устройству подопечного (при необходимости);

в) принимает решение об устройстве подопечного в другую семью (только в отношении детей) или в специализированную организацию.

В случае возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью усыновленного ребенка или несовершеннолетнего подопечного орган опеки и попечительства вправе немедленно забрать его у усыновителей или у других лиц, на попечении которых он находится.

Усыновители, а также опекуны и попечители детей могут быть привлечены к административной ответственности за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ). Возможным наказанием является предупреждение или административный штраф в размере от 100 до 500 руб. При этом протокол вправе составлять члены районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также сотрудники полиции. Рассмотрение дел осуществляют указанные комиссии или мировые судьи, если дело передано на рассмотрение суда комиссией.

Вместе с тем административная ответственность за неисполнение обязанностей опекунов и попечителей совершеннолетних лиц, в принципе, отсутствует.

### **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Порядок осуществления контроля за условиями жизни несовершеннолетних лиц, а также совершеннолетних недееспособных и ограниченно дееспособных лиц урегулирован следующими нормативными актами:

- Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»;
- Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;
- постановление Правительства РФ от 29.03.2000 № 275 «Об утверждении правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации...»;
- постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»;
- постановление Правительства РФ от 17.11.2010 № 927 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан».

## **3.2. Контроль в сфере исполнения уголовных наказаний**

Российское законодательство предусматривает два вида контроля в сфере исполнения уголовных наказаний:

- надзор за отбыванием осужденными уголовных наказаний;
- административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

### **А. Предмет контроля**

Уголовно-исполнительный кодекс предусматривает осуществление надзора за отбыванием осужденными наказания в виде: ограничения свободы; принудительных работ; лишения свободы.

*Ограничение свободы* заключается в установлении судом осужденному следующих ограничений:

а) не уходить из места постоянного проживания (пребывания) в определенное время суток;

б) не посещать определенные места, расположенные в пределах территории соответствующего муниципального образования;

в) не выезжать за пределы территории соответствующего муниципального образования;

г) не посещать места проведения массовых и иных мероприятий и не участвовать в указанных мероприятиях;

д) не изменять место жительства или пребывания, место работы и (или) учебы без согласия уголовно-исполнительной инспекции.

*Принудительные работы* заключаются в привлечении осужденного к труду в местах, определяемых учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы. Из заработной платы осужденного к принудительным работам производятся удержания в доход государства в размере, установленном судом, в пределах от 5 до 20%. Осужденные к принудительным работам должны отбывать наказание в исправительных центрах, расположенных в пределах территории субъекта РФ, где они проживали или были осуждены.

*Лишение свободы* заключается в изоляции осужденного от общества путем направления его в колонию-поселение, помещения в воспитательную колонию, лечебное исправительное учреждение, исправительную колонию общего, строгого или особого режима либо в тюрьму.



*По состоянию на 1 марта 2015 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 673 818 человек, в том числе в 727 исправительных колониях отбывали наказание 549 488 человек, в 8 тюрьмах — 1618 человек, в 41 воспитательной колонии для несовершеннолетних — 1756 человек. На указанную дату в следственных изоляторах содержался 120 401 человек.*

*На начало 2015 г. на учете в уголовно-исполнительных инспекциях состояло 430 944 человека, которые осуждены к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества, в том числе 27 080 лиц, осужденных к ограничению свободы<sup>3</sup>.*

<sup>3</sup> Статистические данные // Официальный интернет-сайт ФСИН России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fsin.su/statistics/> (дата обращения: 14.04.2015).

*Принудительные работы на практике не осуществляются (внедрение данного вида уголовного наказания отложено до 1 января 2017 г.) в связи с отсутствием в России исправительных центров.*

После отбытия уголовного наказания в виде лишения свободы в отношении соответствующего лица может быть введен специальный административный надзор.



*По итогам 2013 г. судами было рассмотрено 35 740 дел об установлении административного надзора и 4172 дела о продлении, прекращении осуществления административного надзора<sup>4</sup>. В 2014 г. административный надзор судебными решениями установлен в отношении 42 тыс. лиц, в том числе 12,2 тыс. лиц, совершивших преступления, признанные опасным и особо опасным рецидивом, 2 тыс. лиц – против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего. Всего под административным надзором состояло 73,6 тыс. лиц<sup>5</sup>.*

Административный надзор устанавливается судом в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость:

- а) за совершение преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего;
- б) за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений;
- в) за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, если выполняется одно из двух условий:

---

<sup>4</sup> Отчет о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских дел по первой инстанции за 12 месяцев 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2361> (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>5</sup> Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2014 г. // Официальный интернет-сайт МВД России [Электронный ресурс]. URL: [https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual\\_reports](https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports) (дата обращения: 14.04.2015).

лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;

лицо, отбывшее уголовное наказание, совершает в течение одного года 2 и более административных правонарушения.

Также административный надзор устанавливается в отношении лица, совершившего преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего 14-летнего возраста и страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией).

Лицо, находящееся под административным надзором, обязано являться от 1 до 4 раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации. Также в отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие ограничения:

- 1) запрещение пребывания в определенных местах;
- 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;
- 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;
- 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории.

Предметом надзора является соблюдение лицом, отбывающим или отбывшим наказание, установленных ограничений, включая соблюдение требований режима в исправительных учреждениях.

### **Б. Формы контроля**

Надзор за лицами, приговоренными к ограничению свободы, и административный надзор осуществляются с использованием примерно одинакового набора *форм контроля*, который включает: вызовы поднадзорного лица для беседы или регистрации в уполномоченный орган, посещение жилища осужденного, проверки по месту жительства, работы, учебы поднадзорного лица с наведением справок, проверки общественных мест, нахождение в которых запрещено лицу, и т.д.

Например, уголовно-исполнительная инспекция при осуществлении надзора за лицами, отбывающими наказание в виде ограничения свободы:

- вызывает осужденного на беседы в инспекцию не реже 1 раза в месяц в целях получения от него устных или письменных объяснений по вопросам, связанным с отбыванием им наказания;
- не реже 1 раза в месяц проводит проверки по месту жительства, работы, учебы осужденного;
- посещает в любое время суток (за исключением ночного времени) жилище осужденного;
- наводит справки по месту жительства осужденного, по месту работы и (или) учебы осужденного о его поведении;
- в отношении осужденных, имеющих ограничения на посещение ими определенных общественных мест, не реже 1 раза в месяц проводит проверки в соответствующих местах;
- своевременно применяет к осужденному установленные законом меры воздействия;
- принимает решение об использовании аудиовизуальных, электронных и иных технических средств надзора и контроля к осужденному.

Дополнительная проверка нахождения осужденного по месту жительства или пребывания, работы и (или) учебы в период действия ограничений может производиться по домашнему или рабочему стационарному телефону.

Результаты проверки осужденного по месту жительства или пребывания отражаются в рапорте инспектора. Общие итоги осуществления надзора отражаются в месячной ведомости надзора.

Надзор за лицами, находящимися в местах лишения свободы, осуществляется путем различных процедур, направленных на обеспечение режима и правил внутреннего распорядка исправительного учреждения. Такими процедурами могут быть: проверки личных дел; проверки-смотри осужденных, во время которых проверяется их внешний вид, состояние одежды и обуви; проверки наличия осужденных (на общем построении путем количественного подсчета и пофамильной переклички); обыски; досмотр содержимого посылок, передач или бандеролей и т.д.

## **В. Ответственность по результатам контроля**

По результатам применения надзора осужденным или поднадзорным лицам могут быть изменены вид наказания и условия его отбывания.

Так, за нарушение осужденным порядка и условий отбывания наказания в виде ограничения свободы уголовно-исполнительная инспекция применяет к нему меру взыскания в виде предупреждения. За совершение осужденным в течение 1 года после вынесения предупреждения любого из нарушений уголовно-исполнительная инспекция применяет к нему меру взыскания в виде официального предостережения.

Злостно уклоняющимся от отбывания наказания в виде ограничения свободы признается:

а) осужденный, допустивший нарушение порядка и условий отбывания наказания в течение 1 года после вынесения официального предостережения;

б) осужденный, отказавшийся от использования в отношении его технических средств надзора и контроля;

в) скрывшийся с места жительства осужденный, место нахождения которого не установлено в течение более 30 дней;

г) осужденный, не прибывший в уголовно-исполнительную инспекцию по месту жительства.

В случае злостного уклонения осужденного от отбывания наказания в виде ограничения свободы, назначенного в качестве основного наказания либо избранного в порядке замены неотбытой части наказания в виде лишения свободы, уголовно-исполнительная инспекция вносит в суд представление о замене неотбытого срока наказания в виде ограничения свободы наказанием в виде лишения свободы.



*30.01.2014 г. приговором Геленджикского городского суда Краснодарского края Б. осужден за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 228 УК РФ («Незаконный оборот наркотиков»), к наказанию в виде ограничения свободы сроком на 1 год.*

*С 16.06.2014 по 29.07.2014 осужденным Б. были допущены многочисленные нарушения отбывания наказания, а именно Б. неоднократно пропускал дни, установленные для явки на регистрацию в уголовно-исполнительную инспекцию, без уважительных причин; был уволен с места работы; скрывался от инспекторов, осуществляющих контроль за его поведением; длительное время не проживал по месту жительства, в связи с чем были организованы розыскные мероприятия; постановлением мирового судьи судебного участка № 291 по району Перово г. Москвы от 29.07.2014 Б. был признан виновным в совершении административного*

*нарушения (ст. 20.20 КоАП РФ) за употребление наркотического средства.*

*13.10.2014 Перовский районный суд г. Москвы заменил Б. неотбытую часть наказания в виде ограничения свободы сроком на 5 месяцев 11 дней и направил его для отбывания наказания в виде лишения свободы в колонию-поселение.*

За нарушение порядка отбывания наказания осужденные к лишению свободы могут подвергаться следующим мерам взыскания:

- а) выговор;
- б) дисциплинарный штраф в размере до 200 руб.;
- в) водворение в штрафной изолятор;
- г) перевод в помещения камерного типа, одиночные камеры.

Осужденные, отбывающие лишение свободы в колониях-поселениях, могут быть наказаны путем отмены права проживания вне общежития и запрещения выхода за пределы общежития в свободное от работы время.

По результатам осуществления административного надзора лицо может быть привлечено к административной или уголовной ответственности.

Так, ст. 314.1 УК РФ предусматривает ответственность за уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом административных ограничений, применяемых в рамках административного надзора. Нарушителю может быть назначено наказание в диапазоне от 180 ч обязательных работ до лишения свободы на срок до 1 года.

За иное несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре, ст. 19.24 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность от штрафа размером 1000 руб. до административного ареста на срок 15 сут.



*5.04.2010 Кузьминским районным судом г. Москвы А. был осужден по ч. 2 ст. 161 УК РФ («Грабеж») к лишению свободы сроком на 2 года. Освободился по отбытии срока наказания 02.03.2012.*

*В отношении А. в 2013 г. решением Кузьминского районного суда г. Москвы были установлены административный надзор на срок 1 год*

6 месяцев и запрет покидать место жительства в ночное время, возложена обязанность являться два раза в месяц в отдел МВД.

*А. не явился для регистрации в Отдел МВД 26.11.2013, 3.12.2013 и 24.12.2013, также самовольно оставил место жительства 23.10.2013, 06.11.2013, 14.12.2013, 18.12.2013, 25.12.2013, 31.12.2013 в период времени с 22 до 6 ч.*

*Приговором Кузьминского районного суда г. Москвы от 10.11.2014 осужден по ст. 314.1 УК РФ и приговорен к лишению свободы сроком на 4 месяца с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима.*



*В 2014 г. сотрудниками полиции привлечено к административной ответственности 58,7 тыс. поднадзорных граждан, в том числе за несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре, — 45,9 тыс. лиц. В отношении 2,5 тыс. лиц возбуждены уголовные дела за уклонение от административного надзора<sup>6</sup>.*

### **Г. Нормативные правовые акты, регулирующие порядок контроля**

Порядок осуществления надзора за отбыванием уголовных наказаний и административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, урегулирован следующими нормативными актами:

— Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ;

— Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»;

— Приказ Минюста России от 11.10.2010 № 258 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы»;

— Приказ Минюста России от 03.11.2005 № 205 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений».

---

<sup>6</sup> Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2014 г. // Официальный интернет-сайт МВД России [Электронный ресурс]. URL: [https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual\\_reports](https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports) (дата обращения: 14.04.2015).

## **4. Выводы и предложения по организации государственного контроля в отношении граждан**

---

В результате проведенного анализа порядка осуществления отдельных видов государственного контроля в отношении граждан следует зафиксировать общие особенности осуществления такого контроля и сформулировать следующие выводы.

### **1. Предмет контроля в отношении граждан**

Предметом государственного контроля в отношении граждан (как и в отношении хозяйствующих субъектов) является проверка соблюдения обязательных требований. При этом в части общехозяйственных (полисубъектных) видов контроля круг проверяемых обязательных требований чаще всего не дифференцирован по признаку применения их к гражданам или к хозяйствующим субъектам. При определении конкретных требований, исполнение гражданами которых подлежит проверке, на практике исходят из здравого смысла, т.е. из тех жизненных ситуаций, в которых граждане могут оказаться, а также имея в виду возможность проверки исполнения соответствующих требований в условиях ограниченности ресурсов органов контроля и их полномочий.

### **2. Формы и содержание контроля в отношении граждан**

А. Контроль за гражданами преимущественно носит ситуативный (реактивный) характер в отличие от в основном проактивных мероприятий по контролю в отношении хозяйствующих субъектов.

Контроль за гражданами направлен прежде всего на пресечение незаконной деятельности и наказание виновного лица. Контроль же хозяйствующих субъектов является более системной мерой и рассматривается как один из важнейших элементов общей системы регули-

рования в отрасли, осуществляется перманентно, связан с персонифицированным учетом подконтрольных лиц.

Данный вывод подтверждает то, что практически не проводятся плановые мероприятия по контролю (плановые проверки) в отношении граждан. Проведение плановых мероприятий по контролю выявлено только при осуществлении земельного надзора, контроля за оборотом оружия, контроля за нотариусами, контроля (надзора) за деятельностью усыновителей, опекунов или попечителей, надзора за лицами, отбывающими уголовные наказания или освободившимися из мест лишения свободы, а также частично при осуществлении пожарного и строительного надзоров.

В остальных же случаях или плановые проверки в отношении граждан прямо запрещены законодательством<sup>1</sup>, или, что чаще всего, отказ от их проведения обусловлен фактической неприменимостью такой формы контроля к соответствующим правоотношениям<sup>2</sup>.

В абсолютном большинстве случаев мероприятия по контролю в отношении граждан связаны с наличием предварительной информации о нарушении ими обязательных требований, полученных от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и иных граждан (например, от соседей), или вызваны непосредственным обнаружением должностными лицами органов контроля соответствующего факта нарушения обязательных требований гражданином, в том числе в ходе рейдов (обследований) или профилактических мероприятий.

Б. Перечень применимых к гражданам мероприятий по контролю (кроме проверок и рейдовых мероприятий) может дополняться самостоятельным применением таких специальных методов контроля

---

<sup>1</sup> Например, такое ограничение установлено Административным регламентом МЧС России исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности (утвержден Приказом МЧС России от 28.06.2012 № 375) и Административным регламентом исполнения Роспотребнадзором государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства РФ в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров (утвержден Приказом Роспотребнадзора от 16.07.2012 № 764).

<sup>2</sup> Например, фактически невозможно проводить плановые проверки в отношении граждан при осуществлении федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения.

вне рамок проверок и рейдовых мероприятий, как досмотр (осмотр) грузов, транспортных средств, иных средств, орудий, вещей, принадлежащих гражданам или находящихся при них, личный досмотр, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения. Самостоятельно такие методы контроля могут применяться в отношении граждан в случаях, установленных федеральными законами. В большинстве случаев такие специальные методы контроля применяются в рамках мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных КоАП РФ. Вне рамок административного производства и одновременно вне рамок проверок или рейдовых мероприятий такие методы контроля самостоятельно применяются только при осуществлении пограничного и таможенного контроля.

В. Реактивное реагирование органов контроля на нарушения гражданами обязательных требований в том числе связано с кругом их полномочий по проверке информации о возможном нарушении гражданами обязательных требований и выяснению всех обстоятельств такого деликта. Как правило, таких полномочий достаточно только для реактивной фиксации тех нарушений, которые находятся на поверхности и могут быть установлены без дополнительных обследований.

Проактивные полномочия (например, остановка транспортных средств, их досмотр, задержание, проверка документов, личный досмотр, различные виды обследований) прямо закреплены только в специфических видах контроля в отношении граждан и немногих видах государственного контроля общехозяйственного (полисубъектного) характера, в том числе:

- федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения;
- пограничный контроль;
- таможенный контроль;
- налоговый контроль;
- контроль за оборотом оружия;
- отдельные виды государственного экологического надзора (федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана), федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства

и сохранения водных биологических ресурсов, федеральный государственный охотничий надзор).

В большинстве же случаев контрольные полномочия проактивного характера в отношении граждан или вовсе отсутствуют (федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор), или их имплементация в общую систему права встречает препятствия юридического характера (государственный ветеринарный надзор, государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор)).

В итоге деятельность органов контроля по выявлению нарушений обязательных требований гражданами обычно ограничена подходом, который в уголовном процессе именуется как *open field*, когда допускается без каких-либо дополнительных судебных санкций изымать или фиксировать только «открыто лежащие» улики и доказательства<sup>3</sup>. Например, орган контроля может активировать наличие на земельном участке гражданина несанкционированной свалки отходов, если это доступно для визуальной фиксации без проникновения на его частную собственность. При этом такой орган контроля без согласия гражданина не может осмотреть его контейнеры для сбора отходов в целях выявления фактов нахождения в них отходов, которые подлежат специальной утилизации (например, люминесцентных ламп)<sup>4</sup>.

Поэтому на практике не проводятся проверки соблюдения обязательных требований, нарушение которых может быть выявлено только в результате проактивных мер органов контроля, связанных с неограниченным доступом к соответствующим объектам граждан. Данное обстоятельство может создать ложное представление о том, что и соответствующие таким проверкам обязательные требования на граждан не распространяются. Но в действительности в большинстве случаев специальное регулирование и нормирование не делает никаких изъятий для граждан и равно распространяется на хозяйствующих субъектов и физических лиц.

---

<sup>3</sup> Калиновский К.Б. Уголовный процесс современных зарубежных государств. Учебное пособие. Петрозаводск, 2000.

<sup>4</sup> В популярных художественных фильмах американского производства можно наблюдать сцены, когда сотрудники полиции опрокидывают мусорный бак частного домовладения в целях осмотра его содержимого. В этом случае можно сослаться на то, что мусор был раскинут не полицейскими. При этом доступность для обозрения бывшего содержимого контейнера позволяет фиксировать необходимые улики и доказательства без судебной санкции.

Указанная особенность государственного контроля в отношении граждан характерно проявляется в доступе органов контроля к жилищу граждан. В соответствии со ст. 25 Конституции Российской Федерации жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Данная конституционная гарантия существенным образом ограничивает пределы осуществления отдельных видов государственного контроля в отношении граждан. При этом именно в жилищах граждан часто осуществляется контролируемая деятельность (незаконные перепланировки в жилых помещениях, проживание граждан в жилых помещениях без регистрации, ведение личного подсобного хозяйства граждан на территории единой усадьбы с жилым домом граждан и проч.).

Г. Контроль в отношении граждан в рамках общехозяйственных (полисубъектных) видов контроля в отличие от контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей преимущественно воплощается только в реализации полномочий, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Для граждан административное разбирательство часто включает все содержание государственного контроля в отношении них. Для хозяйствующих субъектов административное разбирательство чаще всего является следствием осуществления государственного контроля.

Именно поэтому для многих отраслей регулирование порядка осуществления государственного контроля в отношении граждан будет излишним, так как весь такой контроль заключается в возможности привлечь граждан к административной ответственности, что и так детально урегулировано в КоАП РФ.

### **3. Ответственность граждан по результатам контроля**

По результатам осуществления государственного контроля граждане могут понести гражданскую, административную и уголовную ответственность.

Наиболее массовой мерой реагирования является привлечение граждан к административной ответственности.

Такое последствие проверок, как выдача гражданам обязательного для исполнения предписания, допускается практически всеми видами государственного контроля, однако на практике встречается

редко. Это связано с тем, что обычно предметом общехозяйственных (полисубъектных) видов контроля граждан является их де-юре разовая (например, продажа семян и саженцев гражданами), а не систематическая деятельность, на которую можно было бы воздействовать с помощью иных мер государственного регулирования, кроме наложения административного наказания.

#### **4. Общие особенности нормативного правового регулирования порядка осуществления государственного контроля в отношении граждан**

Специфика осуществления общехозяйственных (полисубъектных) видов государственного контроля в отношении граждан (процедуры контроля, формы и методы контроля, основания проведения мероприятий по контролю) в большинстве случаев нормативно не урегулирована. Чаще всего законодатель ограничивается декларацией того, что тот или иной вид государственного контроля может осуществляться в отношении граждан наравне с хозяйствующими субъектами. В этом случае дальнейшее регулирование порядка осуществления контроля устанавливается единое — без различий, в отношении кого такой контроль осуществляется<sup>5</sup>. Однако описываемые процедуры и формы контроля ориентируются в первую очередь на хозяйствующих субъектов безотносительно к тому, что некоторые описываемые формы контроля не могут осуществляться в отношении граждан (например, плановые проверки). При этом суждение о применимости или о неприменимости той или иной процедуры в отношении граждан (возможность выдачи предписания, проведение выездной (документарной) проверки) фактически отдается на откуп самим правоприменителям, которые исходят из целесообразности.

Ситуацию усугубляет то, что большинство актов, регулирующих порядок осуществления контроля, ссылаются в процедурной части на

---

<sup>5</sup> Например, такой подход выбран при регламентировании порядка осуществления государственной функции за выполнением требований пожарной безопасности. Как в Положении о федеральном государственном пожарном надзоре, утвержденном постановлением Правительства РФ от 12.04.2012 № 290, так и в Административном регламенте МЧС России исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, утвержденном Приказом МЧС России от 28.06.2012 № 375, права, обязанности и процедуры контроля описаны безотносительно того, в отношении кого проводятся мероприятия по контролю (в отношении граждан или в отношении хозяйствующих субъектов).

Федеральный закон № 294-ФЗ, который не распространяется на осуществление контроля в отношении граждан. Таким образом, регулирование контроля в отношении граждан во многом остается в правовом вакууме.

Лишь в некоторых положениях о контроле (например, в сфере осуществления экологического надзора) регулятор делает изъятия в отношении форм и методов контроля в отношении граждан. В частности, в отношении граждан отдельные виды экологического надзора осуществляются только в форме регулярных обследований (рейдов) территории на основании плановых (рейдовых) заданий.

Также исключением является регулирование порядка осуществления контроля за оборотом оружия<sup>6</sup>. В данном случае в отношении граждан определены самостоятельные сроки проверки и предмет проверки, отличные от сроков и предмета контроля в отношении юридических лиц.

По итогам настоящего исследования следует прийти к выводу о том, что объединять регулирование осуществления государственного контроля в отношении хозяйствующих субъектов и в отношении граждан нецелесообразно.

Между тем и текущая ситуация правовой неопределенности о порядке осуществления государственного контроля в отношении граждан может быть оценена негативно.

Полагаем возможным выделить в новом базовом законе «О государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации» специальную статью, предусматривающую значительные особенности осуществления в отношении граждан государственного контроля (надзора), в которой следует указать случаи и порядок осуществления в отношении граждан государственного контроля, основания проведения в отношении них мероприятий по контролю.

---

<sup>6</sup> Приказ МВД России от 29.06.2012 № 646 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия».

**Проект статьи федерального закона  
«О государственном и муниципальном контроле  
в Российской Федерации», регулирующей  
осуществление государственного контроля  
в отношении граждан**

***Статья N.* Осуществление государственного надзора, муниципального надзора в отношении физических лиц, не осуществляющих на территории Российской Федерации предпринимательской деятельности**

1. Виды государственного надзора, муниципального надзора, осуществляемые в отношении хозяйствующих субъектов, также могут осуществляться в отношении граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, не осуществляющих на территории Российской Федерации предпринимательской деятельности (далее в настоящей статье — граждане), если это предусмотрено настоящей статьёй.

2. В отношении граждан осуществляются следующие виды государственного надзора, муниципального надзора:

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

2) контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации 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, в том числе в целях федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств и государственного контроля и надзора за вывозом из Российской Федерации и ввозом на ее территорию культурных ценностей;

6) федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения;

- 7) государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники;
- 8) государственный надзор за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, и базами (сооружениями) для их стоянок;
- 9) государственный портовый контроль (за судами в морских портах);
- 10) государственный портовый контроль (за судами и иными плавучими объектами на внутренних водных путях);
- 11) государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства;
- 12) инспекция гражданских воздушных судов с целью оценки их летной годности и выдачи соответствующих документов;
- 13) государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль;
- 14) государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль;
- 15) государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- 16) государственный ветеринарный надзор;
- 17) государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор);
- 18) государственный надзор в области семеноводства;
- 19) федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор;
- 20) государственный надзор и муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;
- 21) государственный надзор в области использования и охраны водных объектов;
- 22) государственный надзор в области обращения с отходами;
- 23) государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал;
- 24) государственный экологический надзор на континентальном шельфе РФ;
- 25) государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море РФ;

26) государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне РФ;

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

28) федеральный государственный пожарный надзор в лесах;

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

30) федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, а также государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере охраны водных биологических ресурсов, осуществляемый пограничными органами;

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

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

33) государственный контроль (надзор) в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию;

34) государственный контроль (надзор) в сфере связи за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств (радиоконтроль);

35) налоговый контроль;

36) валютный контроль;

37) контроль за осуществлением иностранных инвестиций;

38) контроль, направленный на противодействие неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком;

39) контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах;

40) контроль за оборотом оружия;

41) федеральный государственный пожарный надзор;

42) государственный строительный надзор.

3. Виды государственного надзора, муниципального надзора, указанные в части 2 настоящей статьи, осуществляются в отношении

граждан в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона с учетом особенностей, установленных настоящей статьей.

4. В отношении граждан не проводятся плановые проверки, кроме случаев осуществления контроля за оборотом оружия, государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, государственного строительного надзора в соответствии с программами проверок, контроля за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, а также в части проверки требований пожарной безопасности нежилых помещений, принадлежащих гражданам в рамках федерального государственного пожарного надзора.

5. Внеплановые проверки при осуществлении видов государственного надзора, муниципального надзора, указанных в части 2 настоящей статьи, могут проводиться в отношении конкретных граждан или принадлежащих им объектов по следующим основаниям:

1) истечение срока исполнения гражданином ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан и организаций, права и законные интересы которых нарушены действиями (бездействием) гражданина;

3) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан и организаций, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о действиях (бездействии) гражданина, повлекших:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

6. Проведение в отношении граждан внеплановых проверок в случаях, указанных в части 5 настоящей статьи, не требует согласования органами прокуратуры.

7. Осуществление мероприятий по контролю в отношении неопределенного круга граждан осуществляется в случаях и в порядке, предусмотренных статьей N настоящего Федерального закона для проведения плановых (рейдовых) обследований и иных видов дистанционных мероприятий по контролю, на основании заданий на проведение таких мероприятий.

8. Вне рамок проверок, указанных в частях 4 и 5 настоящей статьи, а также плановых (рейдовых) обследований и иных дистанционных мероприятий, указанных в части 7 настоящей статьи, в отношении граждан могут применяться специальные методы контроля (досмотр (осмотр) грузов, транспортных средств, иных средств, орудий, вещей, принадлежащих гражданам или находящихся при них, личный досмотр, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения), предусмотренные федеральными законами, при проведении таможенного и пограничного контроля, а также в других случаях осуществления государственного надзора, муниципального надзора, если такие методы применяются в форме мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

9. При осуществлении государственного надзора, муниципального надзора лица, осуществляющие такой надзор, вправе посещать и обследовать жилые помещения граждан, а также индивидуальные жилые дома и иные дома, в том числе дачные, в которых фактически проживают граждане, и земельные участки, на которых такие дома расположены, только с согласия проживающих в них граждан или на основании судебного решения.

10. Кроме видов государственного надзора, муниципального надзора, указанных в части 2 настоящей статьи, в отношении граждан в соответствии с Федеральным законом могут осуществляться иные виды государственного надзора, муниципального надзора, если осуществление такого надзора предусмотрено Федеральным законом только в отношении граждан и не предусмотрено в отношении хозяйствующих субъектов. Порядок осуществления видов надзора, указанных в настоящей части, устанавливается федеральными законами, в которых предусмотрены такие виды надзора.

*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



