

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ЗА ИНОСТРАННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

На основании указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по контролю и надзору понимаются:

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Особенности лицензирования отдельных видов деятельности. Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р утверждена новая Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг. Целями Концепции являются: снижение административных барьеров; повышение качества и доступности государственных и муницип-

пальных услуг. В названной Концепции констатируется, что достигнуты ощутимые результаты в части сокращения лицензируемых видов деятельности. Кроме того, оптимизация государственных функций связана со стимулированием развития саморегулирования. С 1 января 2006 г. 5 видов лицензирования заменены обязательным членством в саморегулируемых организациях. Всего в Российской Федерации по состоянию на апрель 2011 г. создано более 750 саморегулируемых организаций, охватывающих более 20 видов предпринимательской и профессиональной деятельности, государственную регистрацию которых осуществляют 7 федеральных органов исполнительной власти. При этом требование об обязательном членстве субъектов бизнеса в соответствующих саморегулируемых организациях установлено в 8 видах предпринимательской и профессиональной деятельности.

В Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 21 ноября 2011 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусмотрен порядок определения полномочий по лицензированию, осуществляемых как федеральными органами исполнительной власти, так и органами исполнительной власти субъектов РФ, а также положения, направленные на упрощение процедур получения и переоформления лицензии и на обеспечение защиты прав хозяйствующих субъектов, открытости и доступности информации лицензирующих органов для граждан

и хозяйствующих субъектов, что позволит сократить масштабы административного влияния на предпринимательскую деятельность, связанного с лицензированием.

Лицензионные требования устанавливаются положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, утверждаемыми Правительством РФ; перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии, содержится в ст. 12 названного Закона. В перечень лицензионных требований с учетом особенностей осуществления лицензируемого вида деятельности могут быть включены следующие требования:

1) наличие у соискателя лицензии и лицензиата помещений, зданий, сооружений и иных объектов по месту осуществления лицензируемого вида деятельности, технических средств, оборудования и технической документации, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, соответствующих установленным требованиям и необходимых для выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности;

2) наличие у соискателя лицензии и лицензиата работников, заключивших с ними трудовые договоры, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей профессиональной подготовкой и (или) имеющих стаж работы, необходимый для осуществления лицензируемого вида деятельности;

3) наличие у соискателя лицензии и лицензиата необходимой для осуществления лицензируемого вида деятельности системы производственного контроля;

4) соответствие соискателя лицензии и лицензиата требованиям, установленным федеральными законами и касающимся организационно-правовой формы юридического лица, размера уставного капитала, отсутствия задолженности по обязательствам перед третьими лицами;

5) иные требования, установленные федеральными законами, регулирующие осуществление таких видов деятельности как оказание услуг связи, телевизионное вещание и (или) радиовещание; частная детективная (сыскная) деятельность и частная охранная деятельность; образовательная деятельность.

Решение о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении принимается по результатам предварительной проверки в течении пяти дней и оформляется приказом (распоряжением) лицензирующего органа. Основанием отказа в предоставлении лицензии является:

1) наличие в представленных соискателем лицензии заявления о предоставлении лицензии и (или) прилагаемых к нему документах недостоверной или искаженной информации;

2) установленное в ходе проверки несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям;

3) представление соискателем лицензии заявления о предоставлении лицензии на вид деятельности, если в отношении соискателя лицензии имеется решение об аннулировании ранее выданной лицензии на такой вид деятельности.

Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, получившие лицензию, вправе осуществлять деятельность, на которую предоставлена лицензия, на всей территории РФ со дня, следующего за днем принятия решения о предоставлении лицензии. Лицензия действует бессрочно.

Особенности государственного и муниципального контроля. В указе Президента РФ от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» сформулированы основные направления области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности:

- усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);
- проведение планового мероприятия по контролю (в том числе по отдельным видам лицензионного контроля) в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) не более чем один раз в три года (кроме налогового контроля);
- проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта РФ;
- преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления, замену (в основном) обязательной сертификации декларированием производителем качества выпускаемой продукции;
- замена лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием ответ-

ственности или предоставлением финансовых гарантий;

- исключение внепроцессуальных прав органов внутренних дел РФ, касающихся проверок деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, а также возможности составления должностными лицами этих органов протоколов об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности;
- наделение органов государственной власти субъектов РФ правом определять порядок предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства, в том числе занимающимся социально значимыми видами деятельности, помещений в аренду на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) за счет специально выделенных для этой цели помещений и (или) порядок продажи в собственность субъектов малого и среднего предпринимательства арендуемых ими не менее трех лет помещений с возможностью рассрочки оплаты и без проведения аукциона;

Во исполнение данного указа Президента РФ был принят Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 21 ноября 2011 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В связи с принятием данного Закона были увеличены гарантии защиты прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и введен уведомительный порядок начала осуществления 20 видов предпринимательской деятельности, а также были закреплены базовые правовые основы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В данном законе устанавливаются:

1) порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

2) порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок;

3) права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок;

4) права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении

государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

В Докладе Минэкономразвития РФ говорится о том, что в Положениях о федеральных органах исполнительной власти, утвержденных постановлениями Правительства РФ и указами Президента РФ, закреплено более 700 контрольно-надзорных полномочий. Лидерами максимального количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о ведомствах, являются в основном федеральные службы, находящиеся в ведении Правительства РФ, а именно: Ростехнадзор — 43, Россельхознадзор — 32, Ространснадзор — 32, Росздравнадзор¹ — 30, Росохранкультура² — 30, ФАС России³ — 28, ФСТЭК России⁴ — 24, Рособоронзаказ⁵ — 23, Рособрнадзор⁶ — 22, Росприроднадзор⁷ — 22, ФСФР России⁸ — 22⁹. Кроме того, 14 федеральных ведомств уполномочено осуществлять государственный контроль и надзор за переданными на региональный уровень федеральными полномочиями на основании Положений о ведомстве¹⁰. В Докладе Минэкономразвития РФ, представлены следующие данные о доле проверок, проводимых федеральными органами исполнительной власти — лидерами по числу проверок (III кв. 2009 г. — I кв. 2010 г.)¹¹.

¹ Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

² Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия.

³ Федеральная антимонопольная служба РФ.

⁴ Федеральная служба по техническому и экспортному контролю.

⁵ Федеральная служба по оборонному заказу.

⁶ Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

⁷ Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

⁸ Федеральная служба по финансовым рынкам РФ.

⁹ Приводятся данные по состоянию на 1 июля 2010 г.

¹⁰ Доклад «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» / Ответственный за содержание доклада: начальник отдела снижения административных барьеров в малом и среднем бизнесе Департамента развития малого и среднего предпринимательства Е.В. Ковтун. — М., 2010. На правах рукописи. — С. 78 // По материалу сайта http://www.gosman.ru/content/result_file.pdf.

¹¹ Доклад «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» / Ответственный за содержание доклада: начальник отдела снижения административных барьеров в малом и среднем бизнесе Департамента развития малого и среднего предпринимательства Е.В. Ковтун. — М., 2010. На правах ру-

Орган власти	Количество проверок	Доля от общего числа проверок
Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)	514 042	31,8%
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)	284 911	17,6%
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)	189 964	11,8%
Федеральная миграционная служба РФ (ФМС России)	145 568	9,0%
Федеральная служба по труду и занятости (Роструд)	142 752	8,8%
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)	71 744	4,4%
Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)	69 924	4,3%
Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)	61 252	3,8%
Иные федеральные органы исполнительной власти	134 641	8,3%

На федеральном уровне контрольно-надзорными полномочиями наделяются федеральные службы. «Спектр таких полномочий, равно как и объем самих контрольно-надзорных действий этих органов, весьма обширен. В частности, федеральные службы вправе проводить исследования, испытания, экспертизы, анализ первичной информации, выдавать разрешения, лицензии, осуществлять мониторинг в определенной отрасли, государственную регистрацию прав, объектов и юридических фактов, направлять предписания, обязательные для исполнения физическими и юридическими лицами, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также зачастую применять меры административного принуждения, в том числе меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и административные наказания»¹².

Государственная регистрация актов, документов, прав, объектов. В ст. 2 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предусматрива-

ется, что государственная регистрация осуществляется федеральным органом исполнительной власти (далее — регистрирующий орган), уполномоченным в порядке, установленном Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». В постановлении Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (ред. от 28 декабря 2011 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» предусматривается, что Федеральная налоговая служба РФ является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств. Органы налоговой службы формируют и ведут государственные реестры, содержащие соответственно сведения о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иные сведения о юридических лицах, об индивидуальных предпринимателях и соответствующие документы. Сайт Федеральной налоговой службы РФ расположен по адресу <http://www.nalog.ru/>.

Значительное количество функций в сфере государственной регистрации возложена на органы

кописи. — С. 14 // По материалам сайта http://www.gosman.ru/content/result_file.pdf.

¹² См.: Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / Под ред. Н.М. Кониной. — Саратов, 2009.

юстиции. Положение о Министерстве юстиции РФ утверждено указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 15 февраля 2012 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации». Органы юстиции выполняют следующие государственные функции:

- предоставление информации о зарегистрированных некоммерческих организациях, филиалах и представительствах иностранных некоммерческих неправительственных организаций;
- аккредитация юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- ведение государственного реестра независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных;
- ведение реестра адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории российской федерации;
- ведение реестров адвокатов субъектов российской федерации и выдача адвокатам удостоверений;
- выдача выписки из реестра адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории российской федерации;
- выдача выписки из реестра государственных нотариальных контор и контор нотариусов, занимающихся частной практикой;
- выдача лицензии на право нотариальной деятельности;
- принятие решения по жалобам на отказ территориального органа в государственной регистрации некоммерческой организации, на уклонение территориального органа от государственной регистрации общественного объединения, а также на предупреждения, вынесенные некоммерческой организации территориальным органом;
- проставление апостиля на официальных документах, подлежащих вывозу за границу;
- удостоверение подлинности подписи нотариуса и оттиска его печати при легализации документов;
- внесение сведений о филиалах и представительствах международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций в реестр;
- государственная регистрация символики некоммерческих организаций;

- контроль и надзор в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния;
- принятие решения о государственной регистрации некоммерческих организаций.

Более подробную информацию об особенностях оказания соответствующих функций можно найти на портале государственных услуг по адресу http://www.gosuslugi.ru/ru/stserv/index.php?ssid_4=225&rid=228&tid=2; сайт Министерства юстиции РФ расположен по адресу <http://www.minjust.ru/>.

На основании указа Президента РФ от 25 декабря 2008 года № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии возложены функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Более подробную информацию можно найти на сайте ведомства <http://www.rosreestr.ru/>

Особенности прокурорского надзора. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 21 ноября 2011 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура РФ — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов власти, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
- требовать от руководителей и других должностных лиц органов власти представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;
- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.
- возбуждать производство об административном правонарушении, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, в том числе принимать

меры к тому, чтобы лица, совершившие преступление, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом;

- рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;
- принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба

Формами прокурорского реагирования являются (ст. 23-25.1, 28 Закона): протест прокурора; представление прокурора; постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении; предостережение о недопустимости нарушения закона.

Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность — в ст. 17.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 1 марта 2012 г.) установлена административная ответственность за умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом в виде административного штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей для граждан и от двух тысяч до трех тысяч рублей для должностных лиц.

В ст. 27 федерального закона «О прокуратуре в РФ» предусматривается обязанность органов прокуратуры защищать нарушенные права и законодательно охраняемые интересы граждан в форме обращения в суд с заявлением. В соответствии со ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Полномочия органов полиции по обеспечению законности и правопорядка. В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 6 декабря 2011 г.) «О полиции» полиция предназна-

на для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также — граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Полиция является составной частью министерства внутренних дел РФ. В состав полиции могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей.

Деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) контроль за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия;
- 9) контроль за соблюдением законодательства РФ в области частной детективной (сыскальной) и охранной деятельности;
- 10) охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- 11) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- 12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

По решению Президента РФ сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Права и обязанности полиции довольно подробно изложены в ст. 12-13 Закона. Следует подчеркнуть, что перечень обязанностей полиции устанавливается только Федеральным законом «О полиции» и возложение на полицию иных обязанностей может быть осуществлено только путем внесения в него изменений. Права полиции максимально конкретизированы. Исключены некоторые нормы, не имеющие четкого юридического содержания и позволяющие

произвольно (без необходимых оснований, должной процедуры и соблюдения определенных сроков) ограничивать права граждан и организаций, а также касающиеся несвойственных полиции функций в сфере контрольной и надзорной деятельности. Порядок реализации возложенных на полицию обязанностей и предоставленных ей прав, если он не урегулирован федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ, определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Следует обратить внимание, что сотрудники полиции обладают правом применять такие меры государственного принуждения, как задержание, вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории; оцепление (бло-

кирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах. В Законе определен исчерпывающий перечень лиц, в отношении которых полиция может применять задержание, а также основания такого задержания.

В Федеральном законе «О полиции» установлены условия и порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, а также особенности их применения, в частности особенности применения специальных средств и оружия в составе подразделения (группы) и в условиях массового скопления людей, основания и условия применения оружия ограниченного поражения. Кроме того, устанавливаются гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции.

Библиографический список:

1. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / под ред. Н.М. Кони́на. — Саратов: Научная книга, 2009.
2. Чесноков А.В., Шугрина Е.С. Комментарий к Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный). — М., 2011.

References (transliteration):

1. Filatova A.V. Reglamenti i protsedury v sfere realizatsii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) / pod red. N.M. Konina. — Saratov: Nauchnaya kniga, 2009.
2. Chesnokov A.V., Shugrina E.S. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya» (postateynyy). — M., 2011.