Статья 11. Документарная проверка

Комментарий к статье 11

1 - 2. В нормах комментируемой статьи регламентированы организация и проведение документарной проверки, а в нормах следующей статьи - организация и проведение выездной проверки. Как указано в ч. 11 ст. 9 и ч. 4 ст. 10 комментируемого Закона, документарная проверка и выездная проверка являются формами проведения плановых и внеплановых проверок.

Выше говорилось (см. введение), что деление проверок на документарную и выездную является одной из существенных новелл комментируемого Закона. Согласно основной идее, отраженной в пояснительной записке к проекту комментируемого Закона, если ранее орган государственного контроля (надзора) мог по собственному усмотрению назначать проведение любого вида проверок, то законопроектом установлено разделение возможности организации и проведения проверок в зависимости от видов проводимого контроля (надзора); при этом выездная проверка осуществляется только в случаях, когда проведение документарной проверки недостаточно для установления фактов нарушений действующего законодательства. К этому следует добавить, что в данной новелле угадываются аналогии с нормами части первой НК РФ, регламентирующими такие виды проводимых налоговыми органами налоговых проверок налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, как камеральные налоговые проверки и выездные налоговые проверки.

В качестве предмета документарной проверки в ч. 1 комментируемой статьи определены сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

В соответствии с ч. 1 ст. 12 комментируемого Закона содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения входят также в предмет выездной проверки, но согласно указанной норме этим предмет выездной проверки не ограничивается - в него также входят соответствие работников юридического лица, индивидуального предпринимателя, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Наряду с отличиями в предметах, документарная и выездная проверки различаются также по месту проведения. Собственно различиями в предмете и месте проведения и определяются сущностные признаки рассматриваемых форм проведения проверки. Документарная проверка согласно ч. 2 комментируемой статьи проводится по месту нахождения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, а выездная проверка в соответствии с ч. 2 ст. 12 комментируемого Закона - по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

Следует отметить, что в нормах ч. 1 и 2 комментируемой статьи о предмете и месте проведения документарной проверки несложно увидеть аналогию с нормой п. 1 ст. 88 части первой НК РФ (в ред. Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 137-ФЗ), согласно которой 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.

Как предусмотрено в ч. 2 комментируемой статьи, организация документарной проверки (как плановой, так и внеплановой) осуществляется в порядке, установленном ст. 14 комментируемого Закона. Однако к организации документарной проверки относятся не все нормы указанной статьи, а только те, которые регламентируют издание распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки (ч. 1 и 2 ст. 14). Нормы же ст. 14 Закона о порядке действий должностных лиц указанных органов при начале проведения проверки (ч. 3 и 4 ст. 14), как представляется, при организации документарной проверки применению не подлежат, поскольку непосредственно в комментируемой статье предусмотрены иные нормы.

3 - 5. В рамках определения порядка проведения документарной проверки в ч. 3 комментируемой статьи установлено, что в процессе данной проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в первую очередь рассматривают те документы юридического лица, индивидуального предпринимателя, которые имеются в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Среди таких документов прямо названы:

уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, представленные в порядке, установленном ст. 8 комментируемого Закона;

акты предыдущих проверок;

материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях;

иные документы о результатах осуществленных в отношении этих юридического лица, индивидуального предпринимателя государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Если сведения, содержащиеся в этих документах, не вызывают сомнений и эти сведения позволяют оценить исполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, то рассмотрением этих документов документарная проверка и ограничивается.

Для иных случаев, т.е. когда достоверность сведений вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, ч. 4 комментируемой статьи предусматривает право (это право можно назвать и полномочием, т.е. одновременно право и обязанность) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля направить в адрес юридического лица, адрес индивидуального предпринимателя запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы. При этом установлено, что такой запрос должен быть мотивирован (т.е. в запросе должны быть изложены обстоятельства, которые вызвали необходимость его направления) и что к запросу должна быть приложена заверенная печатью копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки либо его заместителя о проведении документарной проверки.

Соответственно, в ч. 5 комментируемой статьи закреплена корреспондирующая с этим правом обязанность юридического лица, индивидуального предпринимателя направить в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля указанные в запросе документы. Как установлено в данной норме, запрашиваемые документы должны быть направлены в течение 10 рабочих дней со дня получения соответствующего запроса. О понятии рабочих дней см. комментарий к ст. 8 Закона.

6 - 7. В нормах ч. 6 и 7 комментируемой статьи регламентирована форма документов, представляемых по запросу органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Согласно ч. 6 данной статьи документы подлежат представлению в виде копий, заверенных печатью (при ее наличии) и, соответственно, подписью индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя, иного должностного лица юридического лица. В этой связи уместно упомянуть, что существует национальный Стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 6.30-2003 "Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов" <1>, прин. и введ. в действие Постановлением Госстандарта России от 3 марта 2003 г. N 65-ст <2>. Согласно п. 3.26 названного Стандарта при заверении соответствия копии документа подлиннику ниже реквизита "Подпись" проставляют заверительную надпись: "Верно"; должность лица, заверившего копию; личную подпись; расшифровку подписи (инициалы, фамилию); дату заверения. Там же предусмотрено, что допускается копию документа заверять печатью, определяемой по усмотрению организации.

--------------------------------

<1> М.: ИПК "Издательство стандартов", 2003.

<2> СПС.

Часть 7 комментируемой статьи запрещает органам государственного контроля (надзора), органам муниципального контроля требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя нотариального удостоверения копий представляемых документов. Однако при этом сделана оговорка "если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации". Соответственно, возможность истребования нотариально заверенных копий документов существует, но только в случаях если необходимость нотариального заверения копий документов предусмотрена соответствующим нормативным правовым актом.

8 - 10. Нормы ч. 8 - 10 комментируемой статьи определяют последствия ситуаций, когда в ходе документарной проверки выявлены ошибки и (или) противоречия в представленных юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем документах либо несоответствие сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах и (или) полученным в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Для этих случаев в ч. 8 данной статьи предусмотрено право (это право можно назвать и полномочием, т.е. одновременно право и обязанность) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля направить информацию о таких выявленных ошибках и (или) противоречиях либо несоответствиях юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю с требованием представить в течение 10 рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме. О понятии рабочих дней см. комментарий к ст. 8 Закона.

Соответственно, в ч. 8 комментируемой статьи подразумевается и корреспондирующая с этим правом обязанность юридического лица, индивидуального предпринимателя направить в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля истребуемые пояснения в письменной форме. При представлении пояснений юридическое лицо, индивидуальный предприниматель согласно ч. 9 данной статьи вправе представить дополнительно в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля документы, подтверждающие достоверность ранее представленных документов.

В свою очередь, ч. 10 комментируемой статьи возлагает на должностных лиц, проводящих документарную проверку, обязанность рассмотреть представленные руководителем или иным должностным лицом юридического лица, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченным представителем пояснения и документы, подтверждающие достоверность ранее представленных документов.

Для случаев, когда после рассмотрения представленных пояснений и документов либо при отсутствии пояснений орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля установят признаки нарушения обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, ч. 10 комментируемой статьи предусматривает, что должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вправе провести выездную проверку. Как представляется, данное правило должно быть воспроизведено в положениях ч. 3 ст. 12 комментируемого Закона, определяющих случаи проведения выездной проверки. Однако в указанных положениях содержатся несколько иные формулировки. Так, предусмотрено, что выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным: 1) удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах юридического лица, индивидуального предпринимателя; 2) оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям или требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

11. В части 11 комментируемой статьи установлен запрет истребования при проведении документарной проверки органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля у юридического лица, индивидуального предпринимателя сведений и документов, не относящихся к предмету документарной проверки.

Данный запрет охватывается следующими более общими положениями комментируемого Закона:

согласно п. 3 ст. 15 Закона при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не вправе требовать представления документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы таких документов;

в соответствии с п. 11 ст. 18 Закона должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки обязаны не требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством РФ.

Требование документов, не относящихся к предмету проверки, согласно п. 5 ч. 2 ст. 20 комментируемого Закона относится к грубым нарушениям требований данного Закона, т.е. в соответствии с ч. 1 указанной статьи является безусловным основанием для признания результатов проверки недействительными.