Статья 12. Выездная проверка

Комментарий к статье 12

1 - 2. Комментируемая статья регламентирует организацию и проведение выездной проверки вслед за тем, как в предыдущей статье регламентированы организация и проведение документарной проверки. Документарная проверка и выездная проверка согласно ч. 11 ст. 9 и ч. 4 ст. 10 комментируемого Закона являются формами проведения плановых и внеплановых проверок. О делении проверок на документарную и выездную как о новелле комментируемого Закона см. комментарий к ст. 11 Закона.

Часть 1 комментируемой статьи определяет предмет выездной проверки. Как уже говорилось (см. комментарий к ст. 11 Закона), этот предмет совпадает с предметом документарной проверки в части сведений, содержащихся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя. В остальном же предмет выездной проверки шире за счет включения в него соответствия работников юридического лица, индивидуального предпринимателя, состояния используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимых и реализуемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) и принимаемых ими мер по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Выше также говорилось (см. комментарий к ст. 11 Закона), что, 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 ст. 11 комментируемого Закона проводится по месту нахождения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, а выездная проверка в соответствии с ч. 2 комментируемой статьи - по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

Следует отметить, что в норме ч. 2 комментируемой статьи о месте проведения выездной проверки несложно увидеть аналогию с нормой п. 1 ст. 89 части первой НК РФ (в ред. Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 137-ФЗ), согласно которой выездная налоговая проверка проводится на территории (в помещении) налогоплательщика на основании решения руководителя (заместителя руководителя) налогового органа (однако это общее правило; там же предусмотрено, что в случае, если у налогоплательщика отсутствует возможность предоставить помещение для проведения выездной налоговой проверки, выездная налоговая проверка может проводиться по месту нахождения налогового органа).

3. В части 3 комментируемой статьи определены случаи, в которых проводится выездная проверка, - это случаи, когда 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.

О случаях, в которых орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля вправе провести выездную проверку, говорится и в ст. 11 комментируемого Закона, регламентирующей организацию и проведение документарной проверки. Но в норме ч. 10 указанной статьи содержится несколько иная формулировка. Предусмотрено, что должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вправе провести выездную проверку в случае, если после рассмотрения представленных юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем 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.

4. В части 4 комментируемой статьи определены действия должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, с которых начинается выездная проверка. В качестве таковых действий названы предъявление служебных удостоверений указанными должностными лицами, а также обязательное ознакомление руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя: с распоряжением или приказом руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о назначении выездной проверки; с полномочиями проводящих выездную проверку лиц; с целями, задачами, основаниями проведения выездной проверки, видами и объемом мероприятий по контролю; с составом экспертов, представителями экспертных организаций, привлекаемых к выездной проверке; со сроками и с условиями проведения выездной проверки.

О необходимости предъявления служебных удостоверений и распоряжения (приказа) о проведении проверки говорится в еще двух нормах комментируемого Закона, и при этом содержание этих норм и нормы ч. 4 комментируемой статьи несколько разнится:

1) согласно ч. 3 ст. 14 Закона одновременно с предъявлением служебных удостоверений должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, вручаются под роспись руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю заверенные печатью копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Как предусмотрено там же, по требованию подлежащих проверке лиц должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля обязаны представить информацию об этих органах в целях подтверждения своих полномочий;

2) в пункте 4 ст. 18 Закона установлено, что должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля обязаны проводить выездную проверку только при предъявлении служебных удостоверений, копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Как указано там же, в случае, предусмотренном в ч. 5 ст. 10 Закона, должностные лица обязаны также предъявить копию документа о согласовании проведения проверки.

Следует отметить, что в норме ч. 4 комментируемой статьи несложно увидеть аналогию с нормой п. 1 ст. 91 части первой НК РФ (в ред. Федерального закона от 9 июля 1999 г. N 154-ФЗ), предусматривающей, что доступ на территорию или в помещение налогоплательщика, плательщика сбора, налогового агента, должностных лиц налоговых органов, непосредственно проводящих налоговую проверку, осуществляется при предъявлении этими лицами служебных удостоверений и решения руководителя (его заместителя) налогового органа о проведении выездной налоговой проверки этого налогоплательщика, плательщика сбора, налогового агента.

5. Часть 5 комментируемой статьи возлагает на руководителя, иное должностное лицо или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя обязанности:

1) представить должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящим выездную проверку, возможность ознакомиться с документами, связанными с целями, задачами и предметом выездной проверки. Однако данная обязанность возлагается на юридическое лицо, индивидуального предпринимателя только в случае, если выездной проверке не предшествовало проведение документарной проверки;

2) обеспечить доступ проводящих выездную проверку должностных лиц и участвующих в выездной проверке экспертов, представителей экспертных организаций на территорию, в используемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем при осуществлении деятельности здания, строения, сооружения, помещения, к используемым юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями оборудованию, подобным объектам, транспортным средствам и перевозимым ими грузам.

Существует еще одна обязанность, возлагаемая на юридическое лицо, индивидуального предпринимателя при проведении в отношении их выездной проверки. Однако эта обязанность по не вполне понятной причине закреплена в ст. 25 Закона, посвященной ответственности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за нарушение данного Закона. Согласно ч. 1 указанной статьи при проведении проверок юридические лица обязаны обеспечить присутствие руководителей, иных должностных лиц или уполномоченных представителей юридических лиц; индивидуальные предприниматели обязаны присутствовать или обеспечить присутствие уполномоченных представителей, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами (в данной норме прямо не указано, что она применяется при проведении только документарной проверки, но это очевидно, поскольку о документарной проверке в этой норме идти речь не может).

С изложенными обязанностями, возлагаемыми на юридическое лицо, индивидуального предпринимателя при проведении в отношении их выездной проверки, корреспондируют соответствующие права должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящих выездную проверку. Но о таких правах указанных должностных лиц в комментируемом Законе прямо не говорится.