Статья 14. Порядок организации проверки

Комментарий к статье 14

1. Комментируемая статья, регламентирующая согласно ее названию организацию проверки, определяет порядок документирования основания проведения проверки и доведения до проверяемого лица такого документа. Отсылка к данной статье содержится в ч. 2 ст. 11 комментируемого Закона в отношении порядка организации документарной проверки. Как представляется, эту отсылку следует понимать как то, что в комментируемой статье определен, прежде всего, порядок организации выездной проверки. В отношении же документарной проверки этот порядок применяется постольку, поскольку иное не установлено в ст. 11 Закона (о таком ином регулировании сказано ниже). Следует также иметь в виду, что в ст. 9 и 10 комментируемого Закона предусмотрены особенности организации плановой проверки и внеплановой проверки соответственно.

В соответствии с ч. 1 комментируемой статьи проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Об этом же говорилось и в п. 1 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля (речь шла, соответственно, об основании проведения мероприятий по контролю), но в качестве такого основания указывалось на "распоряжения (приказы)". Во избежание разночтений в ч. 1 комментируемой статьи уточнено, что основанием является либо распоряжение, либо приказ о проведении проверки.

Как предусмотрено в ч. 1 комментируемой статьи, типовая форма распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ. Данное правило в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля непосредственно не предусматривалось, но с очевидностью подразумевалось. Соответственно, типовые формы распоряжений, приказов о проведении проверки утверждались федеральными органами исполнительной власти при принятии административных регламентов проведения проверок при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в качестве приложений к таким административным регламентам (о названных административных регламентах см. комментарий к ст. 4 Закона). Нововведением можно считать то, что соответствующими уполномоченными федеральными органами исполнительной власти утверждаются типовые акты распоряжений, приказов о проведении проверок в рамках не только федерального, но и регионального государственного контроля (надзора), а также в рамках проведения муниципального контроля.

Наряду с прочим в ч. 1 комментируемой статьи установлено, что проверка может проводиться только должностным лицом или должностными лицами, которые указаны в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Практически точно такое же правило содержалось в п. 2 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля.

Рассматриваемое правило, по сути, дублируется в п. 3 ст. 18 комментируемого Закона, устанавливающем, что должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля обязаны проводить проверку на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о ее проведении в соответствии с ее назначением.

Проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля согласно п. 4 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.

2. В части 2 комментируемой статьи определен исчерпывающий перечень сведений, которые должны быть указаны в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля:

1) наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля;

2) фамилии, имена, отчества, должности должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых к проведению проверки экспертов, представителей экспертных организаций;

3) наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится;

4) цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения;

5) правовые основания проведения проверки, в том числе подлежащие проверке обязательные требования и требования, установленные муниципальными правовыми актами;

6) сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;

7) перечень административных регламентов проведения мероприятий по контролю;

8) перечень документов, представление которых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;

9) даты начала и окончания проведения проверки.

Практически такой же перечень сведений, включаемых в распоряжение (приказ) о проведении мероприятия по контролю, предусматривался в п. 1 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Изменения носят по большей части терминологический характер. Кроме того, учтено расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля. Но есть и ряд изменений по существу. Так, ранее не предусматривалось указание в распоряжении или приказе: сведений о привлекаемых к проведению проверки экспертах, представителях экспертных организаций; срока проведения проверки; сроков проведения и перечня мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки; перечня административных регламентов проведения мероприятий по контролю; перечня документов, представление которых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем необходимо для достижения целей и задач проведения проверки. Вместо указания нормативных правовых актов, обязательные требования которых подлежат проверке, предусмотрено указание подлежащих проверке обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Обращает на себя внимание то, что в ч. 2 комментируемой статьи в отличие от п. 1 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля не предусмотрена необходимость указания в распоряжении или приказе их даты и номера. Однако это не является изменением. На то, что распоряжение или приказ должны иметь дату и номер, прямо указано в п. 3 ч. 2 ст. 16 комментируемого Закона, предусматривающем, что дата и номер распоряжения или приказа отражаются в акте проверки.

3. Часть 3 комментируемой статьи предусматривает, что заверенные печатью копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля подлежат вручению под роспись должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю одновременно с предъявлением служебных удостоверений.

Практически такое же регулирование содержалось и в п. 1 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но есть и отдельные изменения:

ранее речь шла лишь о предъявлении, а не о вручении распоряжения (приказа) о проведении мероприятия по контролю. Соответственно, предусматривалось, что предъявляется само распоряжение (приказ) либо его заверенная печатью копия. На необходимость какой-либо отметки о предъявлении распоряжения (приказа) не указывалось;

уточнен круг лиц, которым вручаются копии распоряжения или приказа. Ранее говорилось о том, что распоряжение (приказ) либо его копия предъявляется руководителю или иному должностному лицу юридического лица либо индивидуальному предпринимателю. О представительстве юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки см. комментарий к ст. 2 Закона.

Хотя в ч. 3 комментируемой статьи говорится о необходимости вручения заверенной копии распоряжения или приказа, в ч. 4 ст. 12 комментируемого Закона указано на то, что выездная проверка начинается с предъявления служебного удостоверения должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля и обязательного ознакомления руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с распоряжением или приказом о назначении выездной проверки. Там же предусмотрено, что должно быть осуществлено обязательное ознакомление с полномочиями проводящих выездную проверку лиц, а также с целями, задачами, основаниями проведения выездной проверки, видами и объемом мероприятий по контролю, составом экспертов, представителями экспертных организаций, привлекаемых к выездной проверке, со сроками и с условиями ее проведения.

Вслед за приведенной нормой в п. 4 ст. 18 комментируемого 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. Соответственно, о необходимости вручения заверенной копии распоряжения или приказа по не вполне понятной причине также не говорится.

Кстати говоря, там же, в п. 4 ст. 18 комментируемого Закона, установлено, что в случае, предусмотренном в ч. 5 ст. 10 данного Закона, должностные лица обязаны проводить выездную проверку только при предъявлении (наряду с прочим) копии документа о согласовании проведения проверки. Однако об этом в комментируемой статье по не вполне понятной причине ничего не говорится. Норма ч. 5 ст. 10 комментируемого Закона, на которую содержится ссылка в п. 4 ст. 18 данного Закона, устанавливает, что внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относящихся в соответствии с законодательством РФ к субъектам малого или среднего предпринимательства, может быть проведена по основаниям, указанным в подп. "а" и "б" п. 2 ч. 2 данной статьи, органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

В силу нормы ч. 2 ст. 11 комментируемого Закона рассматриваемое положение ч. 3 комментируемой статьи подлежит применению и при организации документарной проверки (как плановой, так и внеплановой). Но в отношении вручения копии распоряжения или приказа о проведении документарной проверки в ч. 4 указанной статьи предусмотрено самостоятельное правило: заверенная печатью копия такого распоряжения или приказа прилагается к направляемому органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля в адрес юридического лица, адрес индивидуального предпринимателя запросу с требованием представить необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы.

При проведении плановой проверки в соответствии с ч. 12 ст. 9 комментируемого Закона посредством направления копии распоряжения или приказа о назначении проверки производится уведомление юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении такой проверки (в норме говорится о распоряжении или приказе о начале проведения плановой проверки, однако издание такого распоряжения или приказа комментируемой статьей не предусмотрено). Копия распоряжения или приказа о проведении проверки согласно данной норме подлежит направлению не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала проведения проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.

Наряду с установлением порядка вручения копии распоряжения или приказа о проведении проверки ч. 3 комментируемой статьи предусматривает, что 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. Данное положение в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля не содержалось. С учетом приведенного выше положения ч. 4 ст. 11 комментируемого Закона представляется очевидным, что нововведение рассчитано на применение только при проведении выездной проверки.

4. В части 4 комментируемой статьи содержится нововведение, предусматривающее, что по просьбе руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля обязаны ознакомить подлежащих проверке лиц с административными регламентами проведения мероприятий по контролю и порядком их проведения на объектах, используемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем при осуществлении деятельности. Данное нововведение согласуется с новым содержанием основного принципа защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, закрепленного в п. 3 ст. 3 комментируемого Закона. В этот принцип входит необходимость открытости и доступности для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о правах и об обязанностях органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц.

Рассматриваемая обязанность, но несколько в ином виде продублирована в п. 12 ст. 18 комментируемого Закона: должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля перед началом проведения выездной проверки по просьбе руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя обязаны ознакомить их с положениями административного регламента (при его наличии), в соответствии с которым проводится проверка. Следует обратить внимание на то, что в приведенном положении прямо указано на необходимость его применения только при проведении выездной проверки, в то время как в ч. 4 комментируемой статьи такое указание лишь подразумевается.

Рассматриваемая обязанность должностных лиц в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля не устанавливалась, поскольку нормы комментируемого Закона об административных регламентах проведения мероприятий по контролю являются законодательными нововведениями.

На обеспечение реализации положений ч. 4 комментируемой статьи и п. 12 ст. 18 комментируемого Закона направлено положение п. 7 ч. 2 комментируемой статьи, устанавливающее, что перечень административных регламентов проведения мероприятий по контролю подлежит указанию в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, на основании которых проводится проверка.