Статья 15. Ограничения при проведении проверки

Комментарий к статье 15

В комментируемой статье, устанавливающей ограничения при проведении проверки, определены действия (бездействие), которые не вправе совершать (допускать) должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки. Иначе говоря, данная статья определяет запреты, которые не могут быть нарушены указанными должностными лицами при проведении проверки.

Практически такие же ограничения при проведении мероприятий по контролю ранее устанавливались в ст. 8 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Наряду с тем что учтено расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля, в комментируемой статье данные ограничения изменены несущественно, о чем подробнее сказано ниже.

Перечень ограничений при проведении проверки, как и ранее, определен как исчерпывающий, что представляется не вполне удачным. Очевидно, что при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля обязаны соблюдать и иные ограничения, установленные законодательством РФ, в том числе и комментируемым Законом (например, не допускать при проведении проверки неисполнения или ненадлежащего исполнения закрепленных в ст. 18 данного Закона обязанностей, которые не продублированы в комментируемой статье). В отношении же ограничений, установленных в комментируемой статье, необходимо отметить следующее.

Запрет проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, если такие требования не относятся к полномочиям органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, от имени которых действуют эти должностные лица (п. 1).

О практически таком же ограничении говорилось в ст. 8 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля: при проведении мероприятий по контролю должностные лица органов государственного контроля (надзора) не вправе проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа государственного контроля (надзора), от имени которого действуют должностные лица. При этом как данная формулировка, так и формулировка п. 1 комментируемой статьи представляются не вполне точными в том отношении, что к полномочиям органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля могут относиться не сами обязательные требования и требования, установленные муниципальными правовыми актами, а проверка выполнения этих требований.

Полномочия органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля по проверке выполнения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, определяются устанавливающими эти требования федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, а также муниципальными правовыми актами (см. комментарии к ст. 4 - 6 Закона). Проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц закреплено в п. 4 ст. 3 комментируемого Закона в качестве одного из основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Рассматриваемое ограничение при проведении проверки находит свое отражение также в установленной в п. 3 ст. 18 комментируемого Закона обязанности должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки 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.

Запрет осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя (п. 2).

Такое же ограничение содержалось в ст. 8 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но касалось оно осуществления только плановых проверок. Положение п. 2 комментируемой статьи распространяет данное ограничение на проведение внеплановых проверок, при этом, учитывая новеллу комментируемого Закона о делении проверок на документарные и выездные, справедливо уточняет, что ограничение касается осуществления только выездных проверок (только такая проверка согласно ч. 2 ст. 12 данного Закона проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности). В пункте 2 комментируемой статьи также предусмотрено изъятие из установленного в нем ограничения - это случай проведения внеплановой выездной проверки по основанию, предусмотренному в подп. "б" п. 2 ч. 2 ст. 10 комментируемого Закона, т.е. при причинении вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Наряду с этими изменениями в п. 2 комментируемой статьи уточнен круг лиц, в случае отсутствия которых не может осуществляться выездная проверка. Ранее речь шла о должностных лицах и работниках проверяемых юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, их представителях. О представительстве юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки см. комментарий к ст. 2 Закона.

Право руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки, предусмотрено в п. 1 ст. 21 комментируемого Закона. С этим правом корреспондирует установленная в п. 5 ст. 18 данного Закона обязанность должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не препятствовать руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю присутствовать при проведении проверки и давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки.

В части 1 ст. 25 комментируемого Закона закреплены обязанности при проведении проверок: юридических лиц - обеспечить присутствие руководителей, иных должностных лиц или уполномоченных представителей юридических лиц; индивидуальных предпринимателей - присутствовать или обеспечить присутствие уполномоченных представителей, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Запрет 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 (п. 3).

Практически такое же ограничение при проведении мероприятий по контролю устанавливалось в ст. 8 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Но есть и отдельные изменения. Прежде всего, в п. 3 комментируемой статьи говорится о запрете требовать представления документов, информации, образцов (проб), если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки (т.е. достаточно выполнения одного условия), в то время как в названном Законе указывалось на недопустимость данного действия, если указанные объекты не являются объектами мероприятий по контролю и не относятся к предмету проверки (т.е. требовалось одновременное выполнение двух условий). Уточнен перечень объектов, которые не могут быть истребованы. Ранее речь шла о документах, информации, образцах (пробах) продукции.

Есть еще один момент. Как указано в п. 3 комментируемой статьи, недопустимо изъятие оригиналов таких документов. При этом такие документы можно расценить и как документы, не являющиеся объектами проверки или не относящиеся к предмету проверки, и как документы, являющиеся объектами проверки и (или) относящиеся к предмету проверки. Устранение такого двоякого понимания видится в обращении к ст. 8 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, в которой четко указывалось на недопустимость изъятия оригиналов документов, относящихся к предмету проверки.

Установленный в п. 3 комментируемой статьи запрет продублирован в п. 11 ст. 18 комментируемого Закона, но лишь частично. Согласно указанной норме 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. Частично продублирован запрет, установленный в п. 3 комментируемой статьи, и в норме ч. 11 ст. 11 комментируемого Закона, предусматривающей, что при проведении документарной проверки орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля не вправе требовать у юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки.

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.

Как представляется, запрет изъятия оригиналов документов, являющихся объектами проверки или относящихся к предмету проверки, не распространяется на случаи, когда должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в рамках производства по делу об административном правонарушении производят изъятие документов в порядке, установленном в ст. 27.10 КоАП РФ.

Запрет отбирать образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды для проведения их исследований, испытаний, измерений без оформления протоколов об отборе указанных образцов, проб по установленной форме и в количестве, превышающем установленные нормы (п. 4).

Подобное ограничение содержалось и в ст. 8 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, устанавливающей, что при проведении мероприятий по контролю должностные лица органов государственного контроля (надзора) не вправе требовать образцы (пробы) продукции для проведения их исследований (испытаний), экспертизы без оформления акта об отборе образцов (проб) продукции в установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные государственными стандартами или иными нормативными документами.

Как видно, в п. 4 комментируемой статьи, прежде всего, уточнено, что речь идет о недопустимости отбора, а не о недопустимости требования образцов и проб. Уточнено и обозначение отбираемых образцов и проб.

Кроме того, уточнено, что нормы отбора образцов и проб устанавливаются национальными стандартами, правилами отбора образцов, проб и методами их исследований, испытаний, измерений, техническими регламентами или действующими до дня их вступления в силу иными нормативными техническими документами и правилами и методами исследований, испытаний, измерений. Тем самым формулировка рассматриваемого ограничения приведена в соответствие с нормами Федерального закона "О техническом регулировании".

Согласно п. 11 ст. 7 названного Закона (здесь и далее в ред. Федерального закона от 1 мая 2007 г. N 65-ФЗ) Правительством РФ до дня вступления в силу технического регламента утверждается перечень национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения принятого технического регламента и осуществления оценки соответствия. Там же предусмотрено, что в случае отсутствия указанных национальных стандартов применительно к отдельным требованиям технического регламента или объектам технического регулирования Правительством РФ до дня вступления в силу технического регламента утверждаются правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения принятого технического регламента и осуществления оценки соответствия. До вступления в силу соответствующих технических регламентов в порядке, предусмотренном переходными положениями ст. 46 Федерального закона "О техническом регулировании", применяются соответствующие нормативные правовые акты РФ и нормативные документы федеральных органов исполнительной власти.

Важным моментом является то, что в п. 4 комментируемой статьи в отличие от ст. 8 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля указано на необходимость оформления отбора образцов и проб соответствующим протоколом, а не актом. Тем самым устранена несогласованность рассматриваемого ограничения с положениями ст. 26.5 КоАП РФ, предусматривающими, что должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, в случае реализации им в этой связи соответствующего права, о взятии проб и образцов товаров обязано составить протокол (на данную несогласованность обращалось внимание в п. 1 письма Роспотребнадзора от 7 марта 2006 г. N 0100/2473-06-32 "О разъяснении отдельных положений действующего законодательства" <1>).

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

<1> СПС.

Запрет распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ (п. 5).

Такое же ограничение при проведении мероприятий по контролю устанавливалось в ст. 8 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но без перечисления видов охраняемой законом тайны. В развитие определенного в п. 5 комментируемой статьи ограничения в ч. 7 ст. 16 комментируемого Закона установлено, что результаты проверки, содержащие информацию, составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную тайну, оформляются с соблюдением требований, предусмотренных законодательством РФ.

Об охраняемой же законом тайне необходимо отметить следующее.

Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности, регулирует Закон РФ "О государственной тайне", что и определено в его преамбуле (в ред. Федерального закона от 6 октября 1997 г. N 131-ФЗ <1>). Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определен в ст. 5 названного Закона РФ (в ред. Федерального закона от 11 ноября 2003 г. N 153-ФЗ <2>), в том числе: в военной области; в области экономики, науки и техники; в области внешней политики и экономики; в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности. Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203 утвержден Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне <3> (в ред. последующих изменений).

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

<1> СЗ РФ. 1997. N 41. Ст. 4673.

<2> СЗ РФ. 2003. N 46. Ч. 2. Ст. 4449.

<3> СЗ РФ. 1995. N 49. Ст. 4775.

Отношения, связанные с установлением, изменением и прекращением режима коммерческой тайны в отношении информации, составляющей секрет производства (ноу-хау), регулирует Федеральный закон от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне" <1>, что и закреплено в ч. 1 его ст. 1 (в ред. Федерального закона от 18 декабря 2006 г. N 231-ФЗ <2>).

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

<1> СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3283.

<2> СЗ РФ. 2006. N 52. Ч. 1. Ст. 5497.

На уровне Конституции РФ и законодательных актов предусмотрена конфиденциальность информации различного рода, в связи с чем представляется целесообразным привести утвержденный Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. N 188 (в ред. Указа Президента РФ от 23 сентября 2005 г. N 1111) Перечень сведений конфиденциального характера <1> (следует, однако, отметить, что указанный Перечень утвержден в целях дальнейшего совершенствования порядка опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти):

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

<1> СЗ РФ. 1997. N 10. Ст. 1127; 2005. N 39. Ст. 3925.

1) сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;

2) сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, а также сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. N 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства" и другими нормативными правовыми актами РФ;

3) служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом РФ и федеральными законами (служебная тайна);

4) сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т.д.);

5) сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом РФ и федеральными законами (коммерческая тайна);

6) сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Следует также упомянуть Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. N 1233 <1>. Названное Положение определяет общий порядок обращения с документами и другими материальными носителями (фото-, кино-, видео- и аудиопленки, машинные носители информации и др.), содержащими служебную информацию ограниченного распространения, в федеральных органах исполнительной власти, а также на подведомственных им предприятиях, в учреждениях и организациях.

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

<1> СЗ РФ. 2005. N 30. Ч. II. Ст. 3165.

Запрет превышать установленные сроки проведения проверки (п. 6).

В точности такое же ограничение при проведении мероприятий по контролю устанавливалось в ст. 8 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Рассматриваемое ограничение дополняется закрепленной в п. 10 ст. 18 комментируемого Закона обязанностью должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля соблюдать сроки проведения проверки, установленные данным Законом. О сроках проведения проверки и изменениях в их регулировании см. комментарий к ст. 13 Закона.

Превышение установленных сроков проведения проверок 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.

Запрет осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю (п. 7).

Данное ограничение является единственным, которое не содержалось в ст. 8 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, устанавливающей ограничения при проведении мероприятий по контролю. Рассматриваемый запрет представляет собой один из элементов содержания таких определенных в п. 8 и 9 ст. 3 комментируемого Закона основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, как недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю и финансирование за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок, в том числе мероприятий по контролю (см. комментарий к указанной статье).