Статья 16. Порядок оформления результатов проверки

Комментарий к статье 16

1. Комментируемая статья определяет порядок оформления результатов проверки. Ранее этот порядок был определен в ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, положения которой и воспроизведены, но со значительной долей детализации, о чем подробнее сказано ниже. Здесь же следует отметить, что в комментируемую статью не вошло положение п. 3 ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, согласно которому в случае выявления в результате мероприятия по контролю административного правонарушения должностным лицом органа государственного контроля (надзора) составляется протокол в порядке, установленном законодательством РФ об административных правонарушениях, и даются предписания об устранении выявленных нарушений. Дело в том, что данная норма вошла в противоречие с нормами принятого позднее КоАП РФ, на что обращалось внимание в п. 1 письма Роспотребнадзора от 7 марта 2006 г. N 0100/2473-06-32 "О разъяснении отдельных положений действующего законодательства".

В соответствии с ч. 1 комментируемой статьи по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, должен быть составлен акт по установленной форме в двух экземплярах. Об этом же говорилось и в п. 1 ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля (речь шла, соответственно, об оформлении результатов мероприятия по контролю, а в качестве лиц, составляющих акт, назывались только должностные лица органа государственного контроля (надзора)), однако при этом не уточнялось, кем форма акта устанавливается. Понятно, что при этом подразумевались федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством РФ, но прямое указание на это появилось только в ч. 1 комментируемой статьи.

Нововведением же можно считать то, что соответствующими уполномоченными федеральными органами исполнительной власти утверждаются типовые акты проверок, оформляемые в рамках проведения не только федерального, но и регионального государственного контроля (надзора), а также в рамках проведения муниципального контроля.

На основании п. 1 ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля типовые формы актов проверок 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). Могли издаваться и самостоятельные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, утверждавшие типовые формы актов проверок. В частности:

Приказом Мининформсвязи России от 10 ноября 2005 г. N 128 "Об утверждении формы акта проверки деятельности в области связи" <1> утверждены форма акта проверки деятельности в области связи и Рекомендации по заполнению акта проверки деятельности в области связи;

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

<1> БНА ФОИВ. 2005. N 48.

Приказом Росздравнадзора от 9 июня 2006 г. N 1379-Пр/06 "Об утверждении форм актов проверок по производству лекарственных средств" <1> утверждены формы актов проверок "Акт проверки возможности выполнения лицензионных требований и условий производства лекарственных средств" и "Акт проверки соблюдения лицензионных требований и условий производства лекарственных средств";

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

<1> Бюллетень нормативно-справочной информации по надзору в сфере здравоохранения и социального развития. 2006. Вып. 7.

Приказом Росздравнадзора от 28 февраля 2007 г. N 434-Пр/07 "Об утверждении формы акта проверки" <1> утверждена форма "Акт проверки оказания медицинской помощи".

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

<1> Бюллетень нормативно-справочной информации по надзору в сфере здравоохранения и социального развития. 2007. Вып. 4.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет исчерпывающий перечень сведений, которые подлежат указанию в акте проверки:

1) дата, время и место составления акта проверки;

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

3) дата и номер распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;

4) фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку;

5) наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя и отчество индивидуального предпринимателя, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, уполномоченного представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении проверки;

6) дата, время, продолжительность и место проведения проверки;

7) сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;

8) сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у юридического лица, индивидуального предпринимателя указанного журнала;

9) подписи должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку.

Практически такой же перечень сведений, включаемых в акт проверки, предусматривался в п. 1 ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Изменения незначительны, и носят они по большей части терминологический характер. Кроме того, учтены расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля, изменение наименований, служащих основанием проведения проверки документов, а также уточнен перечень лиц, присутствовавших при проведении проверки. Но есть и отдельные изменения по существу. Так, ранее не предусматривалось указание в акте продолжительности проведения проверки, сведений о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи.

Следует отметить, что, как и ранее, для случаев, когда по результатам проверки нарушения не выявлены, внесение в акт проверки сведений об отсутствии выявленных нарушений прямо не предусмотрено. Тем не менее представляется очевидным, что указание таких сведений подразумевается в словах "в том числе" в п. 7 ч. 2 комментируемой статьи.

3. В части 3 комментируемой статьи определен перечень документов, которые или копии которых подлежат включению в приложения к акту проверки:

протоколы отбора образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды;

протоколы или заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз;

объяснения работников юридического лица, работников индивидуального предпринимателя, на которых возлагается ответственность за нарушение обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами;

предписания об устранении выявленных нарушений;

иные связанные с результатами проверки документы или их копии.

По сути, такой же перечень документов, прилагаемых к акту проверки, был определен в п. 1 ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Изменения носят лишь терминологический характер, но за одним исключением - ранее не предусматривалось приложение к акту проверки предписания об устранении выявленных нарушений.

4 - 5. В положениях ч. 4 и 5 комментируемой статьи определен порядок оформления и вручения акта проверки. Регламентируя данный вопрос, норма п. 2 ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля предусматривала следующее: один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю юридического лица или его заместителю и индивидуальному предпринимателю или их представителям под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта, остающемуся в деле органа государственного контроля (надзора).

Как видно, эти положения в комментируемой статье значительно детализированы. Прежде всего, в ч. 4 статьи установлено, что акт проверки подлежит оформлению непосредственно после ее завершения. Возможность составления акта в более поздний срок предусмотрена в ч. 5 статьи только для случаев, когда для составления акта проверки необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, специальных расследований, экспертиз. В этом случае акт проверки согласно данной норме должен быть составлен в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий по контролю (о понятии рабочих дней см. комментарий к ст. 8 Закона).

В части 4 комментируемой статьи установлено, что один экземпляр акта проверки (в норме указано, что акт составляется в двух экземплярах, но это лишь дублирование правила ч. 1 данной статьи) с копиями приложений подлежит вручению проверенному субъекту или его представителю. Об этом шла речь и ранее, но в рассматриваемой норме уточнен круг лиц, которым может быть вручен экземпляр акта: руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю. О представительстве юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки см. комментарий к ст. 2 Закона.

В соответствии с ч. 4 комментируемой статьи акт проверки вручается под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки (в ч. 5 данной статьи просто указано, что под расписку, но при этом с очевидностью подразумевается, что под одну из указанных расписок). При этом на случай отсутствия руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, а также на случай отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки данная норма предусматривает, что акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении (представляется очевидным, что об этих же случаях речь идет и в норме ч. 5 комментируемой статьи).

Уведомление о вручении согласно ч. 4 и 5 комментируемой статьи подлежит приобщению к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля. О понятии почтового отправления с уведомлением о вручении см. комментарий к ст. 9 Закона.

Непредставление акта проверки согласно п. 6 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.

6. В норме ч. 6 комментируемой статьи содержится нововведение, предопределенное другим нововведением, содержащимся в норме ч. 5 ст. 10 комментируемого Закона. Согласно второй из указанных норм 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.

Соответственно, для случаев, когда требовалось такое согласование, в ч. 6 комментируемой статьи предусмотрено, что в орган прокуратуры, которым принято решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки, подлежит направлению копия акта проверки (следует подчеркнуть, что именно копия, а не экземпляр акта). Направлена копия акта в соответствующий орган прокуратуры должна быть в течение пяти рабочих дней со дня составления акта проверки (о понятии рабочих дней см. комментарий к ст. 8 Закона).

7. В развитие установленного в п. 5 ст. 15 комментируемого Закона запрета должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну (за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ), в ч. 7 комментируемой статьи предусмотрено, что результаты проверки, содержащие информацию, составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную тайну, должны оформляться с соблюдением требований, предусмотренных законодательством РФ. Подобное правило содержалось в п. 4 ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но оно было предназначено только для случаев оформления результатов мероприятия по контролю, содержащих сведения, составляющие государственную тайну.

О законодательстве РФ, которым установлены требования к защите информации ограниченного доступа и которое, соответственно, подлежит применению при оформлении результатов проверки, содержащих информацию ограниченного доступа, см. комментарий к ст. 15 Закона.

8 - 11. В положениях ч. 8 - 11 комментируемой статьи регламентировано ведение журнала учета проверок, причем во многом это регулирование воспроизводит ранее содержавшееся в п. 5 ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля в отношении ведения журнала учета мероприятий по контролю. Но есть и различия, первое из которых - изменение названия журнала (вместо журнала учета мероприятий по контролю речь идет о журнале учета проверок).

Часть 8 комментируемой статьи закрепляет обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей вести журнал учета проверок. Данная обязанность предусматривалась и ранее, но теперь федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ, предоставлено полномочие по утверждению типовых форм таких журналов. Соответственно, журнал учета проверок должен вестись по установленной типовой форме.

В части 9 комментируемой статьи установлено, что должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, вносят запись в журнал учета проверок о проведенной проверке. Данное правило продублировано в п. 13 ст. 18 комментируемого Закона в качестве обязанности указанных должностных лиц.

В части 9 комментируемой статьи также определены требования к содержанию указанной записи. Так, в записи должны быть указаны следующие сведения: наименование органа государственного контроля (надзора), наименование органа муниципального контроля; даты начала и окончания проведения проверки, время ее проведения; правовые основания, цели, задачи и предмет проверки; выявленные нарушения и выданные предписания; фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводящих проверку. Соответственно, предусмотрено, что запись заверяется подписью или подписями должностного лица или должностных лиц, проводящих проверку.

Практически такие же требования к записи, вносимой должностным лицом органа государственного контроля (надзора) в журнал учета мероприятий по контролю, содержались и в п. 5 ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Единственное, что изменилось, это отсутствие указания на необходимость внесения в журнал сведений о составленных протоколах, об административных правонарушениях (видимо, подразумевались протоколы об административных правонарушениях).

Следует отметить, что, как и ранее, для случаев, когда по результатам проверки нарушения не выявлены, внесение в журнал в составе записи о проведенной проверке сведений об отсутствии выявленных нарушений прямо не предусмотрено. Тем не менее представляется очевидным, что указание таких сведений подразумевается.

В соответствии с ч. 10 комментируемой статьи журнал учета проверок должен быть прошит, пронумерован и удостоверен печатью юридического лица, индивидуального предпринимателя. Точно такие же требования ранее содержались и в п. 5 ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля.

Как предусмотрено в ч. 11 комментируемой статьи, при отсутствии журнала учета проверок в акте проверки делается соответствующая запись (т.е. запись о том, что такой журнал не ведется). Такое же правило содержалось и в п. 5 ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Исходя из положений ч. 8, 10 и 11, соответствующая запись в акте проверки должна быть сделана также в случае, если журнал учета проверок ведется не по установленной форме, и в случае, если журнал учета проверок не прошит, не пронумерован и (или) не удостоверен печатью юридического лица, индивидуального предпринимателя.

12. Часть 12 комментируемой статьи содержит нововведение о праве юридического лица, индивидуального предпринимателя, проверка которых проводилась, в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений представить возражения в отношении акта проверки и (или) выданного предписания об устранении выявленных нарушений в целом или его отдельных положений. В отношении порядка реализации этого права в данной норме предусмотрено следующее:

возражения представляются в письменной форме в соответствующие орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля (т.е. в орган, должностными лицами которого проводилась проверка) в течение 15 дней с даты получения акта проверки. Речь идет о календарных днях, поскольку при определении сроков в рабочих днях в нормах комментируемого Закона на это содержится прямое указание;

при представлении возражений юридическое лицо, индивидуальный предприниматель вправе приложить к этим возражениям документы, подтверждающие обоснованность этих возражений, или их заверенные копии либо в согласованный срок передать их в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля.

В положениях ч. 12 комментируемой статьи несложно увидеть аналогию с нормой п. 6 ст. 100 части первой НК РФ (здесь и далее в ред. Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 137-ФЗ), в которой предусмотрено, что лицо, в отношении которого проводилась налоговая проверка (его представитель), в случае несогласия с фактами, изложенными в акте налоговой проверки, а также с выводами и предложениями проверяющих в течение 15 дней со дня получения акта налоговой проверки вправе представить в соответствующий налоговый орган письменные возражения по указанному акту в целом или по его отдельным положениям. Там же предусмотрено, что при этом налогоплательщик вправе приложить к письменным возражениям или в согласованный срок передать в налоговый орган документы (их заверенные копии), подтверждающие обоснованность своих возражений. В то же время в указанной норме с учетом положения п. 6 ст. 6.1 данного Кодекса речь идет о рабочих, а не о календарных днях.

Наряду с предусмотренным в ч. 12 комментируемой статьи правом представить возражения, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, проверка которых проводилась, вправе обжаловать результаты проверки в административном порядке или оспорить их в судебном порядке (см. комментарии к ст. 21 и 23 Закона). В этой связи необходимо отметить один момент. Как следует из разъяснений, данных в п. 29 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2001 г. N 5 "О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации" <1> в отношении п. 5 ст. 100 части первой НК РФ - нормы-"предшественницы" п. 6 указанной статьи (т.е. до внесения изменений Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 137-ФЗ), при обжаловании или оспаривании результатов проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, проверка которых проводилась, вправе представить, а орган, рассматривающий жалобу, или суд, рассматривающий заявление, обязаны принять и оценить документы и иные доказательства, независимо от того, представлялись ли эти документы одновременно с возражениями в орган, должностными лицами которого проводилась проверка.

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

<1> Вестник ВАС РФ. 2001. N 7.