Статья 7. Взаимодействие органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок

Комментарий к статье 7

1. В комментируемой статье, согласно ее названию, регламентировано взаимодействие органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок. Однако собственно такому взаимодействию посвящена только ч. 1 данной статьи, а содержащееся в других нормах статьи регулирование несколько выходит за рамки регламентации такого взаимодействия. Предваряя рассмотрение норм комментируемой статьи, следует отметить, что эти нормы (за исключением нормы ч. 3 статьи) являются нововведениями комментируемого Закона, т.е. в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля подобные нормы не содержались.

Часть 1 комментируемой статьи определяет перечень вопросов, по которым органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля осуществляют взаимодействие при организации и проведении проверок (перечень сформулирован как исчерпывающий, но вряд ли следует понимать его как не допускающий осуществление взаимодействия и по иным вопросам):

1) информирование о нормативных правовых актах и методических документах по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

2) определение целей, объема, сроков проведения плановых проверок;

3) информирование о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства РФ в соответствующей сфере деятельности и об эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

4) подготовка в установленном порядке предложений о совершенствовании законодательства РФ в части организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

5) принятие административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

6) повышение квалификации специалистов, осуществляющих государственный контроль (надзор), муниципальный контроль.

В отношении организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), следует учитывать, что существует Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. N 30 <1> (в ред. последующих изменений). Названный Типовой регламент, как определено в его п. 1, в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации", иными федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами.

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

<1> СЗ РФ. 2005. N 4. Ст. 305.

Названный Типовой регламент включает в себя следующие разделы:

1) "Общие положения";

2) "Порядок осуществления федеральными органами исполнительной власти функций в установленной сфере деятельности";

3) "Формирование планов и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти";

4) "Порядок осуществления федеральным министерством координации и контроля";

5) "Порядок создания и организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти";

6) "Порядок исполнения поручений, содержащихся в постановлениях и распоряжениях Правительства и протоколах заседаний Правительства, а также поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства";

7) "Участие федеральных органов исполнительной власти в законопроектной деятельности Правительства";

8) "Порядок подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов заключений, поправок к проектам федеральных законов и проектов официальных отзывов Правительства на законопроекты";

9) "Порядок рассмотрения федеральными органами исполнительной власти парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы";

10) "Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти при предоставлении и получении информации";

11) "Основные правила организации документооборота в федеральных органах исполнительной власти";

12) "Образование и организация деятельности межведомственных координационных и совещательных органов".

Следует также отметить, что в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля не говорилось о взаимодействии органов государственного контроля (надзора). В части 2 ст. 4 названного Закона лишь указывалось на такое полномочие федеральных органов исполнительной власти в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), как координация деятельности органов государственного контроля (надзора) в России в соответствующей сфере контроля (об этом упоминалось выше, см. комментарий к ст. 4 Закона). Но это не означает того, что в условиях действия данного Закона не осуществлялось взаимодействие органов государственного контроля (надзора), в том числе и по вопросам, перечисленным в ч. 1 комментируемой статьи. Осуществлялось и принятие административных регламентов, о которых говорится в п. 5 ч. 1 комментируемой статьи. В качестве примера такого документа следует назвать Регламент взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации, утв. Приказом МВД России и Минздравсоцразвития России от 3 ноября 2006 г. N 879/746 <1>.

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

<1> Российская газета. N 280. 2006. 13 декабря.

2. В части 2 комментируемой статьи предусмотрено право органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля привлекать экспертов, экспертные организации:

во-первых, к проведению мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, а также к анализу соблюдения указанных требований;

во-вторых, к проведению мониторинга эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, а также к учету результатов проводимых проверок и необходимой отчетности о них.

Однако если привлечение экспертов, экспертных организаций к участию в проведении мероприятий по контролю представляется безусловно необходимым и обоснованным, то в необходимости участия экспертов, экспертных организаций в проведении мониторинга эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в учете результатов проводимых проверок и оставлении необходимой отчетности о них возникают определенные сомнения.

Понятие "эксперты, экспертные организации" определено непосредственно в п. 7 ст. 2 комментируемого Закона - это граждане, имеющие специальные знания, опыт в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности, и организации, аккредитованные в установленном Правительством РФ порядке в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности, которые привлекаются органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю (см. комментарий к указанной статье).

Фамилии, имена, отчества, должности привлекаемых к проведению проверки экспертов, представителей экспертных организаций, согласно п. 2 ч. 2 ст. 14 комментируемого Закона, указываются в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки. Часть 4 ст. 12 данного Закона предусматривает, что в рамках начала выездной проверки, наряду с прочим, руководитель или иное должностное лицо юридического лица, индивидуальный предприниматель, его уполномоченный представитель должны быть ознакомлены с составом экспертов, представителями экспертных организаций, привлекаемых к выездной проверке. В соответствии с ч. 5 ст. 12 указанные проверяемые лица, их представители обязаны в том числе обеспечить доступ 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.

Приведенными положениями комментируемого Закона, наряду с его положениями о порядке оформления результатов проверки, собственно и исчерпывается регламентация привлечения экспертов, экспертных организаций к участию в проведении мероприятий по контролю. Это представляется не вполне удачным, поскольку не указано даже на порядок такого привлечения (вопреки указанию в данном в п. 5 ст. 2 комментируемого Закона определении понятия "мероприятие по контролю" на то, что этот порядок установлен данным Законом).

Соответственно, можно говорить лишь об аналогии с нормами п. 1 ст. 95 и п. 1 ст. 96 части первой НК РФ (в ред. Федерального закона от 9 июля 1999 г. N 154-ФЗ <1>), согласно которым в необходимых случаях для участия в проведении конкретных действий по осуществлению налогового контроля эксперт или специалист привлекаются на договорной основе. Но данная аналогия также мало чем может помочь, поскольку в указанных статьях правило о договорной основе привлечения эксперта или специалиста не детализировано. Единственное, что можно отметить, это то, что согласно п. 1 ст. 131 части первой НК РФ привлеченным к участию в мероприятиях налогового контроля экспертам и специалистам (как и переводчикам) возмещаются понесенные ими в связи с явкой в налоговый орган расходы на проезд, наем жилого помещения и выплачиваются суточные. В пункте 2 указанной статьи установлено, что переводчики, специалисты и эксперты получают вознаграждение за работу, выполненную ими по поручению налогового органа, если эта работа не входит в круг их служебных обязанностей. Постановлением Правительства РФ от 16 марта 1999 г. N 298 утверждено Положение о порядке выплаты и размерах сумм, подлежащих выплате свидетелям, переводчикам, специалистам, экспертам и понятым, привлекаемым для участия в производстве действий по осуществлению налогового контроля <2>. В соответствии с указанным Постановлением Правительства РФ Постановлением Минтруда России от 18 февраля 2000 г. N 19 утверждены нормы оплаты денежного вознаграждения переводчиков, специалистов и экспертов, привлекаемых для участия в производстве действий по осуществлению налогового контроля согласно приложению <3>.

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

<1> СЗ РФ. 1999. N 28. Ст. 3487.

<2> СЗ РФ. 1999. N 13. Ст. 1601.

<3> Российская газета. N 86. 2000. 4 мая.

3. Часть 3 комментируемой статьи устанавливает, что плата с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю не взимается. Данная норма дублирует такой один из основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, закрепленного в п. 8 ст. 3 комментируемого Закона, как недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю.

В комментарии к указанной статье говорилось, что такой же принцип ранее содержался и в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля (абз. 14), но с указанием на исключение из этого принципа случаев возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований. Соответственно, в п. 3 ст. 10 названного Закона предусматривалось право органа государственного контроля (надзора) обращаться в суд с требованием о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований. Однако Постановлением КС РФ от 18 июля 2008 г. N 10-П взаимосвязанные положения абз. 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 названного Закона в части, устанавливающей возможность взыскания с индивидуальных предпринимателей по требованию органа государственного контроля (надзора) расходов, понесенных этим органом на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований, признаны не соответствующими Конституции РФ (см. комментарий к ст. 17 Закона). Таким образом, в ч. 3 комментируемой статьи учтены правовые позиции, изложенные в данном Постановлении КС РФ.

Рассматриваемое правило ч. 3 комментируемой статьи дополняется установленным в п. 7 ст. 15 комментируемого Закона запретом должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю.

4. В части 4 комментируемой статьи предусмотрено, что органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля взаимодействуют с саморегулируемыми организациями по вопросам защиты прав их членов при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Тем самым в комментируемом Законе учтено положение п. 5 ч. 1 ст. 6 Федерального закона "О саморегулируемых организациях", принятого позднее Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, согласно которому в основные функции саморегулируемой организации, наряду с прочим, входит представление интересов членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. О понятии саморегулируемых организаций см. комментарий к ст. 2 Закона.

Ряд положений, детализирующих регламентацию взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля с саморегулируемыми организациями при организации и проведении проверок, содержится в ч. 13 и 14 ст. 9, ч. 18 и 20 ст. 10 комментируемого Закона. В части 2 ст. 24 данного Закона предусмотрены права саморегулируемых организаций, реализуемые в рамках осуществления общественной защиты прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся членами саморегулируемых организаций.

Закрепление указанных норм, как и нормы ч. 10 ст. 9 комментируемого Закона, предусматривающей особенности проведения плановой проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей - членов саморегулируемой организации, предопределено особенностями статуса саморегулируемой организации. Как указано в ч. 1 ст. 2 Федерального закона "О саморегулируемых организациях", под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. Порядок осуществления контроля саморегулируемой организации за деятельностью своих членов регламентирован нормами ст. 9 названного Закона.

Следует также отметить, что нормами ст. 20 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" регламентировано взаимодействие саморегулируемых организаций и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций в установленной сфере деятельности.

5. В соответствии с нововведениями ч. 5 комментируемой статьи на органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля возлагается обязанность составления ежегодных докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности. Порядок подготовки указанных докладов должен быть установлен Правительством РФ. Представляется очевидным, что при подготовке указанных докладов должны использоваться данные мониторинга эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, организуемого и проводимого органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с положениями п. 4 ч. 2 ст. 4, п. 4 ч. 2 ст. 5 и п. 3 ч. 2 ст. 6 комментируемого Закона. Кстати говоря, согласно указанным положениям показатели и методика проведения такого мониторинга утверждаются также Правительством РФ.

Согласно ч. 5 комментируемой статьи органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обязаны также представлять указанные доклады в федеральный орган исполнительной власти, который должен быть определен Правительством РФ. Порядок представления указанных докладов, видимо, также должен быть установлен Правительством РФ.

Специально уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти, в свою очередь, в соответствии с данной нормой готовит ежегодный сводный доклад о состоянии государственного контроля (надзора), муниципального контроля и представляет этот доклад в Правительство РФ. В дальнейшем, видимо, данные указанного сводного доклада должны учитываться при подготовке Правительством РФ в соответствии со ст. 40.1 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" (в ред. Федерального конституционного закона от 30 декабря 2008 г. N 8-ФКЗ <1>) ежегодного отчета о результатах своей деятельности, представляемого Государственной Думе.

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

<1> СЗ РФ. 2009. N 1. Ст. 3.