Статья 9. Организация и проведение плановой проверки

Комментарий к статье 9

1. Нормами комментируемой статьи регламентированы организация и проведение плановой проверки, нормами следующей за ней статьи - организация и проведение внеплановой проверки. В Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля также предусматривалось деление мероприятий по контролю на плановые и внеплановые, но в комментируемом Законе система планового контроля (надзора) существенно модернизирована, что, как уже говорилось (см. введение), является основной новеллой данного Закона.

В части 1 комментируемой статьи определен предмет плановой проверки: 1) соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами; 2) соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям. В пункте 4 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля говорилось только о первой составляющей (предусматривалось, что плановые мероприятия по контролю проводятся в целях проверки выполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований), вторая же составляющая предмета плановой проверки учитывает новеллу комментируемого Закона об уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности.

Предмет внеплановой проверки определен в ч. 1 ст. 10 комментируемого Закона: 1) соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами; 2) выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля; 3) проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда. Как видно, предметы плановой и внеплановой проверок совпадают в части соблюдения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

2. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает периодичность проведения плановых проверок: плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года. Изъятие из этого правила содержится в ч. 9 комментируемой статьи для проведения плановых проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования, в социальной сфере. В отношении данных субъектов плановые проверки могут проводиться два и более раз в три года.

Данные правила о периодичности проведения плановых проверок существенно отличаются от тех, которые содержались в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Так, в п. 4 ст. 7 названного Закона (в ред. Федеральных законов от 1 октября 2003 г. N 129-ФЗ и от 2 июля 2005 г. N 80-ФЗ) предусматривалось следующее: в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в два года; в отношении субъекта малого предпринимательства плановое мероприятие по контролю может быть проведено не ранее чем через три года с момента его государственной регистрации; данные положения не применяются в отношении плановых мероприятий по контролю при проведении контроля за оборотом оружия.

Нарушение периодичности проведения плановых проверок согласно п. 1 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.

3 - 5. В нормах ч. 3 - 5 комментируемой статьи регламентирована подготовка планов проведения плановых проверок, о чем в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля по не вполне понятной причине ничего не говорилось.

Согласно ч. 3 комментируемой статьи органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля должны разрабатываться ежегодные планы проведения плановых проверок в соответствии с их полномочиями. Эти планы и являются основаниями для проведения плановых проверок. Проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, согласно п. 1 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.

Часть 4 комментируемой статьи определяет перечень сведений, которые должны содержаться в ежегодных планах проведения плановых проверок:

1) наименования юридических лиц, фамилии, имена, отчества индивидуальных предпринимателей, деятельность которых подлежит плановым проверкам;

2) цель и основание проведения каждой плановой проверки;

3) дата и сроки проведения каждой плановой проверки;

4) наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля, осуществляющих конкретную плановую проверку.

Указанное в п. 2 ч. 4 комментируемой статьи основание проведения каждой плановой проверки означает, разумеется, не факт включения проверки в ежегодный план проведения плановых проверок (как это могло бы следовать из формулировки нормы ч. 3 данной статьи), а наличие основания для включения плановой проверки в такой план.

На случай проведения плановой проверки органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля совместно в п. 4 ч. 4 комментируемой статьи предусмотрено, что в ежегодном плане проведения плановых проверок указываются наименования всех участвующих в такой проверке органов. Как видно, о подготовке совместных ежегодных планов проведения плановых проверок речь не идет, но и не установлено ограничение к подготовке таких планов.

В соответствии с ч. 5 комментируемой статьи ежегодный план проведения плановых проверок подлежит утверждению руководителем органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля, а затем - доведению до сведения заинтересованных лиц, т.е. юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, сведения о которых включены в такой план. В отношении порядка доведения ежегодного плана проведения плановых проверок до сведения заинтересованных лиц данная норма предусматривает, что это может быть размещение этого плана на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля в сети Интернет либо применение иного доступного способа.

6 - 7. Нормы ч. 6 и 7 комментируемой статьи регламентируют подготовку ежегодного сводного плана проведения плановых проверок. Разумеется, эти нормы являются нововведениями, поскольку, как уже говорилось, в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля вовсе не содержались положения, касающиеся составления планов проведения плановых проверок.

Обязанность по формированию ежегодного сводного плана проведения плановых проверок согласно ч. 6 комментируемой статьи возложена на Генеральную прокуратуру РФ. Соответственно, данной нормой закреплена обязанность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, направлять в органы прокуратуры проекты ежегодных планов проведения плановых проверок.

Порядок направления органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проектов ежегодных планов проведения плановых проверок в органы прокуратуры, а также форма и содержание ежегодного сводного плана проведения плановых проверок согласно ч. 6 комментируемой статьи должны быть установлены Правительством РФ. Таким образом, следует ожидать издания Правительством РФ соответствующего постановления. В этом постановлении должно быть учтено то, что в силу прямого указания в рассматриваемой норме при направлении проектов ежегодных планов проведения плановых проверок в органы прокуратуры и при формировании Генеральной прокуратурой РФ ежегодного сводного плана проведения плановых проверок подлежат применению нормы Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

Часть 7 комментируемой статьи обязывает Генеральную прокуратуру РФ размещать ежегодный сводный план проведения плановых проверок на своем официальном сайте в сети Интернет (доменное имя указанной сайта - http://genproc.gov.ru). Ежегодный сводный план проведения плановых проверок согласно данной норме должен размещаться на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в срок до 31 декабря текущего календарного года, т.е. года, предшествующего году проведения плановых проверок.

Нормы ч. 6 и 7 комментируемой статьи в соответствии с ч. 2 ст. 27 комментируемого Закона вступают в силу с 1 января 2010 г., в то время как все остальные нормы данного Закона согласно указанной статье вступают в силу с 1 июля 2009 г. (см. комментарий к ст. 27 Закона).

8. В части 8 комментируемой статьи определены основания для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок, т.е. собственно основания для проведения плановой проверки. Таких оснований предусмотрено только три, и все они поставлены в зависимость от истечения трехлетнего срока, но исчисляемого со дня:

1) государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

3) начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный Правительством РФ в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления.

Продолжительность срока, истечение которого является основанием для включения плановой проверки в план проведения плановых проверок, предопределен установленным в ч. 2 комментируемой статьи периодом, в течение которого не может быть проведено более одной проверки. При этом необходимо обратить внимание на то, что в ч. 2 данной статьи говорится о невозможности проведения более одной проверки в три года, в то время как в ч. 8 статьи не указано на то, является ли истечение соответствующего трехлетнего срока обязательным или возможным основанием для включения плановой проверки в план проведения плановых проверок. Однако представляется очевидным, что положения ч. 8 комментируемой статьи следует понимать именно с позиции нормы ч. 2 данной статьи, т.е. истечение соответствующего трехлетнего срока является лишь возможным таким основанием. В пользу такой позиции говорит и то, что в ряде случаев выполнение правила ч. 2 комментируемой статьи оказалось бы просто невозможным. Например, когда в планируемом году истекает три года со дня государственной регистрации, а в следующем - три года со дня начала осуществления соответствующего вида предпринимательской деятельности.

9. Как уже говорилось, в ч. 9 комментируемой статьи содержится изъятие из общего правила ч. 2 данной статьи о периодичности проведения плановых проверок. Если по общему правилу плановые проверки не могут проводиться чаще чем один раз в три года, то для проведения плановых проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования, в социальной сфере, предусмотрено, что плановые проверки могут проводиться два и более раз в три года.

Перечень таких видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования, в социальной сфере и периодичность их плановых проверок подлежат установлению Правительством РФ. Таким образом, следует ожидать издания Правительством РФ соответствующего постановления. Следует отметить, что в пояснительной записке к законопроекту, принятому в качестве комментируемого Закона, говорилось о таких социально значимых объектах, как лечебно-профилактические учреждения, учреждения социального обеспечения, дошкольные воспитательные и образовательные учреждения и другие учреждения.

10. В части 10 комментируемой статьи предусмотрены особенности проведения плановой проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей - членов саморегулируемой организации (о понятии саморегулируемых организаций см. комментарий к ст. 2 Закона). Как уже говорилось (см. комментарий к ст. 7 Закона), установление таких особенностей предопределено статусом саморегулируемой организации, одним из элементов которого является осуществление контроля саморегулируемой организации за деятельностью своих членов.

В соответствии с ч. 10 комментируемой статьи плановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей - членов саморегулируемой организации проводится в отношении не более чем 10% общего числа членов саморегулируемой организации и не менее чем двух членов саморегулируемой организации. При этом предусмотрено, что федеральными законами могут быть установлены иные правила проведения плановой проверки. Речь идет о федеральных законах, которыми согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" могут устанавливаться особенности правового статуса саморегулируемых организаций, а также о федеральных законах, которыми согласно ч. 3 указанной статьи устанавливается правовой статус саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, жилищных накопительных кооперативов, негосударственных пенсионных фондов, кредитных организаций, бюро кредитных историй.

В пункте 6 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля также содержалось правило о том, что в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - членов саморегулируемой организации плановые мероприятия по контролю проводятся в отношении 10% от общего числа членов саморегулируемой организации, но не менее чем в отношении двух членов саморегулируемой организации, определяемых по выбору органа государственного контроля (надзора).

Однако указывалось, что такое правило должно содержаться в распоряжении (приказе) органа государственного контроля (надзора), устанавливающем порядок проведения плановых мероприятий по контролю в отношении членов саморегулируемой организации. При этом предусматривалось, что такой порядок устанавливается органом государственного контроля (надзора) по обращению саморегулируемой организации и что в установлении такого порядка может быть отказано. Кроме того, в п. 7 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля устанавливалось, что нарушения обязательных требований членами саморегулируемой организации, выявленные при проведении внеплановых мероприятий по контролю, являются основанием принятия решения органом государственного контроля (надзора) об отмене установленного порядка проведения плановых мероприятий по контролю в отношении членов саморегулируемой организации.

Как видно, в комментируемом Законе данные положения не воспроизведены и предусмотренные в ч. 10 комментируемой статьи особенности проведения плановой проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей - членов саморегулируемой организации действуют вне зависимости от усмотрения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, а также вне зависимости от результатов проверок членов саморегулируемой организации. Не воспроизведены в комментируемом Законе и определенные в п. 6 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля требования к саморегулируемой организации, только при условии соответствия которым мог применяться особый порядок проведения плановых мероприятий по контролю (в качестве таких требований устанавливалось, что члены саморегулируемой организации должны солидарно нести в соответствии с уставными документами субсидиарную ответственность за ущерб, причиненный членами указанной организации вследствие несоблюдения обязательных требований, предъявляемых к профессиональной деятельности, являющейся предметом саморегулирования), поскольку правовой статус саморегулируемых организаций установлен в самостоятельном акте - Федеральном законе "О саморегулируемых организациях".

В части 10 комментируемой статьи, наряду с прочим, указано, что плановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей - членов саморегулируемой организации проводится в соответствии с ежегодным планом проведения плановых проверок. Как представляется, это правило не может быть изменено федеральными законами и означает оно не что иное, как необходимость учета нормы ч. 10 статьи при подготовке таких планов.

11. В части 11 комментируемой статьи предусмотрено, что плановая проверка проводится в форме документарной проверки и (или) выездной проверки в порядке, установленном соответственно статьями 11 и 12 комментируемого Закона. Точно такое же правило содержится в ч. 4 ст. 10 данного Закона в отношении проведения внеплановой проверки. Из данных норм следует, что документарная проверка и выездная проверка являются формами проведения плановых и внеплановых проверок. Соответственно, плановая проверка и внеплановая проверка представляют собой виды проверки. Деление проверок на документарную и выездную является одним из нововведений комментируемого Закона.

12. Часть 12 комментируемой статьи обязывает орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля предварительно уведомлять юридическое лицо, индивидуального предпринимателя о проведении в отношении их плановой проверки. В Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля о подобной обязанности ничего не говорилось.

В части 12 комментируемой статьи также регламентировано исполнение рассматриваемой обязанности: юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются о проведении в отношении их плановой проверки не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом. Как определено в п. 2 Правил оказания услуг почтовой связи, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2005 г. N 221 <1>, почтовое отправление с уведомлением о вручении - это почтовое отправление, при подаче которого отправитель поручает оператору почтовой связи сообщить ему или указанному им лицу, когда и кому вручено почтовое отправление.

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

<1> СЗ РФ. 2005. N 17. Ст. 1556.

При этом не вполне понятным представляется указание в ч. 12 комментируемой статьи на распоряжение или приказ руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки, поскольку исходя из норм ст. 14 комментируемого Закона для проведения проверки должны издаваться только одно распоряжение или только один приказ руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, т.е. распоряжение или приказ о проведении проверки, и о необходимости издания двух распоряжений или двух приказов - о начале проведения и о проведении проверки - в этой статье ничего не говорится.

В отношении срока, не позднее которого юридическое лицо, индивидуальный предприниматель согласно ч. 12 комментируемой статьи должны быть уведомлены о проведении в отношении их плановой проверки (три рабочих дня до начала проведения проверки), следует заметить, что в этот срок почтовое отправление должно быть уже получено юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем. В противном случае теряется сам смысл предварительного уведомления о проведении плановой проверки. О понятии рабочих дней см. комментарий к ст. 8 Закона.

Нарушение требования о предварительном уведомлении юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении в отношении их плановой проверки согласно п. 1 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.

13 - 14. В нормах ч. 13 и 14 комментируемой статьи предусмотрены особенности взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля с саморегулируемыми организациями при организации и проведении плановых проверок их членов (как говорилось в комментарии к ст. 7 Закона, установление таких особенностей предопределено статусом саморегулируемой организации):

в соответствии с ч. 13 комментируемой статьи в случае проведения плановой проверки членов саморегулируемой организации орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны уведомить саморегулируемую организацию в целях обеспечения возможности участия или присутствия ее представителя при проведении плановой проверки. Такая же обязанность органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля закреплена в ч. 18 ст. 10 комментируемого Закона для случаев проведения внеплановой выездной проверки. Представляется очевидным, что в ч. 13 комментируемой статьи речь идет также только о случаях проведения плановой выездной проверки, поскольку только выездная проверка (как плановая, так и внеплановая) 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 части 14 комментируемой статьи предусмотрено, что в случае выявления нарушений членами саморегулируемой организации обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении плановой проверки таких членов саморегулируемой организации обязаны сообщить в саморегулируемую организацию о выявленных нарушениях в течение пяти рабочих дней со дня окончания проведения плановой проверки (о понятии рабочих дней см. комментарий к ст. 8 Закона). О такой же обязанности должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля говорится в ч. 20 ст. 10 комментируемого Закона для случаев выявления нарушений при проведении внеплановой выездной проверки. Однако в отличие от сказанного выше, представляется, что указание в данной норме на случаи выявления нарушений при проведении только внеплановой выездной проверки является неточностью. Соответственно, в ч. 14 комментируемой статьи речь идет о случаях выявления нарушений при проведении как плановой выездной проверки, так и плановой документарной проверки.

Следует отметить, что об обязанности должностных лиц органа государственного контроля (надзора) в случае выявления нарушений обязательных требований членами саморегулируемой организации при проведении плановых мероприятий по контролю сообщить саморегулируемой организации о выявленных нарушениях говорилось и в п. 7 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. В то же время в комментируемом Законе не воспроизведено правило указанной статьи, предусматривающее, что в случае, если при проведении плановых мероприятий по контролю одним из членов саморегулируемой организации допускаются нарушения обязательных требований, органом государственного контроля (надзора) может быть принято решение о проведении внеплановых мероприятий по контролю в отношении любых других членов саморегулируемой организации.

Об обязанности органа государственного контроля (надзора) в случае проведения плановой проверки членов саморегулируемой организации уведомить саморегулируемую организацию в целях обеспечения возможности участия или присутствия ее представителя при проведении плановой проверки в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля не говорилось.