

комментарий специалиста



А. Н. Борисов

О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Комментарий к статье
Федерального закона
от 8 августа 2001 г.
№ 134-ФЗ
- Организация
и проведение плановых
и внеплановых проверок
- Обязанности проведения
документальной и
внеплановых проверок
- Ответственность
за нарушение правил
осуществления
документальной

КОСГУС • КОСГУС

**КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 26 ДЕКАБРЯ 2008 Г.
N 294-ФЗ "О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ"**

(Постатейный)

А.Н. БОРИСОВ

Борисов Александр Николаевич

Специалист по гражданскому, административному и другим отраслям права. В 2001 г. с отличием окончил Московскую государственную юридическую академию. В настоящее время - директор юридической фирмы.

Автор более 50 комментариев к федеральному законодательству (в том числе к Федеральным законам "О приватизации государственного и муниципального имущества" (в соавторстве), "Об аудиторской деятельности", "Об акционерных обществах", "Об обществах с ограниченной ответственностью"), а также книг аналитическо-справочного характера.

Введение

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - комментируемый Закон) представляет собой новую редакцию Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" (далее - Закон 2001 г. о защите прав при проведении контроля), являвшегося базовым актом среди нормативных правовых документов, регулирующих отдельные аспекты государственного контроля и надзора.

По итогам правоприменительной практики Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля выявлен ряд проблем, в целях правового регулирования которых и разработан законопроект, принятый в качестве комментируемого Закона. Как указывалось в пояснительной записке <1> к данному законопроекту, анализ практики применения Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля показал, что количество мероприятий по контролю со стороны большинства государственных органов, а также временные издержки хозяйствующих субъектов при их проведении сократились незначительно; кроме того, остались проблемы недостаточной эффективности и результативности действующей системы контроля (надзора) как следствие того, что органы государственного контроля (надзора) не объединены единой идеологией. Это связано не только с содержанием норм Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля и правоприменительной практикой, но и с несоответствием действующих методов государственного контроля (надзора) его задачам.

<1> СПС.

Авторами законопроекта также отмечалось, что существующее дублирование функций ведомствами федерального и регионального уровня, избыточность предъявляемых к предпринимателям требований, отсутствие обоснованных подходов к доказательству необходимости государственного вмешательства в экономику не только не обеспечивают в полной мере безопасность товаров (работ, услуг), но и увеличивают издержки предпринимателей, снижая их конкурентоспособность; кроме того, не произошло радикальных изменений в идеологии и практике контрольно-надзорной

деятельности, связанных с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании" <1>, позволяющим рассматривать предмет контроля (надзора) как совокупность обязательных требований в области безопасности товаров (работ, услуг).

<1> СЗ РФ. 2002. N 52. Ч. 1. Ст. 5140.

Проект комментируемого Закона разработан и внесен в Государственную Думу Правительством РФ. Причем непосредственной причиной для этого послужили не изложенные проблемы, а прямое предписание, содержащееся в Указе Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности" <1>. Так, в п. 1 названного документа в целях ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности, в первую очередь в сфере малого и среднего предпринимательства, Правительству РФ предписывалось в двухмесячный срок разработать и внести в Государственную Думу проекты федеральных законов, предусматривающих, наряду с прочим, следующее:

<1> СЗ РФ. 2008. N 20. Ст. 2293.

усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);

проведение планового мероприятия по контролю (в том числе по отдельным видам лицензионного контроля) в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) не более чем один раз в три года (кроме налогового контроля);

проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта РФ;

преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления, замену (в основном) обязательной сертификации декларированием производителем качества выпускаемой продукции.

Собственно, эти предписания и составили основное содержание ряда нововведений комментируемого Закона. В целом же в отношении новелл Закона с учетом изложенного в пояснительной записке к его проекту необходимо отметить следующее:

расширена сфера применения Закона за счет включения в нее муниципального контроля. Соответственно, Закон регулирует отношения в области организации и осуществления не только государственного контроля (надзора), но и муниципального контроля, защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении не только государственного контроля (надзора), но и муниципального контроля. В отношении же осуществления государственного контроля (надзора) введен принцип разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности. Введены понятия федерального и регионального государственного контроля (надзора);

введен уведомительный порядок начала отдельных видов предпринимательской деятельности по исчерпывающему перечню, для чего установлена обязанность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей представлять в установленном порядке уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Исполнение данной обязанности исключает необходимость получения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов,

выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления этих видов деятельности;

модернизирована система планового контроля (надзора). Установлено, что в отношении всех видов предпринимательской деятельности плановый контроль (надзор) осуществляется не более чем один раз в три года, за исключением отдельных изъятий. Иная нормативная периодичность сохранена в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования, социальной сфере. Перечень таких видов деятельности и периодичность их плановых проверок устанавливаются Правительством РФ;

введено понятие "проверка", которое включает в себя два вида проверок: документарные (проводятся на основании исследования документов по месту нахождения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля) и выездные (проводятся по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности). По общему правилу выездная проверка осуществляется только в случаях, когда проведение документарной проверки недостаточно для установления фактов нарушений действующего законодательства;

существенно изменена идеология проведения внепланового государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Установлено, что внеплановый контроль (надзор) проводится только в случаях проверки информации, полученной органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля от граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти, органов местного самоуправления или средств массовой информации: о возникновении угрозы жизни или здоровью людей, загрязнения окружающей среды, аварийных ситуаций; о причинении ущерба жизни, здоровью людей или окружающей среде. Из перечня оснований для проведения внепланового контроля (надзора) исключено нанесение имущественного ущерба, поскольку защита имущественных прав может осуществляться в судебном порядке в соответствии с гражданским законодательством;

введен запрет на проведение дублирующего контроля разными контрольно-надзорными органами в отношении одних и тех же требований, в отношении одного и того же объекта;

введены предельные сроки проведения проверок, в том числе общий срок проведения проверки любого вида 20 рабочих дней и годовые сроки проверок малого предприятия (50 часов), микропредприятия (15 часов). Для исключительных случаев предусмотрена возможность продления сроков;

предусмотрен перечень грубых нарушений Закона, являющихся безусловным основанием для признания результатов проверки недействительной. Установлено, что результаты проверки, проведенной с грубым нарушением установленных Законом требований, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом.

По мнению авторов проекта комментируемого Закона, реализация законопроекта позволит повысить экономическую активность предпринимателей (в том числе субъектов малого предпринимательства), в особенности в инновационной и производственной сферах; снизить уровень необоснованного административного вмешательства в предпринимательскую деятельность; сократить коррупционную составляющую проведения контрольно-надзорных мероприятий; снизить расходы государственных и местных бюджетов на организацию проверок; стимулировать граждан, желающих начать предпринимательскую деятельность.

Комментируемый Закон (за единичными изъятиями) согласно его первоначальной редакции должен был вступать в силу с 1 июля 2009 г., но Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. N 60-ФЗ "О внесении изменений в статьи 1 и 27 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" перенес эту дату для большинства норм комментируемого Закона на 1 мая 2009 г., т.е. на два месяца раньше запланированного срока. Прежняя дата вступления в силу Закона сохранена лишь для норм, регламентирующих уведомительный порядок начала отдельных видов предпринимательской деятельности, а также для норм об аккредитованных экспертах и экспертных организациях.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ
И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)
И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

(в ред. Федерального закона от 28.04.2009 N 60-ФЗ)

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 1

1. В комментируемой статье определено содержание и установлены пределы правового регулирования, осуществляемого комментируемым Законом. Иначе говоря, в этой статье определен предмет регулирования данного Закона или, как указано в названии статьи, сфера применения комментируемого Закона. С общетеоретических позиций определение предмета регулирования законодательного акта представляет собой определение общественных отношений, которые урегулированы нормами этого акта и которые в силу этого становятся правовыми отношениями.

В качестве непосредственно предмета регулирования комментируемого Закона в ч. 1 комментируемой статьи названы отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. В этой связи следует отметить то, как в п. 1 ст. 1 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля определялся предмет регулирования названного Закона: отношения в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, подведомственными им государственными учреждениями (по тексту Закона последние обозначались юридико-техническим сокращением "органы государственного контроля (надзора)"), уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством РФ.

Как видно, в норме ч. 1 комментируемой статьи нашли свое отражение две такие основные новеллы комментируемого Закона, как: 1) расширение сферы его применения за счет включения в нее муниципального контроля (эта новелла прослеживается и в других нормах комментируемой статьи); 2) исключение государственных учреждений из числа субъектов, осуществляющих государственный контроль (надзор). О данных новеллах см. комментарий к ст. 2 Закона.

Новым в норме ч. 1 комментируемой статьи является и указание на отнесение к сфере применения комментируемого Закона отношений в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Однако это указание не обозначает нововведение данного Закона. Организацию и осуществление государственного контроля (надзора) Закон 2001 г. о защите прав при проведении

контроля, по сути, регламентировал, но на это по не вполне понятной причине не указывалось в норме п. 1 его ст. 1, определяющей предмет регулирования данного Закона.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет основные составляющие содержания правового регулирования, осуществляемого комментируемым Законом. Согласно этой норме данным Законом устанавливаются:

1) порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

2) порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок;

3) права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок;

4) права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

По сути, о таких же элементах содержания правового регулирования, осуществляемого ранее Законом 2001 г. о защите прав при проведении контроля, говорилось в п. 4 его ст. 1. Новым является лишь такой элемент, как установление порядка взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок. В остальном положения п. 4 ст. 1 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля претерпели лишь уточняющие изменения (разумеется, учтено расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля). Так, ранее предусматривалось, что названным Законом устанавливаются: порядок проведения мероприятий по контролю, осуществляемых органами государственного контроля (надзора); права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), меры по защите их прав и законных интересов; обязанности органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении мероприятий по контролю.

3 - 4. В нормах ч. 3 и 4 комментируемой статьи определены изъятия из сферы применения комментируемого Закона. По своему характеру эти изъятия разделены на три составные части.

Прежде всего, в ч. 3 комментируемой статьи предусмотрено, что положения комментируемого Закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых одновременно соблюдаются два условия:

не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля (далее по тексту Закона такие органы в юридико-технических целях в большинстве случаев обозначаются сокращением "органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля"), и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей не возлагаются обязанности по представлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

По сути, такое же изъятие из сферы применения Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля предусматривалось в п. 2 его ст. 1. Но наряду с уточняющими изменениями ч. 3 комментируемой статьи содержит и изменения по существу:

во-первых, в п. 2 ст. 1 названного Закона говорилось о том, что этот Закон не применяется к таким мероприятиям по контролю полностью, в то время как в ч. 3 комментируемой статьи речь идет о нераспространении на такие мероприятия по

контролю только тех положений комментируемого Закона, которые устанавливают порядок организации и проведения проверок;

во-вторых, в ч. 3 комментируемой статьи не воспроизведено положение п. 2 ст. 1 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, предусматривавшее, что данный Закон не применяется также к мероприятиям по контролю, проводимым в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по их инициативе.

Две другие составляющие изъятия из сферы применения комментируемого Закона, предусмотренные в ч. 3 и 4 комментируемой статьи соответственно, трансформированы из положений п. 3 ст. 1 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, которыми устанавливалось, что положения названного Закона не применяются к отношениям, связанным с проведением (эти положения подвергались неоднократным изменениям):

налогового контроля;

валютного контроля;

бюджетного контроля;

банковского и страхового надзора, а также других видов специального государственного контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на финансовом рынке;

транспортного контроля (в пунктах пропуска транспортных средств через Государственную границу РФ, а также в стационарных и передвижных пунктах на территории Российской Федерации);

государственного контроля (надзора) администрациями морских, речных портов и инспекторскими службами гражданской авиации аэропортов на территориях указанных портов;

государственного контроля (надзора), осуществляемого в области обеспечения безопасности движения, экологической безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия на железнодорожном транспорте;

таможенного контроля;

контроля безопасности при использовании атомной энергии;

контроля за обеспечением защиты государственной тайны;

санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в пунктах перехода Государственной границы РФ;

контроля объектов, признаваемых опасными в соответствии с законодательством РФ, а также особо важных и режимных объектов, перечень которых устанавливается Правительством РФ;

оперативно-розыскных мероприятий, дознания, предварительного следствия, прокурорского надзора и правосудия;

государственного метрологического контроля (надзора);

государственного строительного надзора.

Прежде всего, из этих изъятий в положения ч. 3 комментируемой статьи выделены следующие виды деятельности государственных органов, к которым не применяются положения комментируемого Закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок (при этом перечень таких действий несколько изменен):

проведение оперативно-розыскных мероприятий;

производство дознания и проведение предварительного следствия;

осуществление прокурорского надзора;

осуществление правосудия;

проведение административного расследования;

проведение финансового контроля и финансово-бюджетного надзора;

проведение налогового контроля;

проведение валютного контроля;

проведение контроля на финансовых рынках;

проведение банковского надзора;

расследование причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

расследование причин инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний или отравлений;

расследование причин несчастных случаев на производстве;

осуществление государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

Соответственно, указанные виды деятельности регламентированы иными федеральными законодательными актами, нежели комментируемый Закон. Основными такими актами являются УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ, БК РФ, НК РФ, ТрК РФ, Законы РФ от 27 ноября 1992 г. N 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации" <1> и от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" <2>, Федеральные законы "О прокуратуре Российской Федерации" (в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ) <3>, от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" <4>, от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" <5>, от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" <6>, от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" <7>, от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" <8>, от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" <9> и от 10 декабря 2003 г. N 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" <10>.

<1> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. N 2. Ст. 56.

<2> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. N 17. Ст. 594.

<3> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 8. Ст. 366; СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472.

<4> СЗ РФ. 1994. N 35. Ст. 3648.

<5> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 167.

<6> СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 3349.

<7> СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1918.

<8> СЗ РФ. 1999. N 14. Ст. 1650.

<9> СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790.

<10> СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4859.

Другие изъятия, о которых говорилось в п. 3 ст. 1 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля и которые не вошли в положения ч. 3 комментируемой статьи, отражены с определенными изменениями в норме ч. 4 комментируемой статьи, но как виды контроля (надзора), особенности организации и проведения проверок в рамках которых в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок и сроков их проведения, могут устанавливаться другими федеральными законами (в скобках приведены основные из таких актов):

таможенный контроль (ТмК РФ);

антимонопольный контроль (Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" <1>);

<1> СЗ РФ. 2006. N 31. Ч. 1. Ст. 3434.

экспортный контроль (Федеральный закон от 18 июля 1999 г. N 183-ФЗ "Об экспортном контроле" <1>);

<1> СЗ РФ. 1999. N 30. Ст. 3774.

контроль и надзор в сфере миграции (Федеральный закон от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" <1>);

<1> СЗ РФ. 2006. N 30. Ст. 3285.

государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций (Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" <1>);

<1> СЗ РФ. 2007. N 49. Ст. 6076.

лицензионный контроль (Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" <1>);

<1> СЗ РФ. 2001. N 33. Ст. 3430.

государственный контроль и надзор в области обеспечения транспортной безопасности (Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. N 16-ФЗ "О транспортной безопасности" <1>);

<1> СЗ РФ. 2007. N 7. Ст. 837.

государственный строительный надзор (ГсК РФ);
контроль и государственный надзор в области связи (Федеральный закон от 7 июля 2003 г. N 126-ФЗ "О связи" <1>);

<1> СЗ РФ. 2003. N 28. Ст. 2895.

контроль в области обращения и защиты информации (Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" <1>);

<1> СЗ РФ. 2006. N 31. Ч. 1. Ст. 3448.

контроль и надзор за обеспечением защиты государственной тайны (Закон РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне" <1>);

<1> Российская газета. N 182. 1993. 21 сентября.

контроль за оборотом оружия (Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. N 150-ФЗ "Об оружии" <1>);

<1> СЗ РФ. 1996. N 51. Ст. 5681.

контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (Федеральный закон от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" <1>);

<1> СЗ РФ. 1998. N 2. Ст. 219.

контроль и надзор в сфере труда (ТрК РФ);
государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности дорожного, железнодорожного, воздушного движения, судоходства (ВзК РФ, КТМ РФ, КВВТ РФ,

Федеральные законы от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" <1> и от 10 января 2003 г. N 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" <2>;

<1> СЗ РФ. 1995. N 50. Ст. 4873.

<2> СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 169.

государственный контроль и надзор за промышленной безопасностью (Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" <1>);

<1> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3588.

надзор по ядерной и радиационной безопасности (Федеральные законы от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" <1> и от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения" <2>).

<1> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4552.

<2> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 141.

5. В части 5 комментируемой статьи содержится традиционное для федерального законодателя положение (точно такое же положение содержалось в п. 5 ст. 1 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля), применительно к действию комментируемого Закона с точностью воспроизводящее правило ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о том, что в случае если международным договором России установлены иные правила, чем предусмотренные законом (имеются в виду любые законодательные акты), то применяются правила международного договора. Следует отметить, что указанная конституционная норма не ограничивается приведенным положением. Там же установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. О понятиях таких принципов и норм см. разъяснения, данные в п. 1 Постановления Пленума ВС РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" <1>.

<1> Российская газета. N 244. 2003. 2 декабря.

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ определяет Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" <1>. Согласно положениям названного Закона понятием "международный договор РФ" охватываются: международные договоры РФ, заключаемые с иностранными государствами, а также с международными организациями от имени России (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера) (п. 2 ст. 1 и п. 2 ст. 3); международные договоры, в которых Россия является стороной в качестве государства - продолжателя СССР (п. 3 ст. 1); независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные виды и наименования международных договоров) (ст. 2).

<1> СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757.

В соответствии с п. 3 ст. 5 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" положения официально опубликованных международных договоров России, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в России непосредственно. Там же установлено, что для осуществления иных положений международных договоров России принимаются соответствующие правовые акты. О разъяснениях данных положений см. п. 5 Постановления Пленума ВС РФ от 31 октября 1995 г. N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" <1>, а также п. 3 названного Постановления Пленума ВС РФ от 10 октября 2003 г. N 5.

<1> Российская газета. N 247. 1995. 28 декабря.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Комментарий к статье 2

Комментируемая статья определяет понятийный аппарат, который используется комментируемым Законом. Предваряя рассмотрение данного понятийного аппарата, необходимо отметить, что по общему правилу юридической техники определения понятий (предписания-дефиниции) включаются в законодательные акты в следующих случаях: когда юридический (правовой) термин сформирован с использованием специальных слов - редких либо малоупотребительных иностранных слов, а также переосмысленных общеупотребительных слов; когда правовое понятие формируется из слов, позволяющих неоднозначно истолковывать его смысл, порождающих разнообразные смысловые ассоциации. В то же время предназначение положений комментируемой статьи выходит за данные рамки. Так, в п. 2 - 4 не только даны определения соответствующих понятий, но и указано, нормативными правовыми актами какого уровня устанавливается порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Предварительно следует также отметить, что в ст. 2 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, устанавливавшей понятийный аппарат, используемый в названном Законе, давались определения только трем понятиям - "государственный контроль (надзор)", "мероприятие по контролю" и "саморегулируемая организация". Как видно, определение последнего из указанных понятий в комментируемой статье не дано, поскольку принят специальный акт - Федеральный закон "О саморегулируемых организациях", которым согласно ч. 1 ст. 1 регулируются отношения, возникающие в связи с приобретением и прекращением статуса саморегулируемых организаций, деятельностью саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, осуществлением взаимодействия саморегулируемых организаций и их членов, потребителей произведенных ими товаров (работ, услуг), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Как определено в ч. 1 ст. 3 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" (здесь и далее в ред. Федерального закона от 22 июля 2008 г. N 148-ФЗ <1>), саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных названным Законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида. В части 2 данной статьи указано, что объединение в одной саморегулируемой организации субъектов предпринимательской деятельности и

субъектов профессиональной деятельности определенного вида может предусматриваться федеральными законами.

<1> СЗ РФ. 2008. N 30. Ч. 1. Ст. 3604.

Согласно ч. 3 ст. 3 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" саморегулируемой организацией признается некоммерческая организация, созданная в соответствии с ГК РФ и Федеральным законом от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" <1>, при условии ее соответствия всем установленным названным Законом требованиям. К числу указанных требований, помимо установленных в ч. 1 данной статьи, относятся:

<1> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 145.

1) объединение в составе саморегулируемой организации в качестве ее членов не менее 25 субъектов предпринимательской деятельности или не менее 100 субъектов профессиональной деятельности определенного вида, если федеральными законами в отношении саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, не установлено иное;

2) наличие стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации;

3) обеспечение саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами в соответствии со ст. 13 названного Закона.

Непосредственно в отношении определений, данных в комментируемой статье, необходимо отметить следующее.

Государственный контроль (надзор) (п. 1).

Выше упоминалось, что определение понятия "государственный контроль (надзор)" содержалось и в ст. 2 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Определялось это понятие как проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

По сути, в п. 1 комментируемой статьи говорится о таком же содержании данного понятия, но это содержание значительно детализировано:

прежде всего, указано, что речь идет о деятельности уполномоченных органов государственной власти, т.е. федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Наряду с прочим, это указание подразумевает исключение государственных учреждений из числа осуществляющих государственный контроль (надзор) субъектов (в отличие от Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, см. комментарий к ст. 1 Закона), поскольку действующая система и структура федеральных органов исполнительной власти не предусматривает возможность наделения государственных учреждений функциями по контролю и надзору (о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти см. комментарий к ст. 4 Закона);

уточнено, что проверяемыми субъектами являются юридические лица, их руководители и иные должностные лица, индивидуальные предприниматели, их уполномоченные представители. В то же время представляется, что при этом говорится больше о представительстве юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора). В этой связи следует отметить, что применительно к юридическим лицам речь может идти о двух категориях представителей: 1) лица, которые выступают от имени организации в силу закона или учредительных документов юридического лица, или, как их зачастую называет федеральный

законодатель, законные представители организации; исходя из положений ст. 53 (общие нормы об органах юридического лица), 72, 84, 91, 103 и 110 (специальные нормы) части первой ГК РФ, в качестве законного представителя юридического лица выступает его исполнительный орган (коллегиальный или единоличный); наименование исполнительных органов как единоличных, так и коллегиальных может быть различным (единоличных - генеральный директор, директор, президент, председатель, управляющий; коллегиальных - правление, дирекция, совет директоров); 2) лица, которые выступают от имени организации на основании выдаваемого ею специального полномочия (доверенности), т.е. либо иные органы юридического лица, нежели указанные выше, а также работники организации, либо другие уполномоченные ("договорные") представители организации, в том числе адвокаты;

непосредственно названы цели деятельности уполномоченных органов государственной власти, представляющей собой государственный контроль (надзор), - предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований;

уточнено понятие "обязательные требования" - исключено указание на то, что это требования только к товарам (работам, услугам); кроме того, прямо прописано, что речь идет о требованиях, установленных комментируемым Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Следует отметить, что понятие "обязательные требования" используется и в Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании", но применительно к требованиям, установленным только техническими регламентами. Понятие этих требований следует из определения понятия "техническое регулирование", данного в ст. 2 названного Закона (в ред. Федерального закона от 1 мая 2007 г. N 65-ФЗ) <1>, - правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия;

<1> СЗ РФ. 2007. N 19. Ст. 2293.

более расширенно указано на содержание деятельности уполномоченных органов государственной власти, представляющей собой государственный контроль (надзор), - указано не только на организацию и проведение проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (понятие "проверка", кстати говоря, является новым, см. ниже), но и на принятие предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, на систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Впрочем, указание на принятие мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений не означает расширения деятельности, поскольку принятие таких мер охватывалось понятием "мероприятие по контролю" (см. ниже).

Федеральный государственный контроль (надзор) (п. 2). Региональный государственный контроль (надзор) (п. 3). Муниципальный контроль (п. 4).

Закон 2001 г. о защите прав при проведении контроля не только не давал определения этим понятиям, но и не использовал их. Как упоминалось выше (см.

комментарий к ст. 1 Закона), расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля является одной из самых существенных новелл данного Закона. Деление государственного контроля (надзора) на федеральный и региональный также является новеллой комментируемого Закона.

Непосредственно в определениях, данных в п. 2 - 4 комментируемой статьи, нашло свое отражение только три момента:

1) субъекты, осуществляющие контроль, - федеральные органы исполнительной власти при осуществлении федерального государственного контроля (надзора), органы исполнительной власти субъекта РФ при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) и органы местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля;

2) территория, на которой осуществляется контроль, - вся территория России при осуществлении федерального государственного контроля (надзора), территория соответствующего субъекта РФ при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) и территория соответствующего муниципального образования при осуществлении муниципального контроля;

3) требования, соответствие которым оценивается, - обязательные требования, т.е. требования, установленные комментируемым Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (это следует из данного в п. 1 комментируемой статьи определения понятия "государственный контроль (надзор)"), при осуществлении федерального, регионального государственного контроля (надзора) и требования, установленные муниципальными правовыми актами, при осуществлении муниципального контроля.

Однако положения п. 2 - 4 комментируемой статьи не ограничиваются определениями понятий "федеральный государственный контроль (надзор)", "региональный государственный контроль (надзор)" и "муниципальный контроль". В данных положениях, как упоминалось выше, также указано, нормативными правовыми актами какого уровня устанавливается порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля:

порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается федеральным законом, а в случае, если федеральным законом этот вопрос не урегулирован, - Президентом РФ или Правительством РФ. О порядке определения федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), об установлении их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности см. комментарий к ст. 4 Закона;

порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается федеральным законом или законом субъекта РФ, а в случае, если указанными законодательными актами этот вопрос не урегулирован, - высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Правительством РФ. О порядке определения органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), об установлении их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности см. комментарий к ст. 5 Закона;

порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается законом субъекта РФ, а в случае, если законом субъекта РФ этот вопрос не урегулирован, - муниципальными правовыми актами. О порядке определения органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, об установлении их организационной

структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности см. комментарий к ст. 6 Закона.

Мероприятие по контролю (п. 5). Проверка (п. 6).

Выше упоминалось, что в ст. 2 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля давалось определение только понятию "мероприятие по контролю". Определялось это понятие как совокупность действий должностных лиц органов государственного контроля (надзора), связанных с проведением проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований, осуществлением необходимых исследований (испытаний), экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проведения мероприятия по контролю.

По сути, в п. 5 и 6 комментируемой статьи говорится об этом же. Единственным принципиальным отличием является введение понятия "проверка" и распределение содержания определения понятия "мероприятие по контролю", данного в ст. 2 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, в содержании определений понятий "мероприятие по контролю" и "проверка", данных в п. 5 и 6 комментируемой статьи. Соответственно, понятие "проверка" определено как совокупность проводимых мероприятий по контролю.

В качестве целей проверки названа оценка соответствия осуществляемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами. В отношении обязательных требований, устанавливаемых техническими регламентами, данное положение согласуется с правилом п. 3 ст. 7 Федерального закона "О техническом регулировании", предусматривающим, что оценка соответствия проводится в формах государственного контроля (надзора), аккредитации, испытания, регистрации, подтверждения соответствия, приемки и ввода в эксплуатацию объекта, строительство которого закончено, и в иной форме. Понятие "оценка соответствия" определено в ст. 2 названного Закона как прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту. В определении понятия "мероприятие по контролю" указано только на цели проведения экспертиз и исследований - установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда.

Другие изменения в п. 5 и 6 комментируемой статьи (по сравнению со ст. 2 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля) представляются носящими детализирующий, а не принципиальный характер. В частности:

в определениях понятий "мероприятие по контролю" и "проверка" учтено расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля;

в определение понятия "мероприятие по контролю" включено указание на то, что к участию в его проведении могут привлекаться эксперты, экспертные организации в установленном комментируемым Законом порядке;

в определении понятия "мероприятие по контролю" непосредственно перечислены действия, представляющие собой содержание такого мероприятия, - рассмотрение документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, обследование используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов, отбор образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, проведение их исследований, испытаний, а также проведение экспертиз и исследований;

оформление результатов проверки и принятие мер по результатам проведения мероприятия по контролю выведено за рамки понятий "мероприятие по контролю" и "проверка" (теперь они охватываются более общим понятием "государственный контроль (надзор)", см. выше).

Эксперты, экспертные организации (п. 7).

В Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля не только не давалось определение этим понятиям, но и сами понятия не использовались, хотя, конечно, возможность участия экспертов, экспертных организаций в проведении мероприятий по контролю подразумевалась.

В данном в п. 7 комментируемой статьи определении в качестве областей специализации экспертов, экспертных организаций названы сферы науки, техники, хозяйственной деятельности, что отличается от традиционного деления в процессуальном законодательстве сферы специальных знаний экспертов на области науки, техники, искусства и ремесла (см. ч. 1 ст. 79 ГПК РФ, ч. 1 ст. 25.9 КоАП РФ, п. 1 ст. 95 части первой НК РФ, ст. 2 Федерального закона от 31 мая 2001 г. N 73-ФЗ "О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации" <1>). Отличием от процессуального законодательства является и то, что в комментируемом Законе не используется понятие "специалист".

<1> СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2291.

В отношении экспертных организаций в п. 7 комментируемой статьи указано на то, что они должны быть аккредитованы в установленном Правительством РФ порядке. Как представляется, это означает, что речь идет об органах по сертификации и испытательных лабораториях (центрах), выполняющих работы по подтверждению соответствия, поскольку именно в отношении таких органов и лабораторий в п. 3 ст. 31 Федерального закона "О техническом регулировании" (в ред. Федерального закона от 1 мая 2007 г. N 65-ФЗ) предусмотрено, что порядок их аккредитации определяется Правительством РФ. Положение об аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности, утверждено изданным еще до вступления в силу названного Закона Постановлением Правительства РФ от 6 июля 2001 г. N 514 "Об аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности" <1>.

<1> СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 3021.

Уведомление о начале осуществления предпринимательской деятельности (п. 8).

Как уже говорилось (см. введение), уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности является одной из основных новелл комментируемого Закона. В определении этого понятия, данном в п. 8 комментируемой статьи, отражена суть новеллы, а ее полное содержание - в ст. 8 комментируемого Закона. Согласно нормам указанной статьи: уведомление подлежит обязательному представлению юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями до начала осуществления видов предпринимательской деятельности по установленному перечню; представление уведомления исключает необходимость получения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления этих видов деятельности; уведомление представляется в уполномоченный Правительством РФ в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти по форме и в порядке, устанавливаемыми Правительством РФ; юридические лица, индивидуальные предприниматели представляют уведомление после

государственной регистрации и постановки на учет в налоговом органе (см. комментарий к ст. 8 Закона).

Статья 3. Принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Комментарий к статье 3

В комментируемой статье определен перечень основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, т.е. тех исходных начал, которые должны учитываться при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также при установлении в иных нормативных правовых актах, нежели комментируемый Закон, муниципальных правовых актах порядка организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Ранее подобный перечень таких основных принципов содержался в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. В этой связи следует отметить, прежде всего, что цель, которую преследовал федеральный законодатель, формулируя основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) в названном Законе, названа в Постановлении КС РФ от 18 июля 2008 г. N 10-П <1>. В частности, в п. 2 мотивировочной части данного документа КС РФ отметил следующее:

<1> СЗ РФ. 2008. N 31. Ст. 3763.

согласно Конституции РФ в России как демократическом правовом государстве в качестве основ конституционного строя гарантируются свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 1, ч. 1; ст. 8, ч. 1). Соответственно, ст. 34 (ч. 1) Конституции РФ закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а ст. 71 (п. "в") относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к предметам ведения России;

по смыслу приведенных конституционных положений во взаимосвязи с положениями ст. 2, 17, 18 и 45 (ч. 1) в России должны создаваться максимально благоприятные условия для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной, основанной на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как основных субъектов рыночной экономики и принятия специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов при осуществлении государственного регулирования экономики и тем самым на достижение конституционной цели оптимизации вмешательства государства в регулирование экономических отношений;

именно эту цель преследовал федеральный законодатель, формулируя основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) органами, уполномоченными на его проведение в соответствии с законодательством РФ, за соблюдением обязательных требований, предъявляемых к товарам (работам, услугам), в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля.

Содержавшийся в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля перечень основных принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) претерпел значительные изменения. Прежде всего, в комментируемой статье, наряду с тем, что учтено расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля, число этих основных принципов уменьшено с 14 до 10. В то же время число основных принципов, которые содержались в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля и которые не вошли в комментируемую статью, еще больше, поскольку ряд основных принципов, названных в комментируемой статье, являются нововведениями.

Так, в комментируемой статье, наряду с прочим, не воспроизведены такие основные принципы, как: соблюдение международных договоров РФ; установление обязательных требований федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами; периодичность и оперативность проведения мероприятия по контролю, предусматривающего полное и максимально быстрое проведение его в течение установленного срока; учет мероприятий по контролю, проводимых органами государственного контроля (надзора). Кроме того, о некоторых основных принципах, которые также не вошли в комментируемую статью, сказано ниже.

Следует подчеркнуть, что в комментируемой статье определены лишь основные принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Соответственно, то, что перечень данных основных принципов сформулирован в данной статье как исчерпывающий, не означает отсутствия необходимости соблюдения при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля иных принципов, например более общих принципов деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Непосредственно в отношении названных в комментируемой статье основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля необходимо отметить следующее.

Преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности (п. 1).

Данный принцип не содержался в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, и определен он практически в точности так, как в Указе Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности" предписывалось разработать законопроекты, предусматривающие преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления (см. введение).

Реализован рассматриваемый принцип в новелле комментируемого Закона об уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности. Содержание этой новеллы определено в ст. 8 комментируемого Закона, согласно которой (ч. 1 и 2) уведомление подлежит обязательному представлению юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями до начала осуществления видов предпринимательской деятельности по установленному перечню.

Там же, в ч. 3 ст. 8 комментируемого Закона, предусмотрено, что представление уведомления исключает необходимость получения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления этих видов деятельности. Данная норма закреплена во исполнение указанного выше предписания, содержащегося в Указе Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797, и представляет собой содержание такого принципа, закрепленного в п. 6 комментируемой статьи, как недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных

документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных комментируемым Законом отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности.

Презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (п. 2).

Точно такой же принцип был определен и в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Как представляется, в названном Законе этот принцип определялся, прежде всего, по аналогии с нормами части первой НК РФ о презумпции добросовестности налогоплательщиков. В то же время в данном Кодексе названный принцип сформулирован несколько иначе, посредством следующих положений:

все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов) (п. 7 ст. 3);

лицо считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке. Лицо, привлекаемое к ответственности, не обязано доказывать свою невиновность в совершении налогового правонарушения. Обязанность по доказыванию обстоятельств, свидетельствующих о факте налогового правонарушения и виновности лица в его совершении, возлагается на налоговые органы. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к ответственности, толкуются в пользу этого лица (п. 6 ст. 108 в ред. Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 137-ФЗ <1>).

<1> СЗ РФ. 2006. N 31. Ч. 1. Ст. 3436.

Кстати говоря, в решениях КС РФ о действии в сфере налоговых отношений презумпции добросовестности налогоплательщиков говорится с непосредственными ссылками только на первое из приведенных положений, т.е. на п. 7 ст. 3 части первой НК РФ (впервые об этом сказано в п. 2 мотивировочной части Определения КС РФ от 25 июля 2001 г. N 138-О <1>).

<1> СЗ РФ. 2001. N 32. Ст. 3410.

Открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов РФ, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также 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, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством РФ (п. 3).

В статье 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля также указывалось в качестве одного из принципов на открытость и доступность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора). Пункт 3 комментируемой статьи указывает также на необходимость открытости и доступности муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении муниципального контроля.

Рассматриваемый принцип в данной части закреплен в развитии положений ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, согласно которым законы подлежат официальному опубликованию, а неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Реализация

принципа обеспечивается соответствующими нормами о необходимости опубликования (обнародования) нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, в том числе нормами Федерального закона "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" (см. комментарий к ст. 27 Закона), Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" <1> (в ред. последующих изменений), Федеральных законов от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <2> и от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <3>.

<1> СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2663.

<2> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

<3> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

Как видно, в п. 3 комментируемой статьи указано также на необходимость открытости и доступности 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. В данной части реализация рассматриваемого принципа обеспечивается новой нормой ч. 4 ст. 14 комментируемого Закона, предусматривающей, 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. Кроме того, эта обязанность, но несколько в ином виде продублирована в положении п. 12 ст. 18 данного Закона.

Наряду с прочим, в п. 3 комментируемой статьи справедливо уточнено, что рассматриваемый принцип не распространяется на информацию, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством РФ. О видах такой информации и о таком законодательстве см. комментарий к ст. 15 Закона.

Проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц (п. 4).

Представляется, что данный принцип объединил в себе такие принципы, содержащиеся ранее в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, как проведение мероприятий по контролю уполномоченными должностными лицами органов государственного контроля (надзора) и соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции органа государственного контроля (надзора).

На соблюдение рассматриваемого принципа направлено положение п. 1 ст. 15 комментируемого Закона, запрещающее должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля 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. Рассматриваемое ограничение при проведении проверки находит свое отражение также в установленной в п. 3 ст. 18 данного 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.

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).

Недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами (п. 5).

О таком или подобном принципе не говорилось в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Соответственно, данный принцип представляет собой нововведение комментируемого Закона, устанавливающее запрет на проведение дублирующего контроля разными органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в отношении одних и тех же требований (обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами), в отношении одного и того же проверяемого субъекта.

Рассматриваемый принцип логично дополнен другим новым принципом, закрепленным в п. 10 комментируемой статьи, о разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов РФ.

Недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных комментируемым Законом отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности (п. 6).

Данный принцип не содержался в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля и представляет собой, наряду с принципом, названным в п. 1 комментируемой статьи, нововведение, predetermined предписанием Указа Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности" (см. выше).

Рассматриваемый принцип, дополняющий принцип преимущественно уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, реализован в норме ч. 3 ст. 8 комментируемого Закона, согласно которой предъявление требований о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления предпринимательской деятельности в отношении работ и услуг в составе видов деятельности, указанных в ч. 2 указанной статьи, не допускается.

Ответственность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства РФ при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (п. 7).

Как представляется, этот принцип, который ранее содержался в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, вобрал в себя и ряд других принципов, ранее также содержащихся в указанной статье и не нашедших свое отражение в других положениях комментируемой статьи, а именно: возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), нарушающих порядок проведения мероприятий по контролю, установленный названным Законом, иными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами; признание в порядке, установленном федеральным законодательством, недействующими (полностью или частично) нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке, если они не соответствуют федеральным законам; устранение в полном объеме органами государственного контроля (надзора) допущенных нарушений в случае признания судом жалобы юридического лица или индивидуального предпринимателя обоснованной.

Непосредственно ответственности органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверки посвящены нормы ст. 19 комментируемого Закона. На право юридического лица, индивидуального предпринимателя обжаловать (оспаривать) действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке указано в п. 4 ст. 21 и ч. 1 ст. 23 данного Закона. О возможности признания недействительными нормативных правовых актов органов государственного контроля (надзора) или муниципальных правовых актов органов муниципального контроля, нарушающих права и (или) законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и не соответствующих законодательству, говорится в ч. 3 ст. 21 комментируемого Закона. Возмещение вреда, причиненного при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, регламентировано нормами ст. 22 данного Закона.

Недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю (п. 8).

Точно такой же принцип ранее содержался 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 п. 8 комментируемой статьи учтены правовые позиции, изложенные в данном Постановлении КС РФ.

Рассматриваемый принцип продублирован в норме ч. 3 ст. 7 комментируемого Закона, устанавливающей, что плата с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю не взимается. Данное правило реализуется и дополняется установленным в п. 7 ст. 15 данного 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.

Финансирование за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок, в том числе мероприятий по контролю (п. 9).

Как представляется, этот принцип, по сути, содержался и в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но формулировался он иначе: недопустимость непосредственного получения органами государственного контроля (надзора) отчислений от сумм, взысканных с юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю.

Аналогично сказанному выше в отношении предыдущего принципа следует отметить, что рассматриваемый принцип реализуется и дополняется установленным в п. 7 ст. 15 данного 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.

Разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов РФ (п. 10).

Как уже говорилось, данный принцип, являющийся одним из нововведений комментируемого Закона, логично дополняет такой другой новый принцип, закрепленный в п. 5 комментируемой статьи, как недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Реализован рассматриваемый принцип в положении п. 2 ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона, согласно которому к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), относятся организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории соответствующего субъекта РФ с учетом разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора).

Статья 4. Полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор)

Комментарий к статье 4

1. Комментируемая статья посвящена полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), а две следующие за ней статьи - соответственно полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), и полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль.

Подобное регулирование ранее содержалось в трех самостоятельных статьях 4, 5 и 6 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, регламентирующих соответственно полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Однако в данном Законе речь шла о полномочиях указанных органов в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). Причем Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ ст. 5 и 6 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, посвященные таким полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления соответственно, с 1 января 2005 г. признаны утратившими силу. Целью данных изменений являлось приведение Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля в соответствие с Федеральным законом от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ <1>, внесшим изменения в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", и в соответствие с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (на это указано непосредственно в названии Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ).

<1> СЗ РФ. 2003. N 27. Ч. 2. Ст. 2709.

В части 1 комментируемой статьи, практически с точностью воспроизводящей положение ч. 1 ст. 4 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, указано, что определение федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности осуществляются Президентом РФ и Правительством РФ (по сравнению с названным Законом лишь уточнено, что речь идет о федеральном государственном контроле (надзоре); в названии же комментируемой статьи такое уточнение по не вполне понятной причине не сделано).

Данное положение ч. 1 комментируемой статьи лишь дублирует в общем виде основанные на соответствующих конституционных положениях нормы Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" <1> об указанных полномочиях Президента РФ и Правительства РФ, но дублирует их применительно к распределению полномочий на осуществление федерального государственного контроля (надзора). Соответственно, ч. 1 комментируемой статьи и отсылает к названному Закону, тем более что его нормы имеют большую силу, чем нормы комментируемого Закона и иных федеральных законов (к названному Закону отсылала и ч. 1 ст. 4 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля).

<1> СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

Отсылка к Федеральному конституционному закону "О Правительстве Российской Федерации" подразумевает, прежде всего, необходимость обращения к норме ч. 4 ст. 12 данного Закона (в ред. Федерального конституционного закона от 19 июня 2004 г. N 4-ФКЗ <1>), согласно которой Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

<1> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2478.

При этом необходимо иметь в виду, что согласно ч. 9 указанной статьи (в ред. Федерального конституционного закона от 31 декабря 1997 г. N 3-ФКЗ <1>) особенности руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами к полномочиям Президента РФ, устанавливаются ст. 32 названного Закона.

<1> СЗ РФ. 1998. N 1. Ст. 1.

В свою очередь, ст. 32 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" (в ред. Федерального конституционного закона от 19 июня 2004 г. N 4-ФКЗ) определяет следующие особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти:

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ (ч. 1);

Президент РФ руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью указанных федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении соответствующих федеральных министерств (ч. 2);

Президент РФ распределяет функции между указанными федеральными органами исполнительной власти. Президент РФ в случае изменения в установленном порядке системы и структуры федеральных органов исполнительной власти до принятия федеральных законов о внесении соответствующих изменений в федеральные законы может перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ (ч. 3);

Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ координирует деятельность указанных федеральных органов исполнительной власти (ч. 4).

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" <1> (п. 1) установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. В пункте 2 названного Указа установлено, что функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, - постановлением Правительства РФ.

<1> СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

В подпункте "б" п. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 наряду с прочим определено, что для целей данного Указа под функциями по контролю и надзору понимаются:

осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными

конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Как установлено в п. 3 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 (здесь и далее в ред. Указа Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 649 <1>), федеральное министерство:

<1> СЗ РФ. 2004. N 21. Ст. 2023.

является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ (федеральный министр);

на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ;

в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ;

осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

В пункте 4 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 установлено, что федеральная служба (служба):

является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ;

не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

В соответствии с п. 5 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 федеральное агентство:

является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа;

в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ;

не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Действующая в настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" <1> (в ред. последующих изменений).

<1> СЗ РФ. 2008. N 20. Ст. 2290.

2. В части 2 комментируемой статьи определен перечень полномочий федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор). Этот перечень воспроизводит определенный в ч. 2 ст. 4 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля перечень полномочий федеральных органов исполнительной власти в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). Однако перечень воспроизведен лишь частично. Так, в положениях ч. 2 комментируемой статьи не нашли отражение такие полномочия, ранее предусматриваемые в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля, как: координация деятельности органов государственного контроля (надзора) в России в соответствующей сфере контроля; обеспечение исполнения международных обязательств России.

В отношении полномочий федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), необходимо отметить следующее.

Разработка и реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности (п. 1).

Практически такое же полномочие предусматривалось и в ч. 2 ст. 4 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. В пункте 1 ч. 2 комментируемой статьи лишь уточнено, что, во-первых, речь идет именно о федеральном государственном контроле (надзоре), а не о государственном контроле (надзоре) в целом, и, во-вторых, что федеральными органами исполнительной власти разрабатывается и реализуется единая государственная политика в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении такого контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, т.е. в сферах деятельности, полномочиями в которых обладают соответствующие органы.

В отношении разработки единой государственной политики следует иметь в виду, что, как уже говорилось, в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 по общему правилу функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности осуществляют

федеральные министерства. Федеральные службы и федеральные агентства осуществлять в установленных сферах деятельности нормативно-правовое регулирование не вправе, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Соответственно, федеральный орган исполнительной власти, разрабатывающий единую государственную политику в соответствующей сфере деятельности, и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный контроль (надзор) в этой сфере деятельности, могут не совпадать.

Организация реализации внутренней и внешней политики России, согласно норме ч. 1 ст. 13 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", основанной на соответствующих конституционных положениях, является одним из общих полномочий Правительства РФ.

Во взаимосвязи с положением п. 1 ч. 2 комментируемой статьи находится положение п. 1 ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона, относящее к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), реализацию единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и соблюдение законодательства РФ в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) на территории соответствующего субъекта РФ (см. комментарий к указанной статье).

Организация и осуществление федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности (п. 2).

О таком же полномочии ранее говорилось в ч. 2 ст. 4 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но сформулировано оно было несколько иначе: организация государственного контроля (надзора) на территории России, проводимого федеральными органами исполнительной власти, подведомственными им государственными учреждениями, уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора). Наряду с тем, что учтено исключение государственных учреждений из числа осуществляющих государственный контроль (надзор) субъектов (см. комментарий к ст. 2 Закона), в п. 2 ч. 2 комментируемой статьи в отличие от названного Закона непосредственно указано не только на организацию, но и на осуществление федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности.

В отношении рассматриваемого полномочия следует иметь в виду такой, определенный в п. 10 ст. 3 комментируемого Закона, принцип защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), как разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов РФ.

Соответственно данному принципу в п. 2 ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона установлено, что к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), относится организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории соответствующего субъекта РФ с учетом разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора).

Принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) (п. 3).

Данное полномочие не предусматривалось в ч. 2 ст. 4 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля среди полномочий федеральных органов исполнительной власти в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора).

Однако еще в условиях действия названного Закона Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 <1> (в последующем вносились изменения) утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) (наименование в ред. Постановления Правительства РФ от 4 мая 2008 г. N 331) <2>.

<1> СЗ РФ. 2005. N 47. Ст. 4933.

<2> СЗ РФ. 2008. N 18. Ст. 2063.

Названным Порядком (п. 1) установлены требования к разработке и утверждению федеральными органами исполнительной власти административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Как определено в п. 2 данного документа, административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие федерального органа исполнительной власти с физическими или юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

Соответственно, административные регламенты, о которых идет речь в нововведении п. 3 ч. 2 комментируемой статьи, либо более общие административные регламенты, охватывающие порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора), принимались федеральными органами исполнительной власти и в условиях действия Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. В качестве примера такого административного регламента следует назвать изданный одним из первых с непосредственной ссылкой на названный пункт Порядка Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий, утв. Приказом Мининформсвязи России от 25 мая 2006 г. N 68 <1>.

<1> БНА ФОИВ. 2006. N 24.

До издания названного выше Постановления Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 вместо административных регламентов исполнения государственных функций нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти утверждались иные виды документов. В качестве примера такого документа, изданного в условиях действия Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, следует отметить Правила проведения государственного контроля за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки, утв. Приказом Росгосхлебинспекции от 11 января 2002 г. N 2 <1>.

<1> Российская газета. N 28. 2002. 13 февраля.

Организация и проведение мониторинга эффективности федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности (п. 4).

О данном полномочии не говорилось в положениях ч. 2 ст. 4 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, определяющих полномочия федеральных органов

исполнительной власти в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора).

Организация и проведение мониторинга эффективности федерального государственного контроля (надзора) подразумевает необходимость создания и функционирования комплексной системы наблюдения, анализа и оценки эффективности указанного контроля. Такой мониторинг в силу прямого указания в п. 4 ч. 2 комментируемой статьи должен проводиться соответствующими федеральными органами исполнительной власти по единым показателям и по единой методике, которые подлежат утверждению Правительством РФ.

Согласно п. 4 ч. 2 ст. 5 и п. 3 ч. 2 ст. 6 комментируемого Закона Правительством РФ утверждаются также показатели и методика проведения мониторинга эффективности регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности. Соответственно, следует ожидать издания постановления Правительства РФ, утверждающего единые показатели и методику проведения мониторинга эффективности федерального, регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Осуществление других предусмотренных законодательством РФ полномочий (п. 5).

Перечень полномочий федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), сформулирован в ч. 2 комментируемой статьи как открытый. Точно так же в ч. 2 ст. 4 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля определялся открытый перечень полномочий федеральных органов исполнительной власти в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора).

Согласно п. 5 ч. 2 комментируемой статьи федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие федеральный государственный контроль (надзор), осуществляют и другие полномочия, кроме прямо перечисленных в данной статье. Эти полномочия, согласно п. 5 ч. 2 статьи, должны быть предусмотрены законодательством РФ, т.е. федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Статья 5. Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор)

Комментарий к статье 5

1. В комментируемой статье говорится о полномочиях органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор). Как говорилось в комментарии к предыдущей статье, подобное регулирование ранее содержалось в ст. 5 первоначальной редакции Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но в отношении полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора).

Также уже говорилось, что ст. 5 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля была признана утратившей силу с 1 января 2005 г. в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ. Тем самым, по мнению федерального законодателя, Закон 2001 г. о защите прав при проведении контроля был приведен в соответствие с Федеральным законом от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ, внесшим изменения в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Однако вряд ли такие изменения можно считать содержанием согласования данных законодательных актов. По сути, положения ст. 5 Закона 2001 г. о

защите прав при проведении контроля воспроизведены в комментируемой статье, и основным изменением является лишь то, что теперь говорится о региональном государственном контроле (надзоре), а не о государственном контроле (надзоре) в целом. Иначе говоря, не было необходимости признавать статью 5 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля полностью утратившей силу. Эта статья нуждалась лишь в изменениях, направленных на исключение дублирования функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Такие изменения и прослеживаются в комментируемой статье.

Часть 1 комментируемой статьи указывает на то, что определение органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности осуществляются в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ высшим должностным лицом (руководителем исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Тем самым практически в точности воспроизведена норма ч. 1 ст. 5 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. По сравнению с названным Законом лишь уточнено, что речь идет о федеральном государственном контроле (надзоре). Кроме того, в статью включено указание на то, что определение уполномоченных органов, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности осуществляются именно в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Норма ч. 1 комментируемой статьи основана на норме п. 4 ст. 17 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в ред. Федерального закона от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ <1>), которая основана, в свою очередь, на положении ч. 1 ст. 77 Конституции РФ и согласно которой структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

<1> СЗ РФ. 2004. N 50. Ст. 4950.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет перечень полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор). Данный перечень воспроизводит и расширяет определенный в ч. 2 ст. 5 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля перечень полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора).

В отношении полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), необходимо отметить следующее.

Реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и соблюдение законодательства РФ в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) на территории соответствующего субъекта РФ (п. 1).

Практически такое же полномочие предусматривалось и в ч. 2 ст. 5 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. В пункте 1 ч. 2 комментируемой статьи лишь уточнено, что речь идет именно о региональном государственном контроле (надзоре), а не о государственном контроле (надзоре) в целом.

Следует подчеркнуть, что в п. 1 ч. 2 комментируемой статьи указано только на реализацию единой государственной политики. Разработка единой государственной политики в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 4 комментируемого Закона относится к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор). Вместе с тем между данными положениями видится некоторая несогласованность: в п. 1 ч. 2 ст. 4 Закона говорится о разработке единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении федерального государственного контроля (надзора), в то время как в п. 1 ч. 2 комментируемой статьи речь идет о реализации единой государственной политики в этой области при осуществлении регионального государственного контроля (надзора).

В основе взаимосвязанных положений п. 1 ч. 2 комментируемой статьи и п. 1 ч. 2 ст. 4 комментируемого Закона лежит норма ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, согласно которой в пределах ведения России и полномочий России по предметам совместного ведения России и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в России. Данная конституционная норма продублирована в п. 3 ст. 17 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории соответствующего субъекта РФ (п. 2).

О таком же полномочии ранее говорилось в ч. 2 ст. 5 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но сформулировано оно было несколько иначе: организация государственного контроля (надзора) на территории субъекта РФ органами исполнительной власти субъекта РФ, подведомственными им государственными учреждениями, уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора). Наряду с тем, что учтено исключение государственных учреждений из числа осуществляющих государственный контроль (надзор) субъектов (см. комментарий к ст. 2 Закона), в п. 2 ч. 2 комментируемой статьи в отличие от названного Закона непосредственно указано не только на организацию, но и на осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности.

То же самое говорилось в комментарии к предыдущей статье в отношении полномочия федеральных органов исполнительной власти на организацию и осуществление федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности (п. 2 ч. 2 ст. 4 Закона).

В то же время в отношении положения п. 2 ч. 2 комментируемой статьи следует подчеркнуть нововведение, направленное на исключение дублирования функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ: региональный государственный контроль (надзор) организуется и осуществляется с учетом разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора). Тем самым реализуется такой определенный в п. 10 ст. 3 комментируемого Закона принцип защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), как разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление

регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов РФ.

Принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) (п. 3).

О данном полномочии не говорилось в положениях ч. 2 ст. 5 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, определяющих полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора).

Рассматриваемое полномочие введено по аналогии с положением п. 3 ч. 2 ст. 4 комментируемого Закона, предусматривающим среди полномочий федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении федерального государственного контроля (надзора).

Разумеется, при реализации рассматриваемого полномочия подлежит учету упоминаемое выше разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора).

При издании административных регламентов проведения проверок при осуществлении регионального государственного контроля (надзора), точнее говоря, при издании нормативных правовых актов субъектов РФ, утверждающих такие административные регламенты, органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими региональный государственный контроль (надзор), в качестве ориентиров могут использоваться упоминаемые выше (см. комментарий к ст. 4 Закона) Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утв. Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 (в ред. последующих изменений), и изданные в соответствии с названным Порядком нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Организация и проведение мониторинга эффективности регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством РФ (п. 4).

Данное полномочие не предусматривалось в ч. 2 ст. 5 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля среди полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора).

Введено рассматриваемое полномочие по аналогии с положением п. 4 ч. 2 ст. 4 комментируемого Закона, относящим к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), организацию и проведение мониторинга эффективности федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности.

Аналогично сказанному в комментарии к указанной статье следует отметить, что организация и проведение мониторинга эффективности регионального государственного контроля (надзора) подразумевает необходимость создания и функционирования комплексной системы наблюдения, анализа и оценки эффективности указанного контроля. Правительством РФ согласно п. 4 ч. 2 ст. 4 и п. 3 ч. 2 ст. 6 комментируемого Закона утверждаются также показатели и методика проведения мониторинга эффективности федерального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности. Соответственно, следует ожидать издания постановления Правительства РФ, утверждающего единые показатели и методику проведения мониторинга эффективности федерального, регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Разумеется, при реализации рассматриваемого полномочия (как и полномочия, рассмотренного выше) подлежит учету упоминаемое выше разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора).

Осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий (п. 5).

В части 2 комментируемой статьи определен открытый перечень полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), точно так же, как в предыдущей статье определен открытый перечень полномочий федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор). Как открытый формулировался и предусмотренный в ч. 2 ст. 5 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля перечень полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), но на это указывали лишь слова "в том числе", предваряющие позиции данного перечня.

В соответствии с п. 5 ч. 2 комментируемой статьи органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие региональный государственный контроль (надзор), осуществляют и другие полномочия, кроме прямо перечисленных в данной статье. Но в отличие от аналогичного положения п. 5 ч. 2 предыдущей статьи предусмотрено, что такие полномочия могут быть закреплены не только федеральным законодательством, но и законами, иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Статья 6. Полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль

Комментарий к статье 6

1. Комментируемая статья посвящена полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль. Как уже говорилось (см. комментарий к ст. 4 Закона), в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля содержалась самостоятельная статья 6 о полномочиях органов местного самоуправления в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). Данная статья содержала единственное положение: органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными полномочиями в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). Иначе говоря, речь шла о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), но при этом не указывалось на порядок такого наделения. Соответственно, такое регулирование не согласовывалось с принятым Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", и ст. 6 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля была признана утратившей силу с 1 января 2005 г. в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ. В комментируемой статье содержится совершенно новое регулирование, учитывающее расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля.

В части 1 комментируемой статьи указано на то, что определение органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их

деятельности осуществляются в соответствии с уставом муниципального образования. Данная норма согласуется с соответствующими положениями ст. 34 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", основанными на нормах Конституции РФ:

в соответствии с ч. 1 указанной статьи (здесь и далее в ред. Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 93-ФЗ <1>) структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

<1> СЗ РФ. 2005. N 30. Ч. 1. Ст. 3104.

в части 2 указанной статьи установлено, что наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных названным Законом. Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования;

согласно ч. 3 указанной статьи порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Там же предусмотрено, что наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль. Эти положения не содержались в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля (как уже говорилось, комментируемая статья учитывает расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля) и закреплены по аналогии с положениями ч. 2 ст. 4 и ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона о полномочиях соответственно федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор).

В отношении полномочий органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, необходимо отметить следующее.

Организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории (п. 1).

Это полномочие закреплено по аналогии с положениями п. 2 ч. 2 ст. 4 и п. 2 ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона, относящими к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), организацию и осуществление федерального и регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих

сферах деятельности (с учетом разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора)).

Следует отметить, что указаниям на данные полномочия государственных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), в указанных статьях предшествует указание на такое полномочие, как реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) (для федеральных органов - также разработка такой единой государственной политики). Об аналогичном полномочии органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, в ч. 2 комментируемой статьи не говорится, поскольку органы местного самоуправления в соответствии со ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти.

Принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении муниципального контроля (п. 2).

Данное полномочие закреплено по аналогии с положениями п. 3 ч. 2 ст. 4 и п. 3 ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона, предусматривающими среди полномочий федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении соответственно федерального и регионального государственного контроля (надзора).

При издании административных регламентов проведения проверок при осуществлении муниципального контроля, точнее говоря, при издании муниципальных правовых актов, утверждающих такие административные регламенты, органами местного самоуправления, осуществляющими муниципальный контроль, в качестве ориентиров могут использоваться упоминаемые выше (см. комментарий к ст. 4 Закона) Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утв. Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 (в ред. последующих изменений), и изданные в соответствии с названным Порядком нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством РФ (п. 3).

Это полномочие закреплено по аналогии с положениями п. 4 ч. 2 ст. 4 и п. 4 ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона, относящими к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), организацию и проведение мониторинга эффективности федерального и регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности.

Аналогично сказанному в комментариях к указанным статьям следует отметить, что организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля подразумевает необходимость создания и функционирования комплексной системы наблюдения, анализа и оценки эффективности указанного контроля.

Правительством РФ, согласно указанным нормам, утверждаются также показатели и методика проведения мониторинга эффективности федерального и регионального государственного контроля (надзора). Соответственно, следует ожидать издания постановления Правительства РФ, утверждающего единые показатели и методику

проведения мониторинга эффективности федерального, регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий (п. 4).

В части 2 комментируемой статьи определен открытый перечень полномочий органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, точно так же, как в ч. 2 ст. 4 и ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона определены открытые перечни полномочий соответственно федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор).

В соответствии с п. 4 ч. 2 комментируемой статьи органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный контроль, осуществляют и другие полномочия, кроме прямо перечисленных в данной статье. Аналогично положению п. 5 ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона при этом указано, что такие полномочия могут быть предусмотрены федеральным законодательством, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Следует подчеркнуть, что речь не идет о возможности наделения полномочиями органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, муниципальными правовыми актами. При этом не вполне понятно, каким образом это согласуется с положением п. 4 ст. 2 комментируемого Закона, в соответствии с которым порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами в случае, если указанный порядок не предусмотрен законом субъекта РФ.

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.

Статья 8. Уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности

Комментарий к статье 8

1 - 3. Комментируемая статья посвящена такой важной новелле комментируемого Закона, как уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности. Выше говорилось (см. введение), что эта новелла вошла в проект данного Закона во исполнение непосредственного предписания Указа Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности" о разработке законопроектов, предусматривающих преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления. Соответственно этому в п. 1 ст. 3 данного Закона в качестве одного из основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля указано на преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности.

Суть рассматриваемой новеллы отражена в самом определении понятия "уведомление о начале осуществления предпринимательской деятельности", данным в п. 8

ст. 2 комментируемого Закона: документ, который представляется зарегистрированным в установленном законодательством РФ порядке юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в уполномоченный Правительством РФ в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти и посредством которого такое юридическое лицо, индивидуальный предприниматель сообщает о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и ее соответствии обязательным требованиям.

Прежде всего, следует подчеркнуть, что уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности распространяется на осуществление только отдельных видов такой деятельности. Исчерпывающий перечень видов деятельности, при выполнении работ и услуг в составе которых применяется этот уведомительный порядок, определен в ч. 2 комментируемой статьи (см. ниже).

Соответственно, ч. 1 комментируемой статьи возлагает на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей обязанность уведомлять о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности только в отношении работ и услуг в составе видов деятельности, указанных в ч. 2 данной статьи. Уведомлению согласно ч. 1 комментируемой статьи подлежит уполномоченный Правительством РФ в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти (далее по тексту статьи такой орган в юридико-технических целях обозначается сокращением "уполномоченный федеральный орган исполнительной власти"). Таким образом, следует ожидать определения Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти, в которые должны направляться уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в соответствующих сферах.

Закрепленная в ч. 1 комментируемой статьи обязанность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей представить в установленном порядке уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности исключает необходимость получения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления этих видов деятельности. Запрет предъявления требований о получении таких документов прямо установлен в ч. 3 данной статьи. Более того, недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных комментируемым Законом отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности определена в п. 6 ст. 3 данного Закона в качестве одного из основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Как уже говорилось, ч. 2 комментируемой статьи определяет исчерпывающий перечень видов деятельности, при выполнении работ и услуг в составе которых применяется уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности:

- 1) предоставление гостиничных услуг, а также услуг по временному размещению и обеспечению временного проживания;
- 2) предоставление бытовых услуг;
- 3) предоставление услуг общественного питания организациями общественного питания;
- 4) розничная торговля (за исключением розничной торговли товарами, оборот которых ограничен в соответствии с федеральными законами);
- 5) оптовая торговля (за исключением оптовой торговли товарами, оборот которых ограничен в соответствии с федеральными законами);

6) предоставление услуг по перевозкам пассажиров и багажа по заказам автомобильным транспортом (за исключением осуществления таких перевозок по маршрутам регулярных перевозок, а также для обеспечения собственных нужд юридических лиц, индивидуальных предпринимателей);

7) предоставление услуг по перевозкам грузов автомобильным транспортом, грузоподъемность которого составляет свыше 2,5 тонн (за исключением таких перевозок, осуществляемых для обеспечения собственных нужд юридических лиц, индивидуальных предпринимателей);

8) производство текстильных материалов, швейных изделий;

9) производство одежды;

10) производство кожи, изделий из кожи, в том числе обуви;

11) обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, за исключением мебели;

12) издательская и полиграфическая деятельность;

13) деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий (за исключением указанной деятельности, осуществляемой в целях защиты государственной тайны).

Необходимо подчеркнуть, что это лишь перечень отдельных видов предпринимательской деятельности, для начала осуществления которых необходимо представление уведомления. Полномочие по утверждению конкретного перечня работ и услуг в составе этих видов деятельности законодатель делегировал Правительству РФ. Таким образом, следует ожидать издания Правительством РФ соответствующего постановления, утверждающего такой перечень. Как представляется, при этом будут использованы Общероссийский классификатор услуг населению (ОК 002-93) <1>, утв. Постановлением Госстандарта России от 28 июня 1993 г. N 163 <2>, и (или) Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД) ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1) <3>, утв. Постановлением Госстандарта России от 6 ноября 2001 г. N 454-ст <4> (следует отметить, что на период с 1 января 2008 г. до 1 января 2011 г. Приказом Ростехрегулирования от 22 ноября 2007 г. N 329-ст <5> введен в действие Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1) без отмены Общероссийского классификатора видов экономической деятельности ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1)).

<1> М.: ИПК "Издательство стандартов", 1994.

<2> СПС.

<3> СПС.

<4> СПС.

<5> ИУС "Национальные стандарты". 2008. N 2.

4. Часть 4 комментируемой статьи определяет основное требование к содержанию уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности: в данном уведомлении должно быть указано о соблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, а также о соответствии их работников, осуществляемой ими предпринимательской деятельности и предназначенных для использования в процессе осуществления ими предпринимательской деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами. Это требование должно быть учтено Правительством РФ при утверждении на основании ч. 8 данной статьи формы уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности.

Указание данных сведений в уведомлении не требует подтверждения третьими лицами, что, собственно, и исключает необходимость получения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления этих видов деятельности. Ответственность за достоверность сведений, указываемых в уведомлениях, несут юридические лица, индивидуальные предприниматели, представившие уведомления, на что указано непосредственно в ч. 9 комментируемой статьи. Исходя из установленной в п. 2 ст. 3 комментируемого Закона презумпции добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, обязанность доказывания несоответствия действительности сведений, указываемых в уведомлениях, возлагается на органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля.

Соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям согласно ч. 1 ст. 9 комментируемого Закона входит в предмет плановой проверки. В пункте 3 ч. 8 указанной статьи предусмотрено, что истечение трех лет со дня начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления, является основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок.

Уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности согласно ч. 3 ст. 11 комментируемого Закона рассматриваются в числе первоочередных документов в процессе проведения документарной проверки. В случае если при документарной проверке не представляется возможным удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении и иных имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, то в соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 12 данного Закона проводится выездная проверка.

5. Согласно ч. 5 комментируемой статьи уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности подлежит представлению юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти до начала фактического выполнения работ или предоставления услуг. Соответственно, осуществление видов деятельности, указанных в ч. 2 данной статьи, без представления в установленном порядке уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности не допускается. Нарушение данного запрета влечет ответственность, о которой говорится в ч. 9 комментируемой статьи.

В части 5 комментируемой статьи также указано, что уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности представляется юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем после государственной регистрации и постановки на учет в налоговом органе. Однако представляется, что данное правило не имеет самостоятельного значения.

Прежде всего, без соответствующей государственной регистрации попросту не существует таких субъектов права, как юридическое лицо, индивидуальный предприниматель:

согласно п. 3 ст. 49 части первой ГК РФ (в ред. Федерального закона от 2 июля 2005 г. N 83-ФЗ <1>) правоспособность юридического лица возникает в момент его создания и прекращается в момент внесения записи о его исключении из Единого государственного реестра юридических лиц. В соответствии же с п. 2 ст. 51 данного Кодекса (в ред.

Федерального закона от 21 марта 2002 г. N 31-ФЗ <2>) юридическое лицо считается созданным со дня внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц;

<1> СЗ РФ. 2005. N 27. Ст. 2722.

<2> СЗ РФ. 2002. N 12. Ст. 1093.

в п. 1 ст. 23 данного Кодекса установлено, что гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц при их создании (как и при их реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в их учредительные документы), государственной регистрацией физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей (как и государственной регистрацией при прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей), а также в связи с ведением государственных реестров - Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП), регулирует Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (наименование в ред. Федерального закона от 23 июня 2003 г. N 76-ФЗ) <1>, что и закреплено в норме ч. 1 его ст. 1.

<1> СЗ РФ. 2001. N 33. Ст. 3431; 2003. N 26. Ст. 2565.

Формы "Свидетельство о государственной регистрации юридического лица" (форма N P51001) и "Свидетельство о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя" (форма N P61001) утверждены Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 г. N 439 "Об утверждении форм и требований к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, а также физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей" (в ред. Постановления Правительства РФ от 16 октября 2003 г. N 630) <1>.

<1> СЗ РФ. 2002. N 26. Ст. 2586; 2003. N 43. Ст. 4238.

В отношении же постановки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей на учет в налоговом органе следует отметить, что в результате совершенствования процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обязанность предпринять действия, необходимые для постановки на учет в налоговом органе (т.е. подать заявление), в действующей редакции части первой НК РФ установлена только в отношении организации, в состав которой входят обособленные подразделения, расположенные на территории России. Постановка на учет в налоговом органе по иным основаниям производится либо без заявления налогоплательщика, либо на основании такого заявления, но его подача не является обязательной.

Так, по общему правилу п. 3 ст. 83 части первой НК РФ (в ред. Федерального закона от 23 декабря 2003 г. N 185-ФЗ <1>) постановка на учет организации или индивидуального предпринимателя в налоговом органе по месту нахождения или по месту жительства осуществляется на основании сведений, содержащихся соответственно в Едином государственном реестре юридических лиц, Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, в порядке, установленном Правительством РФ. Данный порядок установлен Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. N 110 "О совершенствовании процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" <2> (в ред. последующих

изменений), которым утверждены Правила ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков и Правила взаимодействия регистрирующих органов при государственной регистрации юридических лиц в случае их реорганизации.

<1> СЗ РФ. 2003. N 52. Ч. I. Ст. 5037.

<2> СЗ РФ. 2004. N 10. Ст. 864.

Формы "Свидетельство о постановке на учет российской организации в налоговом органе по месту нахождения на территории Российской Федерации" (форма N 1-1-Учет) и "Свидетельство о постановке на учет физического лица в налоговом органе на территории Российской Федерации" (форма N 2-1-Учет) утверждены Приказом ФНС России от 1 декабря 2006 г. N САЭ-3-09/826@ "Об утверждении форм документов, используемых при постановке на учет и снятии с учета российских организаций и физических лиц" <1>.

<1> Российская газета. N 4. 2007. 12 января.

6 - 7. Нормы ч. 6 и 7 комментируемой статьи регламентируют механизм обновления сведений о юридических лицах, индивидуальных предпринимателях, представивших уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности.

В соответствии с ч. 6 данной статьи на таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей возлагается обязанность сообщать в письменной форме дополнительно в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти сведения о таких изменениях, как:

- 1) изменение места нахождения юридического лица и (или) места фактического осуществления деятельности;
- 2) изменение места жительства индивидуального предпринимателя. При этом не вполне понятна причина, по которой не предусмотрен случай изменения места фактического осуществления деятельности;
- 3) реорганизация юридического лица.

Сведения об указанных изменениях согласно ч. 7 комментируемой статьи подлежат представлению в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти не позднее чем в течение 10 рабочих дней с даты внесения в порядке, установленном законодательством РФ, соответствующих записей в ЕГРЮЛ или ЕГРИП. В этом отношении необходимо отметить следующее.

Как уже говорилось, отношения, возникающие в связи с ведением ЕГРЮЛ и ЕГРИП, регулирует Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей". В подпункте "д" п. 2 ст. 5 названного Закона (здесь и далее в ред. Федерального закона от 23 июня 2003 г. N 76-ФЗ) установлено, что сведения о месте жительства индивидуального предпринимателя в России содержатся в ЕГРИП (при этом определено, что указываются адрес - наименование субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома, квартиры, - по которому индивидуальный предприниматель зарегистрирован по месту жительства в установленном законодательством РФ порядке). В соответствии с п. 5 указанной статьи индивидуальный предприниматель в течение трех дней с момента изменения этих сведений обязан сообщить об этом в регистрирующий орган по месту своего соответственно нахождения и жительства. Порядок внесения изменений в сведения об индивидуальном предпринимателе, содержащиеся в ЕГРИП, определен в ст. 22.2 названного Закона.

Однако в отношении юридического лица в положении подп. "в" п. 1 ст. 5 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" предусмотрено, что в ЕГРЮЛ содержатся сведения только об адресе (месте нахождения) постоянно действующего исполнительного органа юридического лица (в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного

органа юридического лица - иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности), по которому осуществляется связь с юридическим лицом. Данное положение основано на норме п. 2 ст. 54 части первой ГК РФ (в ред. Федерального закона от 21 марта 2002 г. N 31-ФЗ), согласно которой по такому адресу осуществляется государственная регистрация юридического лица. В этой же норме и установлено, что место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации. Соответственно, указание в ЕГРЮЛ сведений о месте фактического осуществления деятельности юридического лица Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" не предусмотрено.

Согласно п. 5 ст. 5 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" юридическое лицо в течение трех дней с момента изменения сведений о своем месте нахождения обязано сообщить об этом в регистрирующий орган по месту своего нахождения. Порядок внесения изменений в сведения о юридическом лице, содержащиеся в ЕГРЮЛ, определен в ст. 18 названного Закона.

В отношении случая реорганизации юридического лица необходимо отметить, что понять логику, исходя из которой указано на необходимость сообщать о реорганизации юридического лица, довольно сложно, поскольку реорганизация юридического лица представляет собой прекращение его деятельности с переходом прав и обязанностей реорганизованного лица в зависимости от формы реорганизации к другому юридическому лицу или вновь возникшему юридическому лицу (вновь возникшим юридическим лицам). Соответственно, целесообразней было бы говорить об обязанности вновь образованного юридического лица представлять уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, тем более что Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" определяет порядок государственной регистрации именно юридического лица, создаваемого путем реорганизации.

Момент завершения реорганизации юридического лица определяется по правилам ст. 16 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", основанным на норме п. 4 ст. 57 части первой ГК РФ: реорганизация юридического лица в форме преобразования считается завершенной с момента государственной регистрации вновь возникшего юридического лица, а преобразованное юридическое лицо - прекратившим свою деятельность (п. 1); реорганизация юридических лиц в форме слияния считается завершенной с момента государственной регистрации вновь возникшего юридического лица, а юридические лица, реорганизованные в форме слияния, считаются прекратившими свою деятельность (п. 2); реорганизация юридического лица в форме разделения с момента государственной регистрации последнего из вновь возникших юридических лиц считается завершенной, а юридическое лицо, реорганизованное в форме разделения, считается прекратившим свою деятельность (п. 3); реорганизация юридического лица в форме выделения с момента государственной регистрации последнего из вновь возникших юридических лиц считается завершенной (п. 4); реорганизация юридического лица в форме присоединения с момента внесения в ЕГРЮЛ записи о прекращении деятельности последнего из присоединенных юридических лиц считается завершенной (п. 5).

Следует упомянуть, что в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. N 315-ФЗ <1> в Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" включена ст. 13.1, предусматривающая уведомление о реорганизации юридического лица, на основании которого регистрирующий орган в срок не более трех рабочих дней вносит в ЕГРЮЛ запись о том, что юридическое лицо (юридические лица) находится (находятся) в процессе реорганизации. Однако

представляется очевидным, что о такой записи в норме ч. 7 комментируемой статьи речь не идет.

<1> СЗ РФ. 2009. N 1. Ст. 23.

Поскольку положение ч. 7 комментируемой статьи является первым по очередности из положений комментируемого Закона, использующих понятие рабочих дней, необходимо отметить следующее. В отношении данного понятия уместна аналогия с положением п. 6 ст. 6.1 части первой НК РФ (здесь и далее в ред. Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 137-ФЗ), прямо определяющим, что рабочим днем считается день, который не признается в соответствии с законодательством РФ выходным и (или) нерабочим праздничным днем. Исходя из положений ст. 111 ТрК РФ, выходными днями следует считать субботу и воскресенье. Нерабочими праздничными днями в России согласно ч. 1 ст. 112 данного Кодекса (в ред. Федерального закона от 29 декабря 2004 г. N 201-ФЗ <1>) являются: 1, 2, 3, 4 и 5 января - Новогодние каникулы; 7 января - Рождество Христово; 23 февраля - День защитника Отечества; 8 марта - Международный женский день; 1 мая - Праздник Весны и Труда; 9 мая - День Победы; 12 июня - День России; 4 ноября - День народного единства. В части 2 указанной статьи предусмотрено, что при совпадении выходного и нерабочего праздничного дней выходной день переносится на следующий после праздничного рабочий день.

<1> СЗ РФ. 2005. N 1. Ч. 1. Ст. 27.

8. В норме ч. 8 комментируемой статьи законодатель делегирует Правительству РФ полномочия по установлению: формы уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности; порядка представления уведомлений в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти; порядка учета уведомлений, представленных в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Таким образом, следует ожидать издания Правительством РФ постановления, в котором должны быть урегулированы указанные вопросы. Видимо, в таком акте будут урегулированы и вопросы формы и порядка представления в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти сведений, предусмотренных в ч. 6 данной статьи.

В соответствии с ч. 4 ст. 27 комментируемого Закона с 1 января 2011 г. юридические лица, индивидуальные предприниматели вправе направлять в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью. Порядок такого представления уведомления согласно данной норме устанавливается также Правительством РФ.

9. В части 9 комментируемой статьи указано на ответственность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за осуществление указанных в ч. 2 данной статьи видов деятельности, во-первых, без представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и, во-вторых, за представление таких уведомлений с содержанием в них недостоверных сведений.

В отношении содержания ответственности за данные нарушения необходимо отметить, что при разработке проекта комментируемого Закона и внесении проекта в Государственную Думу предлагалось внести в КоАП РФ соответствующие нормы об ответственности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (в форме предупреждений и штрафов) за недостоверность и несвоевременность представления (изменения, обновления, дополнения) уведомлений. Однако до настоящего времени сведений о таких изменениях нет и эти изменения следует лишь ожидать.

Следует также обратить внимание на то, что в ч. 9 комментируемой статьи говорится отдельно об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязанности по

представлению в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности. В то же время в ч. 2 ст. 25 комментируемого Закона содержится более общая норма об ответственности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за нарушение данного Закона.

Глава 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР), МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

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. № 129-ФЗ и от 2 июля 2005 г. № 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), устанавливающим 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 документальной 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.

Статья 10. Организация и проведение внеплановой проверки

Комментарий к статье 10

1 - 2. Комментируемая статья регламентирует организацию и проведение внеплановой проверки вслед за тем, как в предыдущей статье регламентированы организация и проведение плановой проверки. Как говорилось в комментарии к указанной статье, в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля также предусматривалось деление мероприятий по контролю на плановые и внеплановые. Новеллой же комментируемого Закона является существенное изменение идеологии проведения внепланового государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Часть 1 комментируемой статьи определяет предметом внеплановой проверки: 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.

В комментарии к ст. 9 Закона говорилось, что предметы плановой и внеплановой проверок совпадают в части соблюдения обязательных требований и требований,

установленных муниципальными правовыми актами. Однако плановые и внеплановые проверки существенно отличаются по основаниям их проведения.

В части 2 комментируемой статьи предусмотрено два вида возможных оснований для проведения внеплановой проверки:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены).

В Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля основания проведения внеплановых мероприятий по контролю формулировались подобным, но в то же время несколько иным образом. Так, в п. 5 ст. 7 названного Закона указывалось, что внеплановой проверке, предметом которой является контроль исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, подлежит деятельность юридического лица или индивидуального предпринимателя при выявлении в результате планового мероприятия по контролю нарушений обязательных требований. При этом предусматривалось, что внеплановые мероприятия по контролю проводятся органами государственного контроля (надзора) также в случаях:

получения информации от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

возникновения угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества, в том числе в отношении однородных товаров (работ, услуг) других юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей;

обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также получения иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений.

Как видно, в положениях ч. 2 комментируемой статьи не нашло свое отражение в качестве основания для проведения внеплановой проверки нанесение имущественного ущерба. В качестве обоснования такого изменения авторами законопроекта, принятого в качестве комментируемого Закона, отмечалось, что защита имущественных прав может осуществляться в судебном порядке в соответствии с гражданским законодательством.

Следует также отметить, что в комментируемом Законе не воспроизведено положение п. 5 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля (в ред. Федерального закона от 1 октября 2003 г. N 129-ФЗ), предусматривающее, что в случаях

получения указанной выше информации и (или) возникновения угрозы указанным выше объектам мероприятия по контролю могут проводиться по мотивированному решению органа государственного контроля (надзора), в том числе в отношении иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих соответствующие однородные товары (работы, услуги) и (или) объекты.

Нарушение требований п. 2 ч. 2 комментируемой статьи в части оснований проведения внеплановой выездной проверки согласно п. 2 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. В части 3 комментируемой статьи установлено, что не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки:

1) обращения и заявления, которые не позволяют установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, т.е. анонимные обращения и заявления (такое же положение ранее содержалось в п. 5 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля). Правило о недопустимости рассмотрения анонимных обращений и заявлений является общим. Так, например, согласно ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" <1> в случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается;

<1> СЗ РФ. 2006. N 19. Ст. 2060.

2) обращения и заявления, которые не содержат сведений о фактах, указанных в ч. 2 комментируемой статьи, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки. Собственно, такие обращения и заявления не соответствуют указанным в п. 2 ч. 2 данной статьи признакам и уже в силу этого не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки. Таким образом, в норме ч. 3 комментируемой статьи данное правило лишь продублировано.

Нарушение требований ч. 3 комментируемой статьи в части оснований проведения внеплановой выездной проверки согласно п. 2 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.

4. В части 4 комментируемой статьи предусмотрено, что внеплановая 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. 11 ст. 9 данного Закона в отношении проведения плановой проверки. Как говорилось в комментарии к указанной статье, 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.

5. Часть 5 комментируемой статьи содержит нововведение о необходимости согласования с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства, в случае проведения такой проверки по основаниям, указанным в подп. "а" и "б" п. 2 ч. 2 данной статьи, т.е. при поступлении обращений, заявлений, информации о фактах: возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

характера; причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Данное нововведение, как уже говорилось (см. введение), вошло в проект данного Закона во исполнение непосредственного предписания Указа Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности" о разработке законопроектов, предусматривающих проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта РФ. В то же время нельзя сказать, что это предписание реализовано в точности, поскольку из нормы ч. 5 комментируемой статьи не усматривается запрет проведения внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства по основаниям, указанным в п. 1, подп. "а" и "б" п. 2 ч. 2 данной статьи.

Нарушение требования ч. 5 комментируемой статьи в части согласования с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства согласно п. 2 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.

Установление особенностей организации и проведения проверок субъектов малого предпринимательства согласуется с положением п. 6 ст. 7 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" <1>, в соответствии с которым в целях реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в РФ федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, наряду с прочим, могут предусматриваться меры по обеспечению прав и законных интересов субъектов малого и среднего предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора).

<1> СЗ РФ. 2007. N 31. Ст. 4006.

Понятие субъектов малого и среднего предпринимательства определено в п. 1 ст. 3 Федерального закона "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" - это хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), отнесенные в соответствии с условиями, установленными названным Законом, к малым предприятиям, в том числе к микропредприятиям, и средним предприятиям.

В части 1 ст. 4 названного Закона установлено, что к субъектам малого и среднего предпринимательства относятся внесенные в Единый государственный реестр юридических лиц потребительские кооперативы и коммерческие организации (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий), а также физические лица, внесенные в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, крестьянские (фермерские) хозяйства, соответствующие следующим условиям:

1) для юридических лиц - суммарная доля участия России, субъектов РФ, муниципальных образований, иностранных юридических лиц, иностранных граждан, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) указанных юридических лиц не должна превышать 25% (за исключением активов акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов), доля участия, принадлежащая одному или

нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, не должна превышать 25%;

2) средняя численность работников за предшествующий календарный год не должна превышать следующие предельные значения средней численности работников для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства: а) от 101 до 250 человек включительно для средних предприятий; б) до 100 человек включительно для малых предприятий; среди малых предприятий выделяются микропредприятия - до 15 человек;

3) выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость или балансовая стоимость активов (остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов) за предшествующий календарный год не должна превышать предельные значения, установленные Правительством РФ для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства. Предельные значения выручки от реализации товаров (работ, услуг) за предшествующий год без учета налога на добавленную стоимость для следующих категорий субъектов малого и среднего предпринимательства установлены Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2008 г. N 556 <1>: микропредприятия - 60 млн. руб.; малые предприятия - 400 млн. руб.; средние предприятия - 1000 млн. руб.

<1> СЗ РФ. 2008. N 30. Ч. 2. Ст. 3642.

6 - 15. В нормах ч. 6 - 15 комментируемой статьи регламентировано согласование органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства.

В части 6 комментируемой статьи указано, что уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти должна быть установлена типовая форма заявления о согласовании органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства.

В части 7 комментируемой статьи законодатель делегирует Генеральному прокурору РФ полномочия (с указанием, что эти полномочия должны быть реализованы в форме приказа):

по установлению порядка согласования органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства. Данное полномочие, как представляется, несколько неоправданно опережает нормы комментируемой статьи, в которых содержится ряд правил такого согласования;

по утверждению органа прокуратуры для согласования проведения внеплановой выездной проверки. Разумеется, при этом должно быть учтено прямое указание в нормах ч. 5 и 8 комментируемой статьи на то, что согласование осуществляется с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности субъектов малого или среднего предпринимательства (кстати говоря, в упоминавшемся выше Указе Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797 речь шла о необходимости согласования с прокурором субъекта РФ).

Часть 8 комментируемой статьи определяет порядок представления (направления) в орган прокуратуры материалов для согласования проведения внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства:

для согласования проведения такой проверки орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля представляют (направляют) в орган прокуратуры по месту осуществления деятельности субъектов малого или среднего предпринимательства заявление о согласовании проведения внеплановой выездной проверки (соответственно по типовой форме, о которой говорится в ч. 6 данной статьи);

заявление о согласовании проведения внеплановой выездной проверки представляется (направляется) в день подписания распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки в орган прокуратуры по месту осуществления деятельности субъектов малого или среднего предпринимательства (соответственно в орган прокуратуры, утвержденный на основании ч. 7 данной статьи приказом Генерального прокурора РФ);

к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки прилагаются копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки и документы, которые содержат сведения, послужившие основанием ее проведения;

заявление о согласовании проведения внеплановой выездной проверки с приложенными документами в орган прокуратуры либо представляется непосредственно, либо направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью. О понятии почтового отправления с уведомлением о вручении см. комментариев к ст. 9 Закона.

В отношении направления электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, следует отметить, что согласно ч. 3 ст. 11 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" электронное сообщение, подписанное электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, признается электронным документом, равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не устанавливается или не подразумевается требование о составлении такого документа на бумажном носителе. Обеспечение правовых условий использования электронной цифровой подписи в электронных документах, при соблюдении которых электронная цифровая подпись в электронном документе признается равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе, является целью Федерального закона от 10 января 2002 г. N 1-ФЗ "Об электронной цифровой подписи" <1>, что и закреплено в п. 1 его ст. 1.

<1> СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 127.

В соответствии с ч. 9 комментируемой статьи заявление о согласовании проведения внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства и прилагаемые к нему документы подлежат рассмотрению органом прокуратуры в день их поступления.

Содержанием рассмотрения органом прокуратуры указанных материалов согласно данной норме является оценка законности проведения внеплановой выездной проверки. По результатам рассмотрения этих материалов согласно ч. 10 комментируемой статьи прокурором или его заместителем должно быть принято одно из решений: о согласовании проведения внеплановой выездной проверки или об отказе в согласовании ее проведения. Решение должно быть принято не позднее чем в течение рабочего дня, следующего за днем поступления материалов. О понятии рабочих дней см. комментариев к ст. 8 Закона.

В части 11 комментируемой статьи предусмотрен исчерпывающий перечень обстоятельств, которые являются основаниями для принятия прокурором или его заместителем решения об отказе в согласовании проведения внеплановой выездной проверки:

1) отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства (т.е. отсутствие копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя

руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки и (или) документов, которые содержат сведения, послужившие основанием ее проведения);

2) отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки в соответствии с требованиями ч. 2 комментируемой статьи (с учетом нормы ч. 5 данной статьи - отсутствие обращений, заявлений, информации о фактах: возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера);

3) несоблюдение требований, установленных комментируемым Законом, к оформлению решения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки (т.е. несоблюдение требований ч. 1 и (или) 2 ст. 14 данного Закона, см. комментарий к указанной статье);

4) осуществление проведения внеплановой выездной проверки, противоречащей федеральным законам, нормативным правовым актам Президента РФ, нормативным правовым актам Правительства РФ (иначе говоря, речь идет в общем о незаконности проведения внеплановой выездной проверки);

5) несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля (соответственно, имеет место несоблюдение основного принципа защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, закрепленного в п. 4 ст. 3 комментируемого Закона, а также ограничения при проведении проверки, установленного в п. 1 ст. 15 данного Закона);

6) проверка соблюдения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля (соответственно, имеет место несоблюдение основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, закрепленных в п. 5 и (или) 10 ст. 3 комментируемого Закона).

Часть 12 комментируемой статьи предусматривает возможность начала проведения внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства без предварительного согласования проведения такой проверки с органом прокуратуры. В качестве обстоятельств, при наличии которых реализуется такая возможность, в данной норме названы случаи, когда основанием для проведения внеплановой выездной проверки является причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обнаружение нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, в момент совершения таких нарушений. Наряду с этим, также должна существовать необходимость принятия неотложных мер.

В указанных случаях согласно рассматриваемой норме органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно, но с извещением органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю посредством направления соответствующих документов в органы прокуратуры в течение 24 часов (как указано в ч. 12 комментируемой статьи, в орган прокуратуры подлежат направлению документы,

предусмотренные в ч. 6 и 7 данной статьи; однако это представляется неточностью; очевидно, речь идет о документах, указанных в ч. 8 статьи).

При этом предусмотрено, что прокурор или его заместитель принимает решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки в день поступления соответствующих документов. Разумеется, сформулированное таким образом правило ч. 12 комментируемой статьи не может означать недопустимости принятия прокурором или его заместителем решения об отказе в согласовании проведения внеплановой выездной проверки. Также представляется очевидным, что в случае принятия решения об отказе в согласовании проведения проверки проведение такой проверки подлежит немедленному прекращению.

В части 13 комментируемой статьи определены требования к оформлению решений о согласовании проведения внеплановой выездной проверки и об отказе в согласовании ее проведения, а также порядок представления (направления) таких решений: решение прокурора или его заместителя о согласовании проведения внеплановой выездной проверки либо об отказе в согласовании ее проведения оформляется в письменной форме в двух экземплярах; один экземпляр такого решения в день принятия решения представляется либо направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля. О понятии почтового отправления с уведомлением о вручении см. комментариев к ст. 9 Закона. О подписании электронных документов электронной цифровой подписью см. выше.

Для случаев, когда требуется незамедлительное проведение внеплановой выездной проверки, в ч. 14 комментируемой статьи предусмотрено, что копия решения о согласовании проведения внеплановой выездной проверки направляется органом прокуратуры в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля с использованием информационно-телекоммуникационной сети. При этом не вполне ясно, понимаются ли под случаями, когда требуется незамедлительное проведение внеплановой выездной проверки, только случаи, указанные в ч. 12 данной статьи, или еще какие-либо случаи. Понятие информационно-телекоммуникационной сети определено в п. 4 ст. 2 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" - это технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники.

В части 15 комментируемой статьи предусмотрена возможность обжалования вышестоящему прокурору или оспаривания в суд как решения прокурора или его заместителя о согласовании проведения внеплановой выездной проверки, так и решения прокурора или его заместителя об отказе в согласовании ее проведения. Вышестоящему прокурору указанные решения обжалуются в порядке, предусмотренном Федеральными законами "О прокуратуре Российской Федерации" (в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ) и "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", а также Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации, введ. в действие Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 17 декабря 2007 г. N 200 <1>. О порядке оспаривания указанных решений в суде см. комментариев к ст. 23 Закона.

<1> Законность. 2008. N 4.

16 - 17. Часть 16 комментируемой статьи обязывает орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля предварительно уведомлять юридическое лицо, индивидуального предпринимателя о проведении в отношении их

внеплановой выездной проверки. В Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля о подобной обязанности ничего не говорилось.

В части 16 комментируемой статьи также регламентировано исполнение рассматриваемой обязанности: юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются о проведении внеплановой выездной проверки не менее чем за 24 часа до начала ее проведения любым доступным способом. Под такими доступными способами, видимо, понимается направление уведомления телефонограммой, факсограммой, электронным сообщением и т.п. О направлении уведомления заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, как это предусмотрено в ч. 12 ст. 9 комментируемого Закона для уведомления о начале проведения плановой проверки, речь не идет.

Непосредственно в ч. 16 комментируемой статьи предусмотрено, что не требуется предварительное уведомление юридических лиц, индивидуальных предпринимателей о начале проведения внеплановой выездной проверки, основания проведения которой указаны в п. 2 ч. 2 данной статьи. Это правило продублировано в ч. 17 комментируемой статьи, но не вполне понятным образом. В данной норме указано, что не требуется такое предварительное уведомление в случае, если в результате деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя причинен или причиняется вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникли или могут возникнуть чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. Однако изложенный перечень не совпадает с положениями п. 2 ч. 2 комментируемой статьи, в частности в отношении возникновения угрозы причинения такого вреда, а также в отношении нарушения прав потребителей.

Нарушение требований ч. 16 комментируемой статьи в части срока уведомления о проведении 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.

18. В нормах ч. 18 и 20 комментируемой статьи предусмотрены особенности взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля с саморегулируемыми организациями при организации и проведении внеплановых проверок их членов. Как уже говорилось (см. комментарий к ст. 7 Закона), установление таких особенностей предопределено статусом саморегулируемой организации.

В соответствии с ч. 18 комментируемой статьи в случае проведения внеплановой выездной проверки членов саморегулируемой организации на орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля возлагается обязанность уведомить саморегулируемую организацию о проведении внеплановой выездной проверки в целях обеспечения возможности участия или присутствия ее представителя при проведении внеплановой выездной проверки. Такая же обязанность органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля закреплена в ч. 13 ст. 9 комментируемого Закона для случаев проведения плановой выездной проверки. В Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля о подобной обязанности органов государственного контроля (надзора) не говорилось.

19. Часть 19 комментируемой статьи закрепляет обязанность органов прокуратуры осуществлять учет проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля внеплановых выездных проверок субъектов малого и среднего предпринимательства.

Кроме того, в данной норме закреплена обязанность органов прокуратуры осуществлять ежегодный мониторинг внеплановых выездных проверок, причем всех таких проверок, а не только проверок субъектов малого и среднего предпринимательства. Осуществление указанного мониторинга подразумевает необходимость создания и

функционирования комплексной системы наблюдения, анализа и оценки внеплановых выездных проверок.

С учетом нормы ч. 7 комментируемой статьи, предусматривающей, что порядок согласования с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства, а также утверждение органа прокуратуры для согласования устанавливается приказом Генерального прокурора РФ, представляется, что порядок учета органами прокуратуры внеплановых выездных проверок субъектов малого и среднего предпринимательства, как и порядок осуществления органами прокуратуры ежегодного мониторинга внеплановых выездных проверок, подлежат установлению также приказами Генерального прокурора РФ.

20. В части 20 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 внеплановой выездной проверки таких членов саморегулируемой организации обязаны сообщить в саморегулируемую организацию о выявленных нарушениях в течение пяти рабочих дней со дня окончания проведения внеплановой выездной проверки. О такой же обязанности должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля говорится в ч. 14 ст. 9 комментируемого Закона для случаев выявления нарушений при проведении плановой проверки, причем независимо от формы ее проведения - документальной или выездной. С учетом в том числе и этого представляется, что указание в ч. 20 комментируемой статьи на случаи выявления нарушений при проведении только внеплановой выездной проверки является неточностью.

Следует отметить, что в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля говорилось об обязанности должностных лиц органа государственного контроля (надзора) сообщить саморегулируемой организации о выявленных нарушениях в случае выявления нарушений обязательных требований членами саморегулируемой организации только при проведении плановых мероприятий по контролю (п. 7 ст. 7 названного Закона).

Статья 11. Документарная проверка

Комментарий к статье 11

1 - 2. В нормах комментируемой статьи регламентированы организация и проведение документальной проверки, а в нормах следующей статьи - организация и проведение выездной проверки. Как указано в ч. 11 ст. 9 и ч. 4 ст. 10 комментируемого Закона, документальная проверка и выездная проверка являются формами проведения плановых и внеплановых проверок.

Выше говорилось (см. введение), что деление проверок на документальную и выездную является одной из существенных новелл комментируемого Закона. Согласно основной идее, отраженной в пояснительной записке к проекту комментируемого Закона, если ранее орган государственного контроля (надзора) мог по собственному усмотрению назначать проведение любого вида проверок, то законопроектом установлено разделение возможности организации и проведения проверок в зависимости от видов проводимого контроля (надзора); при этом выездная проверка осуществляется только в случаях, когда проведение документальной проверки недостаточно для установления фактов нарушений действующего законодательства. К этому следует добавить, что в данной новелле угадываются аналогии с нормами части первой НК РФ, регламентирующими такие виды проводимых налоговыми органами налоговых проверок налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, как камеральные налоговые проверки и выездные налоговые проверки.

В качестве предмета документарной проверки в ч. 1 комментируемой статьи определены сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

В соответствии с ч. 1 ст. 12 комментируемого Закона содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения входят также в предмет выездной проверки, но согласно указанной норме этим предмет выездной проверки не ограничивается - в него также входят соответствие работников юридического лица, индивидуального предпринимателя, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Наряду с отличиями в предметах, документарная и выездная проверки различаются также по месту проведения. Собственно различиями в предмете и месте проведения и определяются сущностные признаки рассматриваемых форм проведения проверки. Документарная проверка согласно ч. 2 комментируемой статьи проводится по месту нахождения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, а выездная проверка в соответствии с ч. 2 ст. 12 комментируемого Закона - по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

Следует отметить, что в нормах ч. 1 и 2 комментируемой статьи о предмете и месте проведения документарной проверки несложно увидеть аналогию с нормой п. 1 ст. 88 части первой НК РФ (в ред. Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 137-ФЗ), согласно которой камеральная налоговая проверка проводится по месту нахождения налогового органа на основе налоговых деклараций (расчетов) и документов, представленных налогоплательщиком, а также других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа.

Как предусмотрено в ч. 2 комментируемой статьи, организация документарной проверки (как плановой, так и внеплановой) осуществляется в порядке, установленном ст. 14 комментируемого Закона. Однако к организации документарной проверки относятся не все нормы указанной статьи, а только те, которые регламентируют издание распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки (ч. 1 и 2 ст. 14). Нормы же ст. 14 Закона о порядке действий должностных лиц указанных органов при начале проведения проверки (ч. 3 и 4 ст. 14), как представляется, при организации документарной проверки применению не подлежат, поскольку непосредственно в комментируемой статье предусмотрены иные нормы.

3 - 5. В рамках определения порядка проведения документарной проверки в ч. 3 комментируемой статьи установлено, что в процессе данной проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в первую очередь рассматривают те документы юридического лица, индивидуального предпринимателя, которые имеются в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Среди таких документов прямо названы:

уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, представленные в порядке, установленном ст. 8 комментируемого Закона;

акты предыдущих проверок;
материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях;
иные документы о результатах осуществленных в отношении этих юридического лица, индивидуального предпринимателя государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Если сведения, содержащиеся в этих документах, не вызывают сомнений и эти сведения позволяют оценить исполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, то рассмотрением этих документов документарная проверка и ограничивается.

Для иных случаев, т.е. когда достоверность сведений вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, ч. 4 комментируемой статьи предусматривает право (это право можно назвать и полномочием, т.е. одновременно право и обязанность) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля направить в адрес юридического лица, адрес индивидуального предпринимателя запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы. При этом установлено, что такой запрос должен быть мотивирован (т.е. в запросе должны быть изложены обстоятельства, которые вызвали необходимость его направления) и что к запросу должна быть приложена заверенная печатью копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки либо его заместителя о проведении документарной проверки.

Соответственно, в ч. 5 комментируемой статьи закреплена корреспондирующая с этим правом обязанность юридического лица, индивидуального предпринимателя направить в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля указанные в запросе документы. Как установлено в данной норме, запрашиваемые документы должны быть направлены в течение 10 рабочих дней со дня получения соответствующего запроса. О понятии рабочих дней см. комментарий к ст. 8 Закона.

6 - 7. В нормах ч. 6 и 7 комментируемой статьи регламентирована форма документов, представляемых по запросу органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Согласно ч. 6 данной статьи документы подлежат представлению в виде копий, заверенных печатью (при ее наличии) и, соответственно, подписью индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя, иного должностного лица юридического лица. В этой связи уместно упомянуть, что существует национальный Стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 6.30-2003 "Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов" <1>, прин. и введ. в действие Постановлением Госстандарта России от 3 марта 2003 г. N 65-ст <2>. Согласно п. 3.26 названного Стандарта при заверении соответствия копии документа подлиннику ниже реквизита "Подпись" проставляют заверительную надпись: "Верно"; должность лица, заверившего копию; личную подпись; расшифровку подписи (инициалы, фамилию); дату заверения. Там же предусмотрено, что допускается копию документа заверять печатью, определяемой по усмотрению организации.

<1> М.: ИПК "Издательство стандартов", 2003.

<2> СПС.

Часть 7 комментируемой статьи запрещает органам государственного контроля (надзора), органам муниципального контроля требовать от юридического лица,

индивидуального предпринимателя нотариального удостоверения копий представляемых документов. Однако при этом сделана оговорка "если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации". Соответственно, возможность истребования нотариально заверенных копий документов существует, но только в случаях если необходимость нотариального заверения копий документов предусмотрена соответствующим нормативным правовым актом.

8 - 10. Нормы ч. 8 - 10 комментируемой статьи определяют последствия ситуаций, когда в ходе документарной проверки выявлены ошибки и (или) противоречия в представленных юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем документах либо несоответствие сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах и (или) полученным в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Для этих случаев в ч. 8 данной статьи предусмотрено право (это право можно назвать и полномочием, т.е. одновременно право и обязанность) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля направить информацию о таких выявленных ошибках и (или) противоречиях либо несоответствиях юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю с требованием представить в течение 10 рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме. О понятии рабочих дней см. комментарий к ст. 8 Закона.

Соответственно, в ч. 8 комментируемой статьи подразумевается и корреспондирующая с этим правом обязанность юридического лица, индивидуального предпринимателя направить в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля истребуемые пояснения в письменной форме. При представлении пояснений юридическое лицо, индивидуальный предприниматель согласно ч. 9 данной статьи вправе представить дополнительно в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля документы, подтверждающие достоверность ранее представленных документов.

В свою очередь, ч. 10 комментируемой статьи возлагает на должностных лиц, проводящих документарную проверку, обязанность рассмотреть представленные руководителем или иным должностным лицом юридического лица, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченным представителем пояснения и документы, подтверждающие достоверность ранее представленных документов.

Для случаев, когда после рассмотрения представленных пояснений и документов либо при отсутствии пояснений орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля установят признаки нарушения обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, ч. 10 комментируемой статьи предусматривает, что должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вправе провести выездную проверку. Как представляется, данное правило должно быть воспроизведено в положениях ч. 3 ст. 12 комментируемого Закона, определяющих случаи проведения выездной проверки. Однако в указанных положениях содержатся несколько иные формулировки. Так, предусмотрено, что выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным: 1) удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах юридического лица, индивидуального предпринимателя; 2) оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям или требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

11. В части 11 комментируемой статьи установлен запрет истребования при проведении документарной проверки органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля у юридического лица, индивидуального предпринимателя сведений и документов, не относящихся к предмету документарной проверки.

Данный запрет охватывается следующими более общими положениями комментируемого Закона:

согласно п. 3 ст. 15 Закона при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не вправе 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;

в соответствии с п. 11 ст. 18 Закона 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.

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.

Статья 12. Выездная проверка

Комментарий к статье 12

1 - 2. Комментируемая статья регламентирует организацию и проведение выездной проверки вслед за тем, как в предыдущей статье регламентированы организация и проведение документарной проверки. Документарная проверка и выездная проверка согласно ч. 11 ст. 9 и ч. 4 ст. 10 комментируемого Закона являются формами проведения плановых и внеплановых проверок. О делении проверок на документарную и выездную как о новелле комментируемого Закона см. комментарий к ст. 11 Закона.

Часть 1 комментируемой статьи определяет предмет выездной проверки. Как уже говорилось (см. комментарий к ст. 11 Закона), этот предмет совпадает с предметом документарной проверки в части сведений, содержащихся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя. В остальном же предмет выездной проверки шире за счет включения в него соответствия работников юридического лица, индивидуального предпринимателя, состояния используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимых и реализуемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) и принимаемых ими мер по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Выше также говорилось (см. комментарий к ст. 11 Закона), что, наряду с отличиями в предметах, документарная и выездная проверки различаются также по месту проведения. Собственно различиями в предмете и месте проведения и определяются сущностные признаки рассматриваемых форм проведения проверки. Документарная проверка согласно ч. 2 ст. 11 комментируемого Закона проводится по месту нахождения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, а выездная проверка в соответствии с ч. 2 комментируемой статьи - по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

Следует отметить, что в норме ч. 2 комментируемой статьи о месте проведения выездной проверки несложно увидеть аналогию с нормой п. 1 ст. 89 части первой НК РФ (в ред. Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 137-ФЗ), согласно которой выездная налоговая проверка проводится на территории (в помещении) налогоплательщика на основании решения руководителя (заместителя руководителя) налогового органа (однако это общее правило; там же предусмотрено, что в случае, если у налогоплательщика отсутствует возможность предоставить помещение для проведения выездной налоговой проверки, выездная налоговая проверка может проводиться по месту нахождения налогового органа).

3. В части 3 комментируемой статьи определены случаи, в которых проводится выездная проверка, - это случаи, когда при документарной проверке не представляется возможным:

1) удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям или требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

О случаях, в которых орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля вправе провести выездную проверку, говорится и в ст. 11 комментируемого Закона, регламентирующей организацию и проведение документарной проверки. Но в норме ч. 10 указанной статьи содержится несколько иная формулировка. Предусмотрено, что должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вправе провести выездную проверку в случае, если после рассмотрения представленных юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем пояснений и документов либо при отсутствии пояснений орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля установят признаки нарушения обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами.

4. В части 4 комментируемой статьи определены действия должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, с которых начинается выездная проверка. В качестве таковых действий названы предъявление служебных удостоверений указанными должностными лицами, а также обязательное ознакомление руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя: с распоряжением или приказом руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о назначении выездной проверки; с полномочиями проводящих выездную проверку лиц; с целями, задачами, основаниями проведения выездной проверки, видами и объемом мероприятий по контролю; с составом экспертов, представителями экспертных организаций, привлекаемых к выездной проверке; со сроками и с условиями проведения выездной проверки.

О необходимости предъявления служебных удостоверений и распоряжения (приказа) о проведении проверки говорится в еще двух нормах комментируемого Закона, и при этом содержание этих норм и нормы ч. 4 комментируемой статьи несколько разнятся:

1) согласно ч. 3 ст. 14 Закона одновременно с предъявлением служебных удостоверений должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, вручаются под роспись руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю

юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю заверенные печатью копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Как предусмотрено там же, 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;

2) в пункте 4 ст. 18 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. Как указано там же, в случае, предусмотренном в ч. 5 ст. 10 Закона, должностные лица обязаны также предъявить копию документа о согласовании проведения проверки.

Следует отметить, что в норме ч. 4 комментируемой статьи несложно увидеть аналогию с нормой п. 1 ст. 91 части первой НК РФ (в ред. Федерального закона от 9 июля 1999 г. N 154-ФЗ), предусматривающей, что доступ на территорию или в помещение налогоплательщика, плательщика сбора, налогового агента, должностных лиц налоговых органов, непосредственно проводящих налоговую проверку, осуществляется при предъявлении этими лицами служебных удостоверений и решения руководителя (его заместителя) налогового органа о проведении выездной налоговой проверки этого налогоплательщика, плательщика сбора, налогового агента.

5. Часть 5 комментируемой статьи возлагает на руководителя, иное должностное лицо или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя обязанности:

1) представить должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящим выездную проверку, возможность ознакомиться с документами, связанными с целями, задачами и предметом выездной проверки. Однако данная обязанность возлагается на юридическое лицо, индивидуального предпринимателя только в случае, если выездной проверке не предшествовало проведение документарной проверки;

2) обеспечить доступ проводящих выездную проверку должностных лиц и 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.

Существует еще одна обязанность, возлагаемая на юридическое лицо, индивидуального предпринимателя при проведении в отношении их выездной проверки. Однако эта обязанность по не вполне понятной причине закреплена в ст. 25 Закона, посвященной ответственности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за нарушение данного Закона. Согласно ч. 1 указанной статьи при проведении проверок юридические лица обязаны обеспечить присутствие руководителей, иных должностных лиц или уполномоченных представителей юридических лиц; индивидуальные предприниматели обязаны присутствовать или обеспечить присутствие уполномоченных представителей, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами (в данной норме прямо не указано, что она применяется при проведении только документарной проверки, но это очевидно, поскольку о документарной проверке в этой норме идти речь не может).

С изложенными обязанностями, возлагаемыми на юридическое лицо, индивидуального предпринимателя при проведении в отношении их выездной проверки,

корреспондируют соответствующие права должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящих выездную проверку. Но о таких правах указанных должностных лиц в комментируемом Законе прямо не говорится.

Статья 13. Срок проведения проверки

Комментарий к статье 13

1. В комментируемой статье, регламентирующей срок проведения проверки, в ч. 1 закреплено общее правило, согласно которому срок проведения каждой из проверок не может превышать 20 рабочих дней. Практически такое же общее правило содержалось и в п. 3 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля: продолжительность мероприятия по контролю не должна превышать одного месяца. Как видно, общий предельный срок проведения проверки лишь уточнен, поскольку в календарном месяце (кроме января) от 20 (в феврале может быть 19) до 23 рабочих дней. О понятии рабочих дней см. комментарий к ст. 8 Закона.

Общий предельный срок проведения проверки в силу прямого указания в ч. 1 комментируемой статьи касается как документарных, так и выездных проверок. Разумеется, данное правило распространяется и на плановые, и на внеплановые проверки. Сроки (как и даты) проведения каждой плановой проверки согласно п. 3 ч. 4 ст. 9 комментируемого Закона подлежат указанию в ежегодных планах проведения плановых проверок.

Срок проведения проверки в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 14 комментируемого Закона должен указываться в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки.

Необходимость соблюдения установленных сроков проведения проверки закреплена в п. 10 ст. 18 комментируемого Закона в качестве обязанности должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки. Кроме того, данная обязанность продублирована установленным в п. 6 ст. 15 данного Закона запретом для указанных должностных лиц превышать установленные сроки проведения проверки. Нарушение сроков проведения проверок является грубым нарушением требований комментируемого Закона только в случае, если нарушены сроки проведения проверок в отношении субъектов малого предпринимательства (см. ниже).

2. В изъятие общего правила ч. 1 комментируемой статьи в ч. 2 данной статьи установлены иные предельные сроки проведения проверки в отношении субъектов малого предпринимательства, но только для случаев проведения плановой выездной проверки. Данная норма является нововведением. Закон 2001 г. о защите прав при проведении контроля подобной нормы не содержал. О понятии субъектов малого предпринимательства см. комментарий к ст. 10 Закона.

В соответствии с ч. 2 комментируемой статьи общий срок проведения плановой выездной проверки не может превышать в год: для малого предприятия - 50 часов; для микропредприятия - 15 часов. Нарушение сроков и времени проведения проверок в отношении субъектов малого предпринимательства согласно п. 3 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. Дата, время и продолжительность проведения проверки согласно п. 6 ч. 2 и ч. 9 ст. 16 комментируемого Закона подлежат указанию должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в акте проверки и в журнале учета проверок.

3. Часть 3 комментируемой статьи предусматривает возможность продления срока проведения проверки, но только для случаев проведения плановой выездной проверки. Подобное регулирование ранее содержалось в упомянутом выше п. 3 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля.

В качестве обстоятельств, при наличии которых может быть продлен срок плановой выездной проверки, названы исключительные случаи, связанные с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований. Следует отметить, что в п. 3 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля такие обстоятельства формулировались несколько иначе: исключительные случаи, связанные с необходимостью проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз со значительным объемом мероприятий по контролю. Как видно, ранее шла речь в общем о необходимости проведения исследований, испытаний, экспертиз, в то время как в ч. 3 комментируемой статьи указано на их сложность и (или) длительность.

Кроме того, в ч. 3 комментируемой статьи в отличие от названного Закона появилось упоминание о расследованиях. Возможно, речь идет об административном расследовании, осуществляемом в рамках производства по делу об административном правонарушении, либо о подобных процедурах, поскольку согласно ч. 3 ст. 1 комментируемого Закона положения данного Закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к действиям государственных органов при проведении административного расследования.

В части 1 ст. 28.7 КоАП РФ предусмотрено, что административное расследование проводится в случаях, если после выявления административного правонарушения в отраслях законодательства, перечисленных в указанной норме, осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат. Как разъяснено в п. 3 Постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" <1>, вопрос о проведении административного расследования решается при возбуждении дела должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 Кодекса составлять протокол об административном правонарушении, а также прокурором (ч. 2 ст. 28.7 Кодекса); круг должностных лиц, уполномоченных на проведение административного расследования, в силу ч. 4 ст. 28.7 Кодекса является исчерпывающим; при этом необходимо учитывать, что административное расследование допускается только при выявлении административных правонарушений в отраслях законодательства, перечисленных в ч. 1 ст. 28.7 Кодекса.

<1> Российская газета. N 80. 2005. 19 апреля.

В соответствии с ч. 3 комментируемой статьи срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен не более чем на 20 рабочих дней. Практически такое же общее правило содержалось и в п. 3 ст. 7 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, предусматривающем, что срок проведения мероприятия по контролю может быть продлен, но не более чем на один месяц (как уже говорилось, в календарном месяце (кроме января) от 20 (в феврале может быть 19) до 23 рабочих дней).

С учетом нововведения ч. 2 комментируемой статьи о специальных предельных сроках проведения выездной плановой проверки в отношении субъектов малого предпринимательства в ч. 3 данной статьи установлено, что срок проведения такой проверки может быть продлен не более чем на 15 часов. Данное правило является общим для проведения проверок в отношении как малых предприятий, так и микропредприятий.

В отношении процедуры продления срока проведения плановой выездной проверки, как и ранее, установлено, что такое продление производится руководителем органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля на основании

мотивированных предложений должностных лиц, проводящих выездную плановую проверку. Разумеется, указанные предложения подаются в письменной форме (это может быть рапорт, докладная или служебная записка и т.п.). Также представляется очевидным, что о продлении срока проведения плановой выездной проверки руководителем органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля издаются соответствующие распоряжение или приказ с указанием в них обстоятельств, вызвавших необходимость продления срока проведения продления. Безусловно, указанные распоряжение или приказ должны доводиться до проверяемых лиц в том же порядке, что и распоряжение или приказ о проведении проверки (о таком порядке см. комментарий к ст. 14 Закона).

4. В части 4 комментируемой статьи предусмотрено правило установления срока проведения проверки в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов РФ, т.е. юридического лица, филиал (филиалы) и (или) представительство (представительства) которого расположены в другом субъекте РФ (других субъектах РФ), нежели само юридическое лицо. В соответствии с данной нормой срок проведения проверки устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству такого юридического лица. Представляется очевидным, что речь идет об установлении самостоятельных сроков проведения проверки в отношении только тех филиалов, представительств юридического лица, которые находятся в другом субъекте РФ (других субъектах РФ), нежели само юридическое лицо.

Рассматриваемое правило в силу прямого указания в ч. 4 комментируемой статьи касается как документарных, так и выездных проверок. Разумеется, данное правило распространяется и на плановые, и на внеплановые проверки.

Норма ч. 4 комментируемой статьи является одной из новелл комментируемого Закона. В Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля продолжительность мероприятия по контролю устанавливалась независимо от наличия у юридического лица филиалов, представительств (на это обращалось внимание, например, в письме Минэкономразвития России от 10 сентября 2001 г. N 45-1-16/1372 "О реализации Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" <1>).

<1> СПС.

Понятия представительств и филиалов юридического лица определены в ст. 55 части первой ГК РФ:

представительством является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту (п. 1);

филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства (п. 2);

представительства и филиалы не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом создавшим их юридическим лицом и действуют на основании утвержденных им положений. Руководители представительств и филиалов назначаются юридическим лицом и действуют на основании его доверенности. Представительства и филиалы должны быть указаны в учредительных документах создавшего их юридического лица (п. 3).

Необходимо подчеркнуть, что в норме ч. 4 комментируемой статьи речь идет исключительно о филиалах и представительствах юридического лица в изложенном понимании, т.е. о тех обособленных подразделениях юридического лица, которые указаны в его учредительных документах. Соответственно, данная норма не применяется в случае,

когда у юридического лица есть расположенные на территории другого субъекта РФ (других субъектов РФ) обособленные подразделения организаций, признаваемые таковыми законодательством РФ о налогах и сборах и не признаваемые гражданским законодательством РФ в качестве филиалов или представительств. Дело в том, что согласно определению, данному в п. 2 ст. 11 части первой НК РФ (в ред. Федерального закона от 9 июля 1999 г. N 154-ФЗ) для целей данного Кодекса и иных актов законодательства о налогах и сборах, обособленное подразделение организации - это любое территориально обособленное от нее подразделение, по месту нахождения которого оборудованы стационарные рабочие места. Там же предусмотрено, что признание обособленного подразделения организации таковым производится независимо от того, отражено или не отражено его создание в учредительных или иных организационно-распорядительных документах организации, и от полномочий, которыми наделяется указанное подразделение; при этом рабочее место считается стационарным, если оно создается на срок более одного месяца.

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 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, устанавливающим, 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. комментариев 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, 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.

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. комментариев 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).

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.

Статья 17. Меры, принимаемые должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки

Комментарий к статье 17

1. В комментируемой статье предусмотрены меры, принимаемые должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки. Причем в нормах данной статьи говорится об обязанности указанных должностных лиц принимать такие меры в установленных случаях, хотя предпочтительнее было бы вести речь о полномочиях указанных должностных лиц, т.е. о том, что принятие таких мер является одновременно и правами, и обязанностями должностных лиц.

В части 1 комментируемой статьи указаны меры, принимаемые должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля,

проводившими проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством РФ, в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами. В отношении этих мер необходимо отметить следующее.

Выдача предписания юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения (п. 1).

В Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля выдача предписания об устранении выявленных нарушений предусматривалась не в ст. 10, указывающей на меры, принимаемые должностными лицами органов государственного контроля (надзора) по фактам нарушений, выявленных при проведении мероприятия по контролю, а в ст. 9, определявшей порядок оформления результатов мероприятия по контролю. Причем выдача такого предписания регламентировалась не вполне удачно. В пункте 3 ст. 9 названного Закона устанавливалось, что 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. Соответственно, выдача предписаний рассчитывалась только на случаи выявления признаков административных правонарушений. Наряду с этим 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".

Выданные предписания об устранении выявленных нарушений, как и любые иные связанные с результатами проверки документы или их копии, согласно ч. 3 ст. 16 комментируемого Закона должны прилагаться к акту проверки. В части 9 указанной статьи установлено, что сведения о выданных предписаниях включаются в запись о проведенной проверке, вносимую в журнал учета проверок должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Как предусмотрено в ч. 12 этой же статьи, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, проверка которых проводилась, в случае несогласия с выданным предписанием вправе представить в соответствующие орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в письменной форме возражения в отношении выданного предписания; при этом юридическое лицо, индивидуальный предприниматель вправе приложить к таким возражениям документы, подтверждающие обоснованность таких возражений, или их заверенные копии либо в согласованный срок передать их в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля. Разумеется, предписание может быть обжаловано в административном порядке или оспорено в судебном порядке в соответствии с законодательством РФ (см. комментарий к ст. 23 Закона).

Следует иметь в виду, что в п. 1 ст. 34 Федерального закона "О техническом регулировании" предусмотрено право органов государственного контроля (надзора) на основании положений названного Закона и требований технических регламентов выдавать предписания об устранении нарушений требований технических регламентов в срок, установленный с учетом характера нарушения. Там же, в п. 1 указанной статьи (в ред. Федерального закона от 1 мая 2007 г. N 65-ФЗ), предусмотрено такое полномочие органов государственного контроля (надзора), как право направлять информацию о необходимости приостановления или прекращения действия сертификата соответствия в выдавший его орган по сертификации; выдавать предписание о приостановлении или прекращении действия декларации о соответствии лицу, принявшему декларацию, и информировать об этом федеральный орган исполнительной власти, организующий

формирование и ведение единого реестра деклараций о соответствии (т.е. в Ростехрегулирование).

В нормах Федерального закона "О техническом регулировании" предусмотрено еще два случая выдачи органами государственного контроля (надзора) предписаний, но иного характера:

согласно п. 2 ст. 39 названного Закона при признании достоверности информации о несоответствии продукции требованиям технических регламентов орган государственного контроля (надзора) в соответствии с его компетенцией в течение 10 дней выдает предписание о разработке изготовителем (продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) программы мероприятий по предотвращению причинения вреда, оказывает содействие в ее реализации и осуществляет контроль за ее выполнением;

в соответствии с п. 3 указанной статьи в случае, если орган государственного контроля (надзора) получил информацию о несоответствии продукции требованиям технических регламентов и необходимо принятие незамедлительных мер по предотвращению причинения вреда жизни или здоровью граждан при использовании этой продукции либо угрозы причинения такого вреда, орган государственного контроля (надзора) вправе выдать предписание о приостановке реализации этой продукции.

Меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, обеспечению безопасности государства, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности (п. 2).

По сути, в п. 2 ч. 1 комментируемой статьи воспроизведена норма п. 1 ст. 10 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, предусматривавшая, что при выявлении в результате проведения мероприятия по контролю нарушений юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований должностные лица органов государственного контроля (надзора) в пределах полномочий, предусмотренных законодательством РФ, обязаны принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждением, предотвращением возможного причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу, а также меры по привлечению лиц, допустивших нарушения, к ответственности.

Как видно, в отличие от приведенной нормы в п. 2 ч. 1 комментируемой статьи, наряду с тем что учтено расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля, несколько изменен перечень видов вреда, в целях предотвращения которого осуществляются меры в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки. Эти изменения соответствуют изменениям в перечне оснований для проведения мероприятий внепланового государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе исключено указание на возможное нанесение имущественного ущерба, поскольку защита имущественных прав может осуществляться в судебном порядке в соответствии с гражданским законодательством (см. комментарий к ст. 10 Закона).

В соответствии с п. 8 ст. 18 комментируемого Закона должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки обязаны учитывать при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, для животных, растений, окружающей среды, безопасности государства, для возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также не допускать необоснованное ограничение прав и законных интересов граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Выполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля,

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 согласно ч. 1 ст. 10 комментируемого Закона является предметом внеплановой проверки. Выполнение предписаний согласно ч. 1 ст. 11 данного Закона также является предметом документарной проверки.

Истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 10 комментируемого Закона является основанием для проведения внеплановой проверки.

Как предусмотрено в ч. 2 ст. 25 комментируемого Закона, юридические лица, их руководители, иные должностные лица или уполномоченные представители юридических лиц, индивидуальные предприниматели, их уполномоченные представители, не исполняющие в установленный срок предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля об устранении выявленных нарушений обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

2. Часть 2 комментируемой статьи предусматривает меры, принимаемые в случае, если при проведении проверки установлено, что деятельность юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения, индивидуального предпринимателя, эксплуатация ими зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые ими товары (выполняемые работы, предоставляемые услуги) представляют непосредственную угрозу причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или такой вред причинен.

В этом случае согласно рассматриваемой норме орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны:

во-первых, незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения вплоть до временного запрета деятельности юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения, индивидуального предпринимателя в порядке, установленном КоАП РФ, отзыва продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и для окружающей среды, из оборота;

во-вторых, довести до сведения граждан, а также других юридических лиц, индивидуальных предпринимателей любым доступным способом информацию о наличии угрозы причинения вреда и способах его предотвращения.

Подобное регулирование ранее предусматривалось нормой п. 2 ст. 10 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, согласно которой в случае, если при проведении мероприятия по контролю будет установлено, что товар (работа, услуга) может причинить вред жизни, здоровью, окружающей среде и имуществу потребителей, орган государственного контроля (надзора) обязан довести до сведения потребителей информацию об опасном товаре (работе, услуге), о способах предотвращения возможного вреда, принять меры к недопущению причинения вреда.

Причем в первоначальной редакции данной нормы прямо указывалось, что к таким мерам, предпринимаемым к недопущению причинения вреда, наряду с прочим, относятся приостановление производства (реализации, выполнения) товара (работы, услуги) и отзыв товара с рынка в порядке, установленном законодательством РФ, с последующим возмещением затрат за счет виновного лица.

Непосредственное указание на эти меры из п. 2 ст. 10 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля исключено Федеральным законом от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ, которым КоАП РФ дополнен положениями о таком новом виде административного наказания, как административное приостановление деятельности. Административное приостановление деятельности согласно ч. 1 ст. 3.12 данного Кодекса (здесь и далее соответственно в ред. Федерального закона от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ) заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

В соответствии с той же ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ административное приостановление деятельности назначается только судьей (в случаях, предусмотренных статьями Особенной части данного Кодекса, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания), в связи с чем и вносилось указанное выше изменение в норму п. 2 ст. 10 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. В то же время при внесении этого изменения не учтено, что Федеральный закон от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ также дополнил КоАП РФ положениями о таком новом виде мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как временный запрет деятельности.

Возможность и даже обязательность применения данной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении и предусмотрены в ч. 2 комментируемой статьи. Соответственно, в отношении порядка временного запрета деятельности данная норма отсылает к КоАП РФ. В этой связи необходимо отметить следующее.

Как определено в ч. 1 ст. 27.16 данного Кодекса, временный запрет деятельности заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Там же предусмотрено, что временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

В части 1 указанной статьи также предусмотрено, что временный запрет деятельности может применяться только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно. Формулировка данного положения и предопределила новую по сравнению с п. 2 ст. 10 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля формулировку ч. 2 комментируемой статьи.

Согласно ч. 2 ст. 27.16 КоАП РФ временный запрет деятельности осуществляется должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 данного Кодекса составлять протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности. Следует отметить, что с данной нормой не вполне согласуется положение ч. 2 комментируемой статьи о том, что временный запрет деятельности осуществляется органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля (а не их должностными лицами).

Как предусмотрено в ч. 3 - 5 ст. 27.16 КоАП РФ:

о временном запрете деятельности составляется протокол, в котором указываются основания применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности, время фактического прекращения деятельности, объяснения лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законного представителя юридического лица (ч. 3);

протокол о временном запрете деятельности подписывается составившим его должностным лицом, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица. В случае если кем-либо из указанных лиц протокол не подписан, должностное лицо делает в нем об этом соответствующую запись (ч. 4);

копия протокола о временном запрете деятельности вручается под расписку лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законному представителю юридического лица (ч. 5).

В отношении срока временного запрета деятельности в ст. 27.17 КоАП РФ предусмотрено следующее: срок временного запрета деятельности не должен превышать пяти суток (ч. 1); срок временного запрета деятельности исчисляется с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг (ч. 2).

Принудительный отзыв продукции регламентирован нормами ст. 40 Федерального закона "О техническом регулировании", однако эта регламентация не предусматривает осуществление отзыва продукции непосредственно по решению органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля и рассчитана не только на случаи, указанные в ч. 2 комментируемой статьи.

Так, согласно п. 1 ст. 40 Федерального закона "О техническом регулировании" в случае невыполнения предписания, предусмотренного п. 2 ст. 39 названного Закона (т.е. при признании достоверности информации о несоответствии продукции требованиям технических регламентов и выдачи органом государственного контроля (надзора) в соответствии с его компетенцией предписания о разработке изготовителем (продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) программы мероприятий по предотвращению причинения вреда), или невыполнения программы мероприятий по предотвращению причинения вреда орган государственного контроля (надзора) в соответствии с его компетенцией, а также иные лица, которым стало известно о невыполнении изготовителем (продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) программы мероприятий по предотвращению причинения вреда, вправе обратиться в суд с иском о принудительном отзыве продукции.

Как предусмотрено в п. 2 ст. 40 Федерального закона "О техническом регулировании", в случае удовлетворения иска о принудительном отзыве продукции суд обязывает ответчика совершить определенные действия, связанные с отзывом продукции, в установленный судом срок, а также довести решение суда не позднее одного месяца со дня его вступления в законную силу до сведения приобретателей через средства массовой информации или иным способом. Там же, в п. 2 указанной статьи (в ред. Федерального закона от 1 мая 2007 г. N 65-ФЗ), предусмотрено, что в случае неисполнения ответчиком решения суда в установленный срок исполнение решения суда осуществляется в порядке, установленном законодательством РФ; при этом истец вправе информировать

приобретателей через средства массовой информации о принудительном отзыве продукции.

Согласно п. 3 ст. 40 Федерального закона "О техническом регулировании" за нарушение требований названного Закона об отзыве продукции могут быть применены меры уголовного и административного воздействия в соответствии с законодательством РФ.

Необходимо иметь в виду, что в иных законодательных актах может содержаться несколько иное регулирование. Например, в п. 1 ст. 24 Федерального закона от 2 января 2000 г. N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" <1> установлено, что некачественные и опасные пищевые продукты, материалы и изделия подлежат изъятию из оборота; владелец некачественных и (или) опасных пищевых продуктов, материалов и изделий обязан изъять их из оборота самостоятельно или на основании предписания органов государственного надзора и контроля. Как предусмотрено в п. 2 указанной статьи, в случае, если владелец некачественных и (или) опасных пищевых продуктов, материалов и изделий не принял меры по их изъятию из оборота, такие пищевые продукты, материалы и изделия конфискуются в порядке, установленном законодательством РФ.

<1> СЗ РФ. 2000. N 2. Ст. 150.

Следует также отметить, что, как упоминалось выше (см. комментарий к ст. 7 Закона), в п. 3 ст. 10 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, определявшей меры, принимаемые должностными лицами органов государственного контроля (надзора) по фактам нарушений, выявленных при проведении мероприятия по контролю, 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. Соответственно, в абз. 14 ст. 3 названного Закона в качестве одного из основных принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) устанавливалась недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора) платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю, за исключением случаев возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление 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 (КС РФ признал, что эти положения утрачивают силу с 1 января 2009 г.). КС РФ пришел к выводу о том, что данные положения, допуская в силу своей неопределенности принятие органами государственного контроля (надзора) произвольных правоприменительных решений, создают условия для нарушения конституционных принципов правового государства и вытекающих из них требований определенности, непротиворечивости, недвусмысленности и полноты нормативно-правовой регламентации компетенции и порядка деятельности публично-властных субъектов, призванных обеспечивать стабильность хозяйственного оборота, и тем самым противоречат Конституции РФ, ее статьям 19 (ч. 1), 34 (ч. 1), 35 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3).

Соответственно, норма п. 3 ст. 10 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля в комментируемом Законе не воспроизведена.

Статья 18. Обязанности должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки

Комментарий к статье 18

Комментируемая статья закрепляет обязанности должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки. Ранее практически такие же обязанности должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю закреплялись в ст. 11 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 и учтены ряд других новелл данного Закона, в комментируемой статье данные обязанности изменены несущественно, о чем подробнее сказано ниже.

Как и ранее, перечень обязанностей указанных должностных лиц установлен как исчерпывающий, что представляется не вполне удачным. Очевидно, что при проведении проверки на должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля возлагаются и иные обязанности, предусмотренные законодательством РФ, в том числе и комментируемым Законом (например, соблюдать установленные в ст. 15 данного Закона ограничения при проведении проверки, не продублированные в комментируемой статье). В отношении же обязанностей, установленных в комментируемой статье, необходимо отметить следующее.

Своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством РФ полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами (п. 1).

Практически в точности такая же обязанность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю закреплялась в ст. 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. В пункт 1 комментируемой статьи лишь включено указание на необходимость предупреждения, выявления и пресечения нарушений требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Строго говоря, в рассматриваемой обязанности видится некоторое внутренне противоречие, если исходить из того, что полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, являются одновременно и правами, и обязанностями органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц.

Полномочия органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, определяются, прежде всего, устанавливающими эти требования федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, а также муниципальными правовыми актами.

Как предусмотрено в ч. 1 ст. 19 комментируемого Закона, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, их должностные лица в случае ненадлежащего исполнения соответственно функций, служебных обязанностей, совершения противоправных действий (бездействия) при проведении проверки несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Соблюдать законодательство РФ, права и законные интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится (п. 2).

Такая же в точности обязанность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю предусматривалась в ст. 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Единственное, в п. 2 комментируемой статьи уточнено, что речь идет об обязательности соблюдения прав и законных интересов тех юридического лица, индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится.

Рассматриваемая обязанность представляется реализацией соответствующего общего принципа деятельности органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц. Предопределен же этот принцип непосредственно рядом конституционных норм. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Как установлено в ст. 2 Конституции РФ, человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Согласно ст. 18 Конституции права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

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 (п. 3).

О практически такой же обязанности должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю говорилось в ст. 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля: проводить мероприятия по контролю на основании и в строгом соответствии с распоряжениями органов государственного контроля (надзора) о проведении мероприятий по контролю в порядке, установленном ст. 8 названного Закона.

То, 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, закреплено в ч. 1 ст. 14 комментируемого Закона. Нарушение данного требования в части проведения проверки без указанных распоряжения или приказа 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.

В рассматриваемой обязанности также видится взаимосвязь с положением п. 1 ст. 15 комментируемого Закона, устанавливающим, что при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не вправе 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.

Проводить проверку только во время исполнения служебных обязанностей, выездную проверку только при предъявлении служебных удостоверений, копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля и в случае, предусмотренном ч. 5 ст. 10 комментируемого Закона, копии документа о согласовании проведения проверки (п. 4).

В статье 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля подобная обязанность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю формулировалась несколько иначе: посещать объекты (территории и помещения) юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей в целях проведения мероприятия по контролю только во время исполнения служебных обязанностей при предъявлении служебного удостоверения и распоряжения органов государственного контроля (надзора) о проведении мероприятия по контролю. Однако данное положение, в сущности, воспроизведено в п. 4 комментируемой статьи лишь с терминологическими изменениями (за исключением указания на необходимость представления копии документа о согласовании проведения проверки).

В пункте 4 комментируемой статьи продублирована норма ч. 4 ст. 12 комментируемого Закона в части того, что выездная проверка начинается с предъявления служебного удостоверения должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, 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 при этом осуществляется также 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.

В то же время в ч. 3 ст. 14 комментируемого Закона установлено, что заверенные печатью копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вручаются (а не предъявляются для ознакомления) 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. Как предусмотрено там же, 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.

При проведении документарной проверки заверенная печатью копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки либо его заместителя о проведении документарной проверки в соответствии с ч. 4 ст. 11 комментируемого Закона прилагается к направляемому указанными органами в адрес юридического лица, адрес индивидуального предпринимателя запросу с требованием представить необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы.

Норма ч. 5 ст. 10 комментируемого Закона, на которую содержится ссылка в п. 4 комментируемой статьи, 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. При этом на необходимость предъявления при проведении проверки копии такого документа о согласовании проведения проверки ни в ст. 10, ни в ст. 14 комментируемого Закона по не вполне понятной причине не указано.

Необходимо также обратить внимание на то, что на обязательность проведения проверки только во время исполнения служебных обязанностей указано только в п. 4 комментируемой статьи и ничего не говорится в других статьях комментируемого Закона.

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 (п. 5).

Практически в точности такая же обязанность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю закреплена в ст. 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. В пункте 5 комментируемой статьи лишь уточнен перечень лиц, о которых идет речь: ранее говорилось о представителях юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Рассматриваемая обязанность корреспондирует с предусмотренным в п. 1 ст. 21 комментируемого Закона правом 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.

Представляется очевидным, что в п. 5 комментируемой статьи речь идет об обязанности, возлагаемой на должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля только при проведении выездной проверки, поскольку только такая проверка согласно ч. 2 ст. 12 комментируемого Закона проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности. Однако в п. 5 комментируемой статьи на то, что он применяется именно при проведении выездных проверок, по не вполне понятной причине не указано.

В пункте 2 ст. 15 комментируемого Закона установлен запрет должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля 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. Исключение составляет случай проведения такой проверки по основанию, предусмотренному в подп. "б" п. 2 ч. 2 ст. 10 данного 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.

Представлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю, присутствующим при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки (п. 6).

О практически такой же обязанности должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю говорилось в ст. 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Пункт 6 комментируемой статьи лишь уточняет перечень лиц, о которых идет речь (ранее говорилось о должностных лицах юридического лица, индивидуальных предпринимателях либо их представителях), а также включает в предмет обязанности документы (ранее говорилось только об информации).

Рассматриваемая обязанность корреспондирует с предусмотренным в п. 2 ст. 21 комментируемого Закона правом руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя при проведении проверки получать от органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки и предоставление которой предусмотрено данным Законом. При этом обращает на себя внимание то, что между положениями п. 6 комментируемой статьи и п. 2 ст. 21 комментируемого Закона имеется несогласованность: в одном случае говорится об информации и документах, а в другом - только об информации; в одном случае указано на то, что речь идет об информации,

предоставление которой предусмотрено комментируемым Законом, а в другом случае такое указание не сделано.

Знакомить руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с результатами проверки (п. 7).

Практически в точности такая же обязанность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю закреплалась в ст. 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. В пункте 7 комментируемой статьи лишь уточнен перечень лиц, о которых идет речь (ранее говорилось о должностных лицах юридического лица, индивидуальных предпринимателях либо их представителях). Кроме того, указание на результаты мероприятий по контролю заменено указанием на результаты проверки.

Рассматриваемая обязанность корреспондирует с предусмотренным в п. 3 ст. 21 комментируемого Закона правом руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя знакомиться с результатами проверки. Там же предусмотрено право указанных лиц указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Закрепленная в п. 7 комментируемой статьи обязанность частично дублирует положение ч. 4 ст. 16 комментируемого Закона, согласно которому один из экземпляров акта проверки с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки. Там же предусмотрено, что в случае отсутствия руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля.

Учитывать при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, для животных, растений, окружающей среды, безопасности государства, для возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также не допускать необоснованное ограничение прав и законных интересов граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (п. 8).

О практически такой же обязанности должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю говорилось в ст. 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Изменен лишь перечень объектов, потенциальная опасность выявленных нарушений для которых должна учитываться при определении мер, принимаемых по фактам таких нарушений. Ранее говорилось о необходимости учета потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, окружающей среды и имущества. Эти изменения соответствуют изменениям в перечне оснований для проведения мероприятий внепланового государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе исключено указание на возможное нанесение имущественного ущерба, поскольку защита имущественных прав может осуществляться в судебном порядке в соответствии с гражданским законодательством (см. комментарий к ст. 10 Закона).

В положении п. 8 комментируемой статьи нашел свое отражение такой общий принцип юридической ответственности, как соразмерность и справедливость применения мер ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя.

Доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в порядке, установленном законодательством РФ (п. 9).

Такая же обязанность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю закреплялась в ст. 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля с той лишь разницей, что ранее речь шла о доказывании законности, а не обоснованности действий. Необходимо отметить, что в п. 9 комментируемой статьи не устранены следующие терминологические неточности: в судебном порядке действия должностных лиц не обжалуются, а оспариваются (см. комментарий к ст. 21 Закона); предметом обжалования или оспаривания являются не действия должностных лиц, а их ненормативные правовые акты, решения и действия (бездействие) (см. комментарий к ст. 23 Закона).

Следует также отметить, что положение п. 9 комментируемой статьи согласуется с соответствующими процессуальными нормами (эти нормы касаются и оспаривания нормативных правовых актов):

согласно ч. 1 ст. 249 ГПК РФ обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие);

в ч. 6 ст. 194 АПК РФ установлено, что обязанность доказывания соответствия оспариваемого акта федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, наличия у органа или должностного лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, а также обстоятельств, послуживших основанием для его принятия, возлагается на орган, должностное лицо, которые приняли акт. В соответствии с ч. 5 ст. 200 данного Кодекса обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершение оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие).

Соблюдать сроки проведения проверки, установленные комментируемым Законом (п. 10).

Данная обязанность дополняется установленным в п. 6 ст. 15 комментируемого Закона запретом для должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля превышать установленные сроки проведения проверки. В статье 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля непосредственно не закреплялась такая обязанность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю, но в ст. 8 названного Закона запрет на превышение установленных сроков проведения мероприятий по контролю присутствовал. Закрепление в комментируемой статье непосредственно обязанности соблюдать сроки проведения проверки, установленные комментируемым Законом,

предопределено расширением регулирования этих сроков 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.

Не требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством РФ (п. 11).

Рассматриваемая обязанность, по сути, дублирует запрет, установленный для должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки, в п. 3 ст. 15 комментируемого Закона. Однако дублирование осуществлено лишь частично. В указанной норме установлено, что должностные лица не вправе 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. Рассматриваемая обязанность также охватывает запрет, который установлен в ч. 11 ст. 11 комментируемого Закона и согласно которому при проведении документальной проверки орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля не вправе требовать у юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения и документы, не относящиеся к предмету документальной проверки.

В статье 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля непосредственно не закреплялась обязанность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю, подобная рассматриваемой. В то же время в ст. 8 названного Закона содержался запрет должностным лицам органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю, подобный изложенному выше (см. комментарий к ст. 15 Закона).

Перед началом проведения выездной проверки по просьбе руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя ознакомить их с положениями административного регламента (при его наличии), в соответствии с которым проводится проверка (п. 12).

Это положение дублирует, но несколько в измененном виде норму ч. 4 ст. 14 комментируемого Закона, предусматривающую, 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.

Как говорилось в комментарии к указанной статье, рассматриваемая обязанность в ст. 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля среди обязанностей, возлагаемых на должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю, не устанавливалась, поскольку нормы комментируемого Закона об административных регламентах проведения мероприятий по контролю являются законодательными нововведениями.

На обеспечение реализации положений ч. 4 ст. 14 комментируемого Закона и п. 12 комментируемой статьи направлено положение п. 7 ч. 2 ст. 14 данного Закона, 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.

Осуществлять запись о проведенной проверке в журнале учета проверок (п. 13).

Данная обязанность в ст. 11 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля среди обязанностей, возлагаемых на должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю, не устанавливалась, но с очевидностью подразумевалась, поскольку о такой обязанности говорилось в п. 5 ст. 9 названного Закона.

Аналогично указанному в п. 5 ст. 9 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля в ч. 9 ст. 16 комментируемого Закона установлено, что в журнале учета проверок должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществляется запись о проведенной проверке, содержащая сведения о наименовании органа государственного контроля (надзора), наименовании органа муниципального контроля, датах начала и окончания проведения проверки, времени ее проведения, правовых основаниях, целях, задачах и предмете проверки, выявленных нарушениях и выданных предписаниях, а также указываются фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводящих проверку, его или их подписи. При отсутствии журнала учета проверок согласно ч. 11 указанной статьи в акте проверки делается соответствующая запись.

Статья 19. Ответственность органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверки

Комментарий к статье 19

1. В комментируемой статье содержатся положения об ответственности органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверки. Соответственно, данная статья определяет содержание такого закрепленного в п. 7 ст. 3 комментируемого Закона принципа защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, как ответственность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства РФ при осуществлении такого контроля.

В части 1 комментируемой статьи, по сути, воспроизведено положение ч. 1 ст. 12 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, которым предусматривалось, что органы государственного контроля (надзора) и их должностные лица в случае ненадлежащего исполнения своих функций и служебных обязанностей при проведении мероприятий по контролю, совершения противоправных действий (бездействия) несут ответственность в соответствии с законодательством РФ. Как видно, в ч. 1 комментируемой статьи лишь учтено расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля, а также уточнено, что речь идет о ненадлежащем исполнении функций применительно к органу государственного контроля (надзора), органу муниципального контроля и о ненадлежащем исполнении служебных обязанностей - применительно к их должностным лицам. Но при этом остается не вполне понятным, относится ли указание на совершение противоправных действий (бездействия) только к должностным лицам или к указанным органам и их должностным лицам. Впрочем, не вполне понятно и деление деяний на ненадлежащее исполнение функций, служебных обязанностей и на совершение противоправных действий (бездействия), поскольку первое понятие представляется, безусловно, охватываемым вторым понятием, т.е. ненадлежащее исполнение функций, служебных обязанностей всегда является противоправным.

Об ответственности органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в случае ненадлежащего исполнения своих функций говорить довольно сложно. Возможно, при этом подразумевается ответственность должностных лиц, осуществляющих руководство соответствующих органов (руководителей, их заместителей).

Не исключено также то, что подразумевается возможность признания недействительными нормативных и ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля (см. комментарий к ст. 23 Закона) либо возможность возмещения вреда, причиненного юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям вследствие издания таких актов, принятия таких решений или совершения таких действий (бездействия) (см. комментарий к ст. 24 Закона). Однако в этих случаях речь идет, скорее, не об ответственности указанных органов, а о восстановлении нарушенных прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Кроме того, возмещение вреда, причиненного при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов, а не собственно указанных органов.

В отношении ответственности должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, в том числе руководителей и их заместителей, следует отметить, что в зависимости от вида совершенного противоправного деяния (действий или бездействия) указанные должностные лица могут быть привлечены к уголовной ответственности (установленной УК РФ), административной ответственности (установленной КоАП РФ и принятыми в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях) или дисциплинарной ответственности (установленной и регламентированной соответствующими Законами о видах государственной службы, в том числе Федеральным законом от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" <1>, уставами и положениями о дисциплине, установленными федеральными законами, Федеральным законом от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" <2>, ТрК РФ).

<1> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

<2> СЗ РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.

Отдельно целесообразно упомянуть лишь об ответственности, непосредственно установленной за нарушение закрепленного в п. 5 ст. 15 комментируемого Закона запрета должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ.

Уголовная ответственность установлена: в ст. 183 УК РФ (диспозиции норм статьи в ред. Федерального закона от 8 декабря 2003 г. N 162-ФЗ <1>) - за незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну; в ст. 283 данного Кодекса (диспозиции норм статьи в ред. Федерального закона от 25 июня 1998 г. N 92-ФЗ <2>) - за разглашение государственной тайны. В статье 13.14 КоАП РФ (диспозиция нормы в ред. Федерального закона от 9 апреля 2007 г. N 45-ФЗ <3>) предусмотрена административная ответственность за разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (за исключением случаев, если разглашение такой информации влечет уголовную ответственность), лицом, получившим доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей (за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 14.33

"Недобросовестная конкуренция" данного Кодекса, в ред. Федерального закона от 9 апреля 2007 г. N 45-ФЗ).

<1> СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4848.

<2> СЗ РФ. 1998. N 26. Ст. 3012.

<3> СЗ РФ. 2007. N 16. Ст. 1825.

Следует также отметить, что Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" <1>, как определено в его преамбуле, установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Для целей названного Закона понятие "коррупция" в п. 1 его ст. 1 определено следующим образом: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подп. "а" данного пункта, от имени или в интересах юридического лица.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52. Ч. 1. Ст. 6228.

2. Часть 2 комментируемой статьи возлагает на органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обязанности: осуществлять контроль за исполнением должностными лицами соответствующих органов служебных обязанностей; вести учет случаев ненадлежащего исполнения должностными лицами служебных обязанностей; проводить соответствующие служебные расследования и принимать в соответствии с законодательством РФ меры в отношении таких должностных лиц.

Данные обязанности являются новыми для органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, поскольку в ст. 12 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, посвященной ответственности органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении мероприятий по контролю, подобные положения не содержались. Само же регулирование, предусмотренное рассматриваемой нормой, вряд ли можно считать принципиально новым. Обязанности, о которых идет речь, либо предусмотрены нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, либо с очевидностью подразумеваются в этих актах.

Представляется уместным напомнить, что порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами установлен Федеральным законом "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Однако следует учитывать, что установленный названным Законом порядок рассмотрения обращений граждан согласно ч. 2 ст. 1 данного Закона распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Необходимо также подчеркнуть, что предусмотренные в ч. 2 комментируемой статьи обязанности возлагаются на орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля вне зависимости от факта поступления в данный орган обращения юридического лица, индивидуального предпринимателя.

3. В соответствии с ч. 3 комментируемой статьи орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны сообщить юридическому лицу,

индивидуальному предпринимателю, права и (или) законные интересы которых нарушены, о мерах, принятых в отношении виновных в нарушении законодательства РФ должностных лиц. При этом непосредственно определено, что сообщение должно быть произведено в письменной форме в течение 10 дней со дня принятия таких мер (речь идет о календарных днях, поскольку при определении сроков в рабочих днях в нормах комментируемого Закона на это содержится прямое указание).

Ранее данная обязанность устанавливалась в ч. 2 ст. 12 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Однако в отличие от указанной нормы в ч. 3 комментируемой статьи, во-первых, уточнено, что сообщение должно быть произведено в письменной форме, и, во-вторых, изменен срок, в течение которого должно быть произведено сообщение.

В названном Законе отводился месячный срок для такого сообщения, но при этом не указывалось, с какой даты он должен исчисляться. Можно лишь предположить, что речь шла о месячном сроке со дня поступления в орган государственного контроля (надзора) соответствующего обращения юридического лица, индивидуального предпринимателя, тем более что по общему правилу ч. 1 ст. 12 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит рассмотрению в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения (в ч. 2 указанной статьи предусмотрена для определенных случаев возможность продления срока рассмотрения обращения не более чем на 30 дней).

В этой связи аналогично сказанному выше следует подчеркнуть, что предусмотренная в ч. 3 комментируемой статьи обязанность возлагается на орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля вне зависимости от факта поступления в данный орган обращения юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Статья 20. Недействительность результатов проверки, проведенной с грубым нарушением требований настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 20

1. Комментируемая статья содержит новеллу о недействительности результатов проверки, проведенной с грубым нарушением требований комментируемого Закона. Как предусмотрено в ч. 1 данной статьи, результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных комментируемым Законом требований к организации и проведению проверок, во-первых, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и, во-вторых, подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя. При этом перечень таких грубых нарушений установленных комментируемым Законом требований к организации и проведению проверок, которые являются безусловным основанием для отмены результатов проверки, определен непосредственно в ч. 2 комментируемой статьи.

В таком регулировании видится, прежде всего, аналогия с п. 14 ст. 101 части первой НК РФ (здесь и далее в ред. Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 137-ФЗ), согласно которому нарушение существенных условий процедуры рассмотрения материалов налоговой проверки является основанием для отмены вышестоящим налоговым органом или судом решения налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решения об отказе в привлечении к ответственности за

совершение налогового правонарушения. Там же предусмотрено, что к таким существенным условиям относится обеспечение возможности лица, в отношении которого проводилась проверка, участвовать в процессе рассмотрения материалов налоговой проверки лично и (или) через своего представителя и обеспечение возможности налогоплательщика представить объяснения.

В рассматриваемой новелле комментируемого Закона можно увидеть и аналогию с процессуальными нормами (ст. 364 ГПК РФ, ст. 270 и 288 АПК РФ), предусматривающими, что нарушение или неправильное применение норм процессуального права является основанием для изменения или отмены судебного решения, а также определяющими перечень таких нарушений, которые являются основаниями для отмены судебного решения в любом случае.

Судя по всему, в ч. 1 комментируемой статьи речь идет о том, что оформляющий результаты проведенной с грубым нарушением требований комментируемого Закона проверки акт подлежит отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) при обжаловании такого акта в административном (внесудебном) порядке или судом при оспаривании такого акта в судебном порядке (о порядке обжалования и оспаривания см. комментарий к ст. 23 Закона). Однако это представляется не вполне точным. Видимо, речь должна идти о признании недействительным решения, выносимого в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки (о мерах, принимаемых в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки, см. комментарий к ст. 17 Закона). Основанием для такого утверждения является аналогия с той же налоговой проверкой. С учетом приведенных выше положений п. 14 ст. 101 части первой НК РФ предметом обжалования или оспаривания является не акт налоговой проверки, а выносимое по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки, включающим в себя акт налоговой проверки, решение налогового органа.

Необходимо отметить еще один момент. В части 1 комментируемой статьи говорится о недействительности результатов проверки, проведенной с грубым нарушением требований комментируемого Закона, при этом перечень таких грубых нарушений определен непосредственно в ч. 2 данной статьи. Но это не означает исключения возможности признания недействительными результатов проверки, проведенной с иными нарушениями требований комментируемого Закона. В этой связи уместна аналогия с положением п. 14 ст. 101 части первой НК РФ, согласно которому основаниями для отмены решения налогового органа вышестоящим налоговым органом или судом могут являться иные нарушения процедуры рассмотрения материалов налоговой проверки (имеются в виду иные, нежели нарушение существенных условий процедуры рассмотрения материалов налоговой проверки), если только такие нарушения привели или могли привести к принятию руководителем (заместителем руководителя) налогового органа неправомерного решения. В то же время следует учитывать, что разъяснения, данные в п. 30 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2001 г. N 5 "О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации" в отношении нормы-"предшественницы" (п. 6 ст. 101) (т.е. до внесения изменений Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 137-ФЗ), в значительной части утратили свою практическую значимость.

2. Как уже говорилось, ч. 2 комментируемой статьи непосредственно определяет перечень грубых нарушений установленных комментируемым Законом требований к организации и проведению проверок, которые являются безусловным основанием для отмены результатов проверки. К таким грубым нарушениям относятся следующие нарушения:

1) проведение плановой проверки чаще чем один раз в три года или в отсутствие разработанного органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля ежегодного плана или при неуведомлении, ненадлежащем уведомлении юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении плановой проверки,

т.е. нарушение требований соответственно ч. 2, 3 или 12 ст. 9 Закона, а также проведение внеплановой выездной проверки (за исключением внеплановой выездной проверки, основания проведения которой указаны в п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона) при неуведомлении, ненадлежащем уведомлении юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении такой проверки, т.е. нарушение требования ч. 16 ст. 10 Закона;

2) проведение внеплановой проверки в отсутствие оснований для ее проведения, т.е. нарушение требований соответственно ч. 2 или 3 ст. 10 Закона, а также проведение внеплановой выездной проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относящихся к субъектам малого или среднего предпринимательства, без согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, т.е. нарушение требования ч. 5 указанной статьи. Следует подчеркнуть, что основания для проведения внеплановой проверки отсутствуют как в случае, когда нет предусмотренных в п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации, так и в случаях, когда обращения и заявления не позволяют установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, или обращения и заявления не содержат сведений о фактах, указанных в ч. 2 данной статьи;

3) превышение сроков и времени проведения проверок в отношении субъектов малого предпринимательства, т.е. нарушение требования ч. 2 ст. 13 Закона. Соответственно, превышение сроков проведения проверок в отношении иных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей к грубым нарушениям комментируемого Закона не относится;

4) проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, т.е. нарушение соответствующего требования ч. 1 ст. 14 Закона. Как видно, к грубым нарушениям комментируемого Закона не относится нарушение иных требований ч. 1 данной статьи, в том числе проведение проверки на основании распоряжения или приказа неустановленной формы, а также проведение проверки должностным лицом или должностными лицами, которые не указаны в распоряжении или приказе;

5) истребование документов, не относящихся к предмету проверки, или превышение установленных сроков проведения проверок, т.е. нарушение запретов, установленных соответственно в п. 3 или 6 ст. 15 Закона. При этом не вполне понятна причина, по которой из положения п. 3 данной статьи в п. 5 ч. 2 комментируемой статьи указано только на нарушение запрета требования документов, не относящихся к предмету проверки, и не указано на нарушение запрета требования информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки;

6) непредставление акта проверки, т.е. нарушение требований ч. 4 ст. 16 Закона. Речь идет о том, что экземпляр акта проверки не вручен руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю, а в случае отсутствия указанных лиц, а также отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки - не направлен заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Глава 3. ПРАВА ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ, ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И ЗАЩИТА ИХ ПРАВ

Статья 21. Права юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки

Комментарий к статье 21

В комментируемой статье перечислены права, предоставляемые при проведении проверок, как указано в названии статьи, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям. С учетом содержания введенного в ст. 2 комментируемого Закона юридико-технического сокращения "юридические лица, индивидуальные предприниматели" речь идет о правах руководителей и иных должностных лиц юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, их уполномоченных представителей, что и отражено в комментируемой статье.

Комментируемая статья практически воспроизводит статью 13 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, определявшую перечень прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении мероприятий по контролю, за отдельными уточняющими изменениями, о чем подробнее сказано ниже. Здесь же следует отметить, что праву юридических лиц, индивидуальных предпринимателей на возмещение вреда, причиненного при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, посвящена самостоятельная статья комментируемого Закона, следующая непосредственно за комментируемой.

В отношении позиций определенного в комментируемой статье перечня прав руководителей и иных должностных лиц юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, их уполномоченных представителей при проведении проверок необходимо отметить следующее.

Право непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки (п. 1).

Точно так же данное право формулировалось и в п. 1 ст. 13 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, единственное отличие в том, что ранее говорилось о присутствии при проведении мероприятий по контролю, а не при проведении проверки.

Представляется очевидным, что в п. 1 комментируемой статьи речь идет о праве, предоставляемом юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям только при проведении выездной проверки, поскольку только такая проверка согласно ч. 2 ст. 12 комментируемого Закона проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности. Однако в п. 1 комментируемой статьи на то, что он применяется именно при проведении выездных проверок, по не вполне понятной причине не указано.

Предусмотренное в п. 1 комментируемой статьи право юридических лиц, индивидуальных предпринимателей корреспондирует с закрепленной в п. 5 ст. 18 комментируемого Закона обязанностью должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки 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 пункте 2 ст. 15 комментируемого Закона установлен запрет должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля 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. Исключение составляет случай проведения такой проверки по основанию,

предусмотренному в подп. "б" п. 2 ч. 2 ст. 10 данного 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.

Следует учитывать, что в соответствии с ч. 1 ст. 25 комментируемого Закона при проведении проверок юридические лица обязаны обеспечить присутствие руководителей, иных должностных лиц или уполномоченных представителей юридических лиц; индивидуальные предприниматели обязаны присутствовать или обеспечить присутствие уполномоченных представителей, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами. Также следует обратить внимание на то, что в данной норме речь идет о представителях, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, в то время как в п. 1 комментируемой статьи говорится в общем об уполномоченных представителях. О представительстве юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки см. комментарий к ст. 2 Закона.

Право получать от органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки и предоставление которой предусмотрено комментируемым Законом (п. 2).

В пункте 1 ст. 13 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля также предусматривалось право получать информацию, предоставление которой предусмотрено названным Законом и иными нормативными правовыми актами. Как видно, в отличие от данного положения в п. 2 комментируемой статьи конкретизирован ряд моментов: во-первых, указано на то, что речь идет о получении информации от органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц; во-вторых, указано на получение только той информации, которая относится к предмету проверки; в-третьих, говорится о получении информации, предоставление которой предусмотрено только комментируемым Законом.

Право юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, предусмотренное в п. 2 комментируемой статьи, корреспондирует с установленной в п. 6 ст. 18 комментируемого Закона обязанностью должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки представлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю, присутствующим при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки. При этом обращает на себя внимание то, что между положениями п. 2 комментируемой статьи и п. 6 ст. 18 комментируемого Закона имеется несогласованность: в одном случае говорится об информации и документах, а в другом - только об информации; в одном случае указано на то, что речь идет об информации, предоставление которой предусмотрено комментируемым Законом, а в другом случае такое указание не сделано.

Разумеется, положение п. 2 комментируемой статьи не может означать умаление в какой-либо степени тех прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей на получение информации, которые предусмотрены иными нормативными правовыми актами, нежели комментируемый Закон. Так, в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 8 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством РФ, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы (ч. 2); организация имеет право на получение от государственных органов,

органов местного самоуправления информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей этой организации, а также информации, необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами при осуществлении этой организацией своей уставной деятельности (ч. 3). В части 3 ст. 2 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" <1> предусмотрено, что каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах.

<1> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. N 19. Ст. 685.

Право знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля (п. 3).

Рассматриваемое право точно так же формулировалось и в п. 1 ст. 13 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, отличие лишь в том, что ранее говорилось о результатах мероприятий по контролю, а не о результатах проверки (кроме того, включено указание на органы муниципального контроля).

Предусмотренное в п. 3 комментируемой статьи право юридических лиц, индивидуальных предпринимателей знакомиться с результатами проверки корреспондирует с закрепленной в п. 7 ст. 18 комментируемого Закона обязанностью должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки знакомить руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с результатами проверки.

Право указывать в акте проверки об ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля частично дублируется в положении ч. 4 ст. 16 комментируемого Закона, согласно которому один из экземпляров акта проверки с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки. Там же предусмотрено, что в случае отсутствия руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля.

В части 12 указанной статьи предусмотрены права юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, непосредственно связанные с правом, указанным в ч. 3 комментируемой статьи, но об этом в комментируемой статье по не вполне понятной причине ничего не говорится. Так, согласно ч. 12 ст. 16 комментируемого Закона юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, проверка которых проводилась, в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений в течение 15 дней с даты получения акта проверки вправе представить в соответствующий орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в письменной

форме возражения в отношении акта проверки и (или) выданного предписания об устранении выявленных нарушений в целом или его отдельных положений; при этом юридическое лицо, индивидуальный предприниматель вправе приложить к таким возражениям документы, подтверждающие обоснованность таких возражений, или их заверенные копии либо в согласованный срок передать их в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля.

Право обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ (п. 4).

В пункте 1 ст. 13 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля также предусматривалось право обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ. В отличие от данного положения в п. 4 комментируемой статьи уточнено, что обжалованы могут быть только те действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, которые повлекли за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки. Данное уточнение представляется верным, но не вполне точным. Право на обжалование действий (бездействия) указанных должностных лиц возникает в случае, если такими действиями (бездействием) нарушены не только права, но и законные интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя. Наряду с этим следует отметить, что не вполне понятна причина, по которой не уточнено, что применительно к судебному порядку возникает право на оспаривание, а не на обжалование действий (бездействия) указанных должностных лиц.

Предусмотренное в п. 4 комментируемой статьи право юридических лиц, индивидуальных предпринимателей на обжалование действий (бездействия) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля охватывается более общими нормами ч. 1 и 2 ст. 23 комментируемого Закона о защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (см. комментарий к указанной статье).

Статья 22. Право юридических лиц, индивидуальных предпринимателей на возмещение вреда, причиненного при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Комментарий к статье 22

1. В статье 52 Конституции РФ установлено, что права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом; государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. В соответствии со ст. 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. В развитие данных конституционных норм в ст. 16 части первой ГК РФ закреплено, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Россией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием. В статье 1069 гл. 59 "Обязательства

вследствие причинения вреда" части второй ГК РФ установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Там же установлено, что вред возмещается за счет соответственно казны России, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

К изложенным нормам гражданского законодательства, по сути, и отсылает норма ч. 1 комментируемой статьи, предусматривая, что вред, причиненный юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям вследствие действий (бездействия) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, признанных в установленном законодательством РФ порядке неправомерными, подлежит возмещению за счет средств соответствующих бюджетов в соответствии с гражданским законодательством. Следует отметить, что, исходя из приведенных норм гражданского законодательства, право на возмещение такого вреда имеют любые юридические лица и индивидуальные предприниматели, которыми причинен такой вред, а не только те, в отношении которых проводились мероприятия по контролю, а также любые граждане, которые не являются индивидуальными предпринимателями и которым причинен такой вред.

Ранее в п. 1 ст. 14 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля содержалась практически точно такая же норма, которая закреплена в ч. 1 комментируемой статьи. Но есть и небольшое уточняющее изменение - в ч. 1 комментируемой статьи прямо указано, что, наряду с прочим, подлежит возмещению и упущенная выгода (неполученный доход). О понятии упущенной выгоды и определении ее размера см. ниже.

Необходимо подчеркнуть, что причиненный вред подлежит возмещению только при условии того, что действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля признаны неправомерными в порядке, установленном законодательством РФ. Об указанном порядке см. комментарий к ст. 23 Закона. Разумеется, помимо признания неправомерными действий (бездействия) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, условиями возмещения вреда является также причинно-следственная связь между этими действиями (бездействием) и причиненным вредом.

Предъявление иска о возмещении на основании ст. 1069 части второй ГК РФ вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, и рассмотрение этого иска судом общей юрисдикции или арбитражным судом осуществляются в соответствии с подведомственностью по общим правилам искового производства. Каких-либо особенностей для предъявления и рассмотрения таких исков ни ГПК РФ, ни АПК РФ не определяют.

Как следует из разъяснений, данных в п. 12 Постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 1 июля 1996 г. N 6/8 "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" <1>, ответчиком по такому делу должны признаваться Россия, соответствующий субъект РФ или муниципальное образование (ст. 16 ГК РФ) в лице соответствующего финансового или иного управомоченного органа. Там же указано, что предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно государственному органу или органу местного самоуправления, допустившему соответствующее нарушение, не может служить основанием для отказа в принятии искового заявления либо возвращения без рассмотрения; в этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующий финансовый или иной управомоченный орган. В пункте 2 Постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. N 23 "О некоторых вопросах

применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации" <2> аналогично разъяснено, что должником в обязательстве по возмещению вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, также является публично-правовое образование, а не его органы либо должностные лица этих органов. В соответствии с подп. 1 п. 3 ст. 158 БК РФ (в ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ <3>) в качестве представителя ответчика по таким искам выступает главный распорядитель средств федерального бюджета.

<1> Российская газета. N 152. 1996. 13 августа.

<2> Вестник ВАС РФ. 2006. N 8.

<3> СЗ РФ. 2007. N 18. Ст. 2117.

В отношении возможности соединения требования о признании ненормативного правового акта недействительным с требованием о возмещении на основании ст. 1069 части второй ГК РФ вреда, причиненного изданием такого акта, в п. 9 информационного письма Президиума ВАС РФ от 22 декабря 2005 г. N 99 "Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации" <1> даны следующие рекомендации:

<1> Вестник ВАС РФ. 2006. N 3.

в соответствии с ч. 1 ст. 130 АПК РФ требование о признании ненормативного правового акта недействительным и требование о возмещении вреда, основанное на ст. 1069 ГК РФ, могут быть соединены в одном исковом заявлении, если они связаны между собой по основаниям возникновения или представленным доказательствам, и к участию в деле привлечены соответственно государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо этих органов, а также публично-правовое образование, ответственное за возмещение вреда;

при необходимости дело может быть рассмотрено по правилам, предусмотренным ст. 160 АПК РФ (рассмотрение дела в отдельных заседаниях арбитражного суда);

в указанном случае дело подлежит рассмотрению арбитражным судом первой инстанции и решение должно быть принято в срок, не превышающий месяца со дня вынесения определения о назначении дела к судебному разбирательству (ст. 152 АПК РФ).

Исполнение судебных актов по искам к России, субъекту РФ, муниципальному образованию о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, регламентировано положениями гл. 24.1 "Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации" БК РФ (глава введена Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. N 197-ФЗ <1>).

<1> СЗ РФ. 2006. N 1. Ст. 8.

2. Часть 2 комментируемой статьи называет виды расходов (затрат), которые учитываются при определении размера вреда, причиненного юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям неправомерными действиями (бездействием) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностными лицами. Согласно данной норме к таким расходам (затратам) относятся:

- 1) расходы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относимые на себестоимость продукции (работ, услуг) или на финансовые результаты их деятельности;
- 2) затраты, которые юридические лица, индивидуальные предприниматели, права и (или) законные интересы которых нарушены, осуществили или должны осуществить для получения юридической или иной профессиональной помощи.

Практически точно такие же положения ранее содержались в п. 2 ст. 14 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но в отличие от названного Закона в ч. 1 комментируемой статьи прямо указано, что возмещению подлежит также упущенная выгода (неполученный доход). В таком виде положения комментируемой статьи соответствуют общим нормам гражданского законодательства, регламентирующим определение размера подлежащего возмещению вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Так, согласно п. 1 ст. 1064 части второй ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. В статье 1082 данного Кодекса предусмотрено, что, удовлетворяя требование о возмещении вреда, суд в соответствии с обстоятельствами дела обязывает лицо, ответственное за причинение вреда, возместить вред в натуре (предоставить вещь того же рода и качества, исправить поврежденную вещь и т.п.) или возместить причиненные убытки (п. 2 ст. 15).

В пункте 2 ст. 15 части первой ГК РФ, к которому отсылает ст. 1082, определено, что под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Там же предусмотрено, что в случае, если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения, наряду с другими убытками, упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы.

Как разъяснялось в названном выше Постановлении Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 1 июля 1996 г. N 6/8:

при разрешении споров, связанных с возмещением убытков, причиненных гражданам и юридическим лицам нарушением их прав, необходимо иметь в виду, что в состав реального ущерба входят не только фактически понесенные соответствующим лицом расходы, но и расходы, которые это лицо должно будет произвести для восстановления нарушенного права. Необходимость таких расходов и их предполагаемый размер должны быть подтверждены обоснованным расчетом, доказательствами, в качестве которых могут быть представлены смета (калькуляция) затрат на устранение недостатков товаров, работ, услуг; договор, определяющий размер ответственности за нарушение обязательств, и т.п. (п. 10);

размер неполученного дохода (упущенной выгоды) должен определяться с учетом разумных затрат, которые кредитор должен был понести, если бы обязательство было исполнено. В частности, по требованию о возмещении убытков в виде неполученного дохода, причиненных недопоставкой сырья или комплектующих изделий, размер такого дохода должен определяться исходя из цены реализации готовых товаров, предусмотренной договорами с покупателями этих товаров, за вычетом стоимости недопоставленного сырья или комплектующих изделий, транспортно-заготовительских расходов и других затрат, связанных с производством готовых товаров (п. 11).

Правило ч. 2 комментируемой статьи о том, что в состав убытков включаются расходы, осуществленные для получения юридической или иной профессиональной помощи, непосредственно в приведенных выше нормах гражданского законодательства не закреплено, но то, что в состав убытков, подлежащих возмещению в порядке ст. 15, 16 и

1069 ГК РФ, входят также расходы на представительство в суде и на оказание юридических услуг, подтверждено Определением КС РФ от 20 февраля 2002 г. N 22-О <1>. В обоснование данного вывода КС РФ отметил следующее:

<1> Экономика и жизнь. 2002. N 16.

законодатель не установил каких-либо ограничений по возмещению имущественных затрат на представительство в суде интересов лица, чье право нарушено. Иное противоречило бы обязанности государства по обеспечению конституционных прав и свобод;

исключение расходов на представительство в суде и на оказание юридических услуг из состава убытков, подлежащих возмещению в порядке ст. 15, 16 и 1069 ГК РФ в системной связи с его ст. 1082, свидетельствует о том, что толкование указанных норм, направленных на обеспечение восстановления нарушенных прав граждан и юридических лиц, в том числе путем возмещения вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти (ст. 53 Конституции РФ), при рассмотрении конкретного дела было осуществлено вопреки их конституционно-правовому смыслу, чего суды не вправе были делать.

3. В части 3 комментируемой статьи предусмотрено, что вред, причиненный юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям правомерными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, возмещению не подлежит, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Данное правило в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля не содержалось, но оно непосредственно следует из общих норм гражданского законодательства. Так, в п. 3 ст. 1064 гл. 59 "Обязательства вследствие причинения вреда" установлено, что вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом. В качестве примера такого случая можно указать на ст. 1067 данного Кодекса, согласно которой вред, причиненный в состоянии крайней необходимости, т.е. для устранения опасности, угрожающей самому причинителю вреда или другим лицам, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена иными средствами, должен быть возмещен лицом, причинившим вред. Там же предусмотрено, что, учитывая обстоятельства, при которых был причинен такой вред, суд может возложить обязанность его возмещения на третье лицо, в интересах которого действовал причинивший вред, либо освободить от возмещения вреда полностью или частично как это третье лицо, так и причинившего вред.

Статья 23. Защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Комментарий к статье 23

1 - 3. В части 1 ст. 46 Конституции РФ провозглашено, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Согласно ч. 2 указанной статьи решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. В соответствии со ст. 52 Конституции РФ права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом, государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

На основании данных конституционных положений в комментируемой статье закреплены нормы о защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Комментируемая статья практически воспроизводит статью 15 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, посвященную государственной защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), за отдельным уточняющим изменением в норме ч. 3 (см. ниже). Видимо, с учетом расширения сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля в названии комментируемой статьи не указано на то, что речь идет о государственной защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Ведь в случае реализации защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении муниципального контроля в административном порядке не приходится говорить о том, что такая защита является государственной (органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, ст. 12 Конституции РФ).

В части 1 комментируемой статьи указано на два возможных способа защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля: 1) в административном (внесудебном) порядке, т.е. посредством обращения с жалобой в вышестоящий орган государственного контроля (надзора) или орган муниципального контроля либо к вышестоящему должностному лицу; 2) в судебном порядке, т.е. посредством обращения с соответствующим заявлением в суд общей юрисдикции или арбитражный суд.

В отношении порядка защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля норма ч. 1 комментируемой статьи отсылает к законодательству РФ. В этом отношении необходимо отметить, что ст. 11 части первой ГК РФ (в ред. Федерального закона от 18 декабря 2006 г. N 231-ФЗ), регламентируя судебную защиту гражданских прав, предусматривает следующее: защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд (п. 1); защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом; решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде (п. 2). Согласно ст. 13 данного Кодекса ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными. Как установлено там же, в случае признания судом акта недействительным нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами, предусмотренными ст. 12 Кодекса.

Соответственно данным гражданско-правовым нормам процессуальное законодательство, т.е. ГПК РФ и АПК РФ, определяет две категории рассматриваемых судами дел, возникающих из публичных правоотношений: 1) дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части (по терминологии ГПК РФ), об оспаривании нормативных правовых актов (по терминологии АПК РФ); 2) дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (по терминологии ГПК РФ), об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц (по терминологии АПК РФ).

Об этих же двух категориях рассматриваемых судами дел и идет речь в ч. 2 и 3 комментируемой статьи:

в части 2 статьи - об обжаловании действий (бездействия) органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля либо их должностных лиц. Однако при этом по не вполне понятной причине из обжалуемых объектов "выпадают" ненормативные правовые акты и решения указанных органов, их должностных лиц. Кроме того, не вполне понятна причина, по которой применительно к судебному порядку говорится об обжаловании, а не об оспаривании действий (бездействия) указанных органов, их должностных лиц;

в части 3 статьи - о признании недействительными полностью или частично не соответствующих законодательству РФ нормативных правовых актов органов государственного контроля (надзора) или муниципальных правовых актов органов муниципального контроля. Здесь следует отметить, что в отличие от положения п. 3 ст. 15 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля в ч. 3 комментируемой статьи включено указание на то, что могут быть признаны недействительными только те нормативные правовые акты, которые нарушают права и (или) законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Тем самым данная норма приведена в соответствие с процессуальными нормами.

Право на судебное оспаривание ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, должностных лиц закреплено в соответствующих процессуальных нормах - в ч. 1 ст. 254 ГПК РФ, ч. 1 ст. 198 АПК РФ. Кроме того, это право предусмотрено в ст. 1 Закона РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (здесь и далее в ред. Федерального закона от 14 декабря 1995 г. N 197-ФЗ <1>).

<1> СЗ РФ. 1995. N 51. Ст. 4970.

Гражданские дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц рассматриваются судами общей юрисдикции по общим правилам искового производства, предусмотренным ГПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 23 и 25 данного Кодекса. Арбитражными судами дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, должностных лиц рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 22 и 24 данного Кодекса.

Подведомственность дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц определяется по следующим правилам. Согласно ч. 1 ст. 27, п. 2 ст. 29 и ч. 1 ст. 197 АПК РФ арбитражным судам подведомственны дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, должностных лиц. При этом в ч. 3 ст. 198 данного Кодекса установлено, что заявления о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными рассматриваются в арбитражном суде, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом не отнесено к компетенции других судов. В соответствии с ч. 2 ст. 27 АПК РФ арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием организаций, являющихся юридическими лицами, и индивидуальных предпринимателей, а с участием граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями, - только в случаях, предусмотренных данным Кодексом и иными федеральными законами. Во всех иных случаях дела об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, решений и действий

(бездействия) данных органов и должностных лиц подведомственны судам общей юрисдикции.

Возможность административного обжалования ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц предусмотрена соответствующими нормами: согласно ч. 1 ст. 254 ГПК РФ гражданин, организация вправе обратиться непосредственно в суд или в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти, к должностному лицу; в соответствии с ч. 1 ст. 4 Закона РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, должностному лицу.

Право на обращение в суд с заявлением о признании нормативного правового акта недействующим регламентировано положениями ст. 251 ГПК РФ и ст. 192 АПК РФ. Подведомственность судам дел об оспаривании нормативных правовых актов определяется по следующим правилам:

суды общей юрисдикции согласно п. 3 ч. 1 ст. 22 и ст. 245 ГПК РФ рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов. Как разъяснено в п. 1 Постановления Пленума ВС РФ от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" <1>, исходя из положений ст. 245 данного Кодекса, суды общей юрисдикции не вправе рассматривать и разрешать дела, возникающие из публичных правоотношений, в том числе по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, в случаях, когда федеральным законом их рассмотрение прямо отнесено к ведению арбитражных судов;

<1> Российская газета. N 276. 2007. 8 декабря.

арбитражные суды в соответствии с п. 1 ст. 29 и ч. 3 ст. 191 АПК РФ рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда. В пункте 3 Постановления Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. N 11 "О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации" <1> обращено внимание на данное положение и разъяснено, что указанные дела подлежат рассмотрению в арбитражном суде только в тех случаях, когда арбитражный суд прямо назван в федеральном законе в качестве суда, компетентного рассматривать эти дела.

<1> Вестник ВАС РФ. 2003. N 2.

Существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт, определены в п. 9 указанного Постановления Пленума ВС РФ от 29 ноября 2007 г. N 48: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. В пункте 10 данного Постановления разъяснено, что при решении вопроса о принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта или его части, независимо от его наименования (за исключением акта, принятого в форме закона), суду необходимо проверить, содержит ли он правовые нормы, определяющие правила поведения субъектов регулируемых отношений; в отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут

свидетельствовать различного рода приложения, утвержденные данным актом, в частности типовые, примерные положения.

Гражданские дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части рассматриваются судами общей юрисдикции по общим правилам искового производства, предусмотренным ГПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 23 и 24 данного Кодекса. Арбитражными судами дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 22 и 23 данного Кодекса.

Статья 24. Общественная защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Комментарий к статье 24

1. В комментируемой статье согласно ее названию регламентирована общественная защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Ранее данные вопросы регулировались положениями ст. 16 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, в ч. 1 которой предусматривалось, что организации независимо от организационно-правовых форм имеют право в соответствии с уставными документами осуществлять защиту прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в порядке, установленном законодательством РФ.

В отличие от данной нормы в ч. 1 комментируемой статьи, во-первых, говорится о защите прав и (или) законных интересов, осуществляемой не только юридическими лицами, но и индивидуальными предпринимателями, и, во-вторых, речь идет о защите юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями собственных прав и (или) законных интересов. Эти изменения представляются выходящими за рамки уточняющих, т.е. можно отметить изменение рассматриваемой нормы по существу, поскольку в ч. 1 ст. 16 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля виделась возможность осуществления некими специализированными организациями защиты прав и законных интересов других юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей.

Норма ч. 1 комментируемой статьи представляет предусматривающей возможность реализации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля такого указанного в ст. 12 части первой ГК РФ способа защиты гражданских прав, как самозащита права. В статье 14 данного Кодекса предусмотрено, что допускается самозащита гражданских прав; способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения. Согласно разъяснению, данному в п. 9 Постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 1 июля 1996 г. N 6/8 "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации", при разрешении споров, возникших в связи с защитой принадлежащих гражданам или юридическим лицам гражданских прав путем самозащиты (ст. 12 и 14), следует учитывать, что самозащита не может быть признана правомерной, если она явно не соответствует способу и характеру нарушения и причиненный (возможный) вред является более значительным, чем предотвращенный.

В указании в ч. 1 комментируемой статьи на то, что защита своих прав и законных интересов осуществляется юридическими лицами независимо от организационно-правовой формы в соответствии с уставными документами, видится не более чем излишнее "наследие" Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. К тому же

гражданское законодательство использует понятия "учредительные документы" (ст. 52 части первой ГК РФ), а не "уставные документы" юридического лица.

2. В части 2 комментируемой статьи предусмотрены права объединений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемых организаций, реализуемые в рамках общественной защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Такие же права ранее предусматривались в ч. 2 ст. 16 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля и в качестве субъектов этих прав указывались объединения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также иные некоммерческие организации.

О понятии саморегулируемых организаций уже говорилось (см. комментарий к ст. 2 Закона). Здесь же необходимо отметить следующее. Объединение юридических лиц (ассоциация или союз) согласно п. 4 ст. 50 части первой ГК РФ является одной из организационно-правовых форм некоммерческих организаций, однако в соответствии со ст. 121 данного Кодекса, ст. 11 Федерального закона "О некоммерческих организациях" в ассоциации (союзы) могут объединяться только юридические лица. Таким образом, в ч. 2 комментируемой статьи не идет речь об объединениях юридических лиц, индивидуальных предпринимателей как об организационно-правовой форме юридического лица. Исходя из того, что в функции такого объединения входит осуществление защиты прав и законных интересов своих членов, наряду с ассоциацией (союзом), организационно-правовыми формами таких объединений могут быть некоммерческое партнерство (ст. 8 Федерального закона "О некоммерческих организациях"), объединение работодателей (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27 ноября 2002 г. N 156-ФЗ "Об объединениях работодателей" <1>), торгово-промышленная палата (п. 1 ст. 1 Закона РФ от 7 июля 1993 г. N 5340-1 "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации" <2>) и т.д. Кстати говоря, именно ассоциация (союз) и некоммерческое партнерство являются приемлемыми организационно-правовыми формами для создания саморегулируемых организаций.

<1> СЗ РФ. 2002. N 48. Ст. 4741.

<2> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. N 33. Ст. 1309.

В отношении указанных в ч. 2 комментируемой статьи прав объединений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемых организаций, реализуемых в рамках общественной защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, необходимо отметить следующее.

Право обращаться в органы прокуратуры с просьбой принести протест на противоречащие закону нормативные правовые акты, на основании которых проводятся проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (п. 1).

Точно такое же право предусматривалось в ч. 2 ст. 16 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но при этом детализировалось, что протесты приносятся на противоречащие закону нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ и нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" (здесь и далее в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ) предусматривает право прокурора или его заместителя принести протест на противоречащий закону правовой акт при осуществлении надзора за исполнением законов (п. 3 ст. 22, ст. 23) и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. 27, ст. 28):

согласно п. 1 ст. 23 названного Закона (в ред. Федерального закона от 10 февраля 1999 г. N 31-ФЗ) <1> прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в

вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ;

<1> СЗ РФ. 1999. N 7. Ст. 878.

в соответствии с ч. 1 ст. 28 названного Закона прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ.

Как видно, в отличие от п. 1 ч. 2 комментируемой статьи в первом случае указано на возможность принесения протеста на любой противоречащий закону правовой акт, а не только на нормативный правовой акт, а во втором - в общем на акт, нарушающий права человека и гражданина. Кроме того, в обоих случаях также говорится о праве прокурора, его заместителя обратиться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта недействующим. Соответствующее право прокурора предусмотрено в ч. 1 ст. 251 ГПК РФ, ч. 2 ст. 192 АПК РФ. Как уже говорилось (см. комментарий к ст. 23 Закона), гражданские дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части рассматриваются судами общей юрисдикции по общим правилам искового производства, предусмотренным ГПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 23 и 24 данного Кодекса; арбитражными судами дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 22 и 23 данного Кодекса.

Протесты прокурора, его заместителя рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены положениями п. 2 - 4 ст. 23 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации":

протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме (п. 2);

при рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест (п. 3);

протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом (п. 4).

Право обращаться в суд в защиту нарушенных при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля прав и (или) законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся членами указанных объединений, саморегулируемых организаций (п. 2).

В части 2 ст. 16 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля предусматривалось, что объединения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также иные некоммерческие организации вправе обращаться в суд в защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе в защиту прав неопределенного круга юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В отличие от данного положения в п. 2 ч. 2 комментируемой статьи, наряду с уточняющими изменениями, указано, что объединения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемые организации обращаются в защиту прав и (или) законных интересов только тех юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, которые являются членами данных объединений, саморегулируемых организаций. Тем самым положение п. 2 ч. 2 комментируемой статьи согласовано с положением п. 2 ч. 3 ст. 6 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" (в

ред. Федерального закона от 22 июля 2008 г. N 148-ФЗ), предусматривающим право саморегулируемой организации от своего имени оспаривать в установленном законодательством РФ порядке любые акты, решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы саморегулируемой организации, ее члена или членов либо создающие угрозу такого нарушения.

Следует также отметить, что в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 6 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" в основные функции саморегулируемой организации входит представление интересов членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. В развитие данного положения в ч. 4 ст. 7 комментируемого Закона 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.

Статья 25. Ответственность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за нарушение настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 25

1. Комментируемая статья, как указано в ее названии, посвящена ответственности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за нарушение комментируемого Закона. Однако открывает данную статью ч. 1, в которой говорится об обязанности при проведении проверок: для юридических лиц - обеспечить присутствие руководителей, иных должностных лиц или уполномоченных представителей юридических лиц; для индивидуальных предпринимателей - присутствовать или обеспечить присутствие уполномоченных представителей.

Подобная обязанность ранее закреплялась в п. 2 ст. 13 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля: юридические лица и индивидуальные предприниматели обеспечивают по требованию органа государственного контроля (надзора) присутствие своих должностных лиц, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований, и (или) своих представителей при проведении мероприятий по контролю. Как видно, в отличие от данной нормы в ч. 1 комментируемой статьи возложение на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей обязанности обеспечить присутствие своих представителей не поставлено в зависимость от требования проверяющих. Кроме того, в ч. 1 комментируемой статьи прямо говорится о том, что индивидуальные предприниматели обязаны либо лично присутствовать при проведении проверок, либо обеспечить присутствие своих представителей.

Подобно прежнему регулированию в ч. 1 комментируемой статьи говорится о необходимости обеспечения присутствия при проведении проверок представителей, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами. Обращает на себя внимание то, что такое указание содержится только в отношении уполномоченных представителей индивидуальных предпринимателей. Однако вряд ли можно считать, что применительно к юридическим лицам законодатель подразумевает каких-либо иных представителей.

Следует также учитывать, что в п. 1 ст. 21 комментируемого Закона предусмотрено 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. При этом речь идет об иных представителях, нежели представители, ответственные за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами. О представительстве юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки см. комментарий к ст. 2 Закона.

Представляется очевидным, что в ч. 1 комментируемой статьи, как и в п. 1 ст. 21 комментируемого Закона, речь идет об обязанности, возлагаемой на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей только при проведении выездной проверки, поскольку только такая проверка согласно ч. 2 ст. 12 комментируемого Закона проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности. Однако в ч. 1 комментируемой статьи на то, что она применяется именно при проведении выездных проверок, по не вполне понятной причине не указано.

2. Часть 2 комментируемой статьи посвящена собственно ответственности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за нарушения комментируемого Закона. В сущности в данной норме воспроизведена ст. 17 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, в которой устанавливалось, что юридические лица, их должностные лица, индивидуальные предприниматели, их работники и их представители, допустившие нарушение названного Закона, необоснованно препятствующие проведению мероприятий по контролю и (или) не исполняющие в установленный срок предписания, постановления органов государственного контроля (надзора) об устранении выявленных нарушений, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

В части 2 комментируемой статьи лишь учтено расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля. Об ответственности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за неисполнение или ненадлежащее исполнение такой новой обязанности, установленной в ст. 8 комментируемого Закона, как направление в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти в соответствующей сфере уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности, говорится соответственно в ч. 9 указанной статьи, а не в ч. 2 комментируемой статьи.

Подобно прежнему регулированию ч. 2 комментируемой статьи в отношении ответственности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей отсылает к законодательству РФ. При этом, как и ранее, в данной норме, во-первых, перечислены субъекты правонарушений - юридические лица, их руководители, иные должностные лица или уполномоченные представители юридических лиц, индивидуальные предприниматели, их уполномоченные представители и, во-вторых, обозначены деяния (действия или бездействие), за которые наступает ответственность: необоснованное воспрепятствование проведению проверок, уклонение от проведения проверок и (или) неисполнение в установленный срок предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля об устранении выявленных нарушений обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами. Однако в перечислении как субъектов правонарушений, так и противоправных деяний не видится необходимости, поскольку соответствующие вопросы регулируются актами, устанавливающими соответствующие виды юридической ответственности. Кроме того, не вполне удачным представляется то, что среди противоправных деяний содержится общая ссылка на нарушение комментируемого Закона.

В отношении же самой ответственности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за нарушения комментируемого Закона необходимо отметить, что в ч. 2 комментируемой статьи подразумевается, прежде всего, административная ответственность, предусмотренная следующими статьями гл. 19 "Административные правонарушения против порядка управления" КоАП РФ: 19.4 "Неповиновение законному

распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль)", 19.5 "Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)" (название в ред. от 20 августа 2004 г. N 114-ФЗ <1>), 19.6 "Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения" и 19.7 "Непредставление сведений (информации)".

<1> СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3529.

Глава 4. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 26. О признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации

Комментарий к статье 26

Комментируемой статьей со дня вступления в силу комментируемого Закона, т.е. с 1 июля 2009 г. (см. комментарий к ст. 27 Закона), признаются утратившими силу:

непосредственно Закон 2001 г. о защите прав при проведении контроля;

федеральные законы, вносившие изменения в Закон 2001 г. о защите прав при проведении контроля, - Федеральный закон от 30 октября 2002 г. N 132-ФЗ "О внесении дополнения в статью 1 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" <1> и Федеральный закон от 1 октября 2003 г. N 129-ФЗ "О внесении изменения и дополнения в статью 7 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" <2>;

<1> СЗ РФ. 2002. N 44. Ст. 4297.

<2> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3820.

те отдельные положения федеральных законов, которыми вносились изменения в Закон 2001 г. о защите прав при проведении контроля, - пункт 2 ст. 33 Федерального закона от 10 января 2003 г. N 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" <1>, ст. 2 Федерального закона от 2 июля 2005 г. N 80-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности", Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" <2> и ст. 3 Федерального закона от 31 декабря 2005 г. N 206-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации" и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования градостроительной деятельности" <3>.

<1> СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 169.

<2> СЗ РФ. 2005. N 27. Ст. 2719.

<3> СЗ РФ. 2006. N 1. Ст. 17.

Единственное, что не учтено в комментируемой статье, это то, что одновременно с одобрением Советом Федерации комментируемого Закона Президентом РФ подписан Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. N 272-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности" <1>,

которым внесено изменение в п. 3 ст. 1 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Точнее говоря, при работе над законопроектом, изданным в качестве Федерального закона от 22 декабря 2008 г. N 272-ФЗ, не учтено, что к завершению близилась работа над законопроектом, принятым в качестве комментируемого Закона.

<1> СЗ РФ. 2008. N 52. Ч. 1. Ст. 6227.

Следует также отметить, что отдельные положения Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля утратили силу еще до издания комментируемого Закона. В частности:

в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <1> признаны утратившими силу ст. 5 и 6 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля (см. комментарий к ст. 4 Закона);

<1> СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3607.

Федеральный закон от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации" <1> исключил фразу из п. 2 ст. 10 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля (см. комментарий к указанной статье);

<1> СЗ РФ. 2005. N 19. Ст. 1752.

Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. N 266-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации" <1> признано утратившим силу одно из положений п. 3 ст. 1 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля;

<1> СЗ РФ. 2007. N 1. Ч. 1. Ст. 29.

в соответствии с Постановлением КС РФ от 18 июля 2008 г. N 10-П утратили силу взаимосвязанные положения абз. 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля (см. комментарий к ст. 10 Закона).

Статья 27. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 27

1. В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию. Там же установлено то, что неопубликованные законы не применяются. Кроме того, согласно указанной конституционной норме любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов установлен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" <1>, согласно ст. 4 которого (в ред. Федерального закона от 22 октября 1999 г. N 185-ФЗ <2>) официальным опубликованием федерального закона считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете" или Собрании законодательства Российской Федерации.

<1> СЗ РФ. 1994. N 8. Ст. 801.

<2> СЗ РФ. 1999. N 43. Ст. 5124.

Текст комментируемого Закона опубликован: в "Парламентской газете" - в N 90 от 31 декабря 2008 г.; в "Российской газете" - в N 266 от 30 декабря 2008 г.; в Собрании законодательства Российской Федерации - в выпуске N 52 (ч. 1) от 29 декабря 2008 г., ст. 6249. Соответственно, днем официального опубликования комментируемого Закона следует считать 30 декабря 2008 г. При этом учитывается, что согласно правовой позиции КС РФ, изложенной в Постановлении от 24 октября 1996 г. N 17-П <1>, день, которым датируется выпуск Собрания законодательства Российской Федерации с текстом федерального закона, не может считаться днем его обнародования; указанная дата, как свидетельствуют выходные данные, совпадает с датой подписания издания в печать, и, следовательно, с этого момента еще реально не обеспечивается получение информации о содержании закона его адресатами. Днем официального опубликования федерального закона согласно позиции КС РФ должен быть признан день опубликования его полного текста в "Российской газете" (положение о том, что официальным опубликованием федерального закона также считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", включено в норму ст. 4 Федерального закона "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" в соответствии с Федеральным законом от 22 октября 1999 г. N 185-ФЗ, т.е. после того как КС РФ рассмотрел дело).

<1> СЗ РФ. 1996. N 45. Ст. 5202.

Как предусмотрено в ст. 6 Федерального закона "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания", федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу. Соответственно, в ч. 1 и 2 комментируемой статьи и установлен такой другой порядок вступления в силу комментируемого Закона - согласно норме ч. 1 данной статьи Закон (за исключением отдельных его положений, о которых сказано ниже) вступает в силу с 1 июля 2009 г.

2. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает специальное правило вступления в силу норм ч. 6 и 7 ст. 9 комментируемого Закона, предписывающих Генеральной прокуратуре РФ формировать ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещать указанный план на своем официальном сайте. Поскольку комментируемый Закон в целом вводится в действие с середины 2009 календарного года, в ч. 2 комментируемой статьи установлено, что данные нормы ч. 6 и 7 ст. 9 Закона вступают в силу с 1 января 2010 г., т.е. с начала следующего календарного года.

Таким образом, первый ежегодный сводный план проведения плановых проверок должен быть сформирован Генеральной прокуратурой РФ в 2010 г. (соответственно, план на 2011 г.), для чего в срок до 1 ноября 2010 г. органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля впервые должны быть направлены в органы прокуратуры проекты ежегодных планов проведения плановых проверок. Первый

ежегодный сводный план проведения плановых проверок должен быть размещен Генеральной прокуратурой РФ на своем официальном сайте в срок до 31 декабря 2010 г.

Следует обратить внимание на то, что для норм ст. 9 комментируемого Закона, регламентирующих разработку и утверждение ежегодных планов проведения плановых проверок (но не сводного плана), особый порядок вступления их в силу не предусмотрен. Соответственно, в 2009 г. органам государственного контроля (надзора), органам муниципального контроля предстоит разработать и утвердить планы проведения плановых проверок на 2010 г. Однако при этом не вполне понятно, следует ли органам государственного контроля (надзора), органам муниципального контроля готовить такие планы на второе полугодие 2009 г. С одной стороны, комментируемый Закон действует уже с 1 июля 2009 г. и опубликован он за полгода до этой даты, т.е. возможность для разработки и утверждения планов предоставлялась. Но, с другой стороны, в данном Законе, в том числе в его заключительных положениях, не предусмотрена возможность составления плана проведения плановых проверок на полугодие, а не на год.

3. В части 3 комментируемой статьи установлено, что со дня вступления в силу комментируемого Закона нормативные правовые акты, действующие на территории России, применяются в части, не противоречащей данному Закону, до дня приведения их в соответствие с данным Законом. Такое же заключительное положение содержал и Закон 2001 г. о защите прав при проведении контроля (п. 2 ст. 18). Соответственно данному заключительному положению комментируемый Закон наделяется характером базового нормативного правового документа, которым регулируются отдельные аспекты государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, точно так же как раньше такой характер имел Закон 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но только в отношении государственного контроля и надзора.

Следует отметить, что в норме ч. 3 комментируемой статьи, по сути, подразумеваются только федеральные законы. В ней не может идти речь о федеральных конституционных законах, поскольку актам данного вида федеральные законы противоречить не могут в силу ч. 3 ст. 76 Конституции РФ. Иные, нежели законодательные, нормативные правовые акты федерального уровня, т.е. нормативные правовые акты Президента РФ, а также Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти, не могут противоречить комментируемому Закону в силу ч. 3 ст. 90 и ч. 3 ст. 115 Конституции РФ, а законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ - в силу ч. 5 ст. 76 Конституции РФ.

4. Часть 4 комментируемой статьи предусматривает с 1 января 2011 г. право юридических лиц, индивидуальных предпринимателей направлять в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти в соответствующей сфере уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью. Следует подчеркнуть, что речь идет лишь о возможной форме исполнения установленной в ст. 8 комментируемого Закона обязанности по направлению таких уведомлений, т.е. с указанной даты юридические лица, индивидуальные предприниматели могут по своему выбору направлять такие уведомления либо в форме электронного документа, либо в обычном порядке (почтовым отправлением, лично или через представителя).

Порядок направления уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, согласно ч. 4 комментируемой статьи подлежит установлению Правительством РФ, т.е. тем же органом, который в соответствии с ч. 8 ст. 8 комментируемого Закона уполномочен на установление формы такого уведомления и порядка их представления.

О подписании электронных документов электронной цифровой подписью см. комментарий к ст. 10 Закона.

Органы государственной власти:

Совет Федерации - Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

Государственная Дума - Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации;

КС РФ - Конституционный Суд Российской Федерации;

ВС РФ - Верховный Суд Российской Федерации;

ВАС РФ - Высший Арбитражный Суд Российской Федерации;

МВД России - Министерство внутренних дел Российской Федерации;

Минздравсоцразвития России - Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации;

Мининформсвязи России - Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации;

Минтруд России - Министерство труда и социального развития Российской Федерации;

Минэкономразвития России - Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации;

Росздравнадзор - Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития;

Роспотребнадзор - Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

ФНС России - Федеральная налоговая служба;

Ростехрегулирование - Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;

Госстандарт России - Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии, Комитет Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации;

Росгосхлебинспекция - Государственная хлебная инспекция при Правительстве Российской Федерации.

Правовые акты:

часть первая ГК РФ - Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3301.

часть вторая ГК РФ - Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 1996. N 5. Ст. 410.

УК РФ - Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

ВзК РФ - Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. N 60-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 1997. N 12. Ст. 1383.

БК РФ - Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

часть первая НК РФ - Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3824.

КТМ РФ - Кодекс торгового мореплавания РФ от 30 апреля 1999 г. N 81-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2207.

КВВТ РФ - Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. N 24-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 2001. N 11. Ст. 1001.

Закон 2001 г. о защите прав при проведении контроля - Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" <1>;

<1> СЗ РФ. 2001. N 33. Ч. I. Ст. 3436.

УПК РФ - Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 2001. N 52. Ч. I. Ст. 4921.

КоАП РФ - Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 2002. N 1. Ч. 1. Ст. 1.

ТрК РФ - Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 2002. N 1. Ст. 3.

АПК РФ - Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3012.

ГПК РФ - Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 2002. N 46. Ст. 4532.

ТмК РФ - Таможенный кодекс РФ от 28 мая 2003 г. N 61-ФЗ <1>;

<1> СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2066.

ГсК РФ - Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ <1>.

<1> СЗ РФ. 2005. N 1. Ч. 1. Ст. 16.

Источники правовых актов:

БНА ФОИВ - Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти;

Вестник ВАС РФ - "Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации";

Ведомости СНД и ВС РФ - "Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации";

СЗ РФ - Собрание законодательства Российской Федерации;

СПС - справочные правовые системы.

Иные сокращения:

ЕГРИП - Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей;

ЕГРЮЛ - Единый государственный реестр юридических лиц.

Список использованных правовых актов

Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ.

Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ.

Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. N 60-ФЗ.

Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ.

Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ.

Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ.

Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ.

Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. N 24-ФЗ.

Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ.

Кодекс торгового мореплавания РФ от 30 апреля 1999 г. N 81-ФЗ.

Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ.

Таможенный кодекс РФ от 28 мая 2003 г. N 61-ФЗ.

Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ.

Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации".

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1997 г. N 3-ФКЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации".

Федеральный конституционный закон от 19 июня 2004 г. N 4-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации".

Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2008 г. N 8-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации".

Закон РФ от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации".

Закон РФ от 27 ноября 1992 г. N 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации".

Закон РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации".

Закон РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

Закон РФ от 7 июля 1993 г. N 5340-1 "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации".

Закон РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне".

Федеральный закон от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания".

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

Федеральный закон от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации".

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации".

Федеральный закон от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности".

Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации".

Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии".

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения".

Федеральный закон от 14 декабря 1995 г. N 197-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

Федеральный закон от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения".

Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях".

Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг".

Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. N 150-ФЗ "Об оружии".

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Федеральный закон от 6 октября 1997 г. N 131-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О государственной тайне".

Федеральный закон от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах".

Федеральный закон от 25 июня 1998 г. N 92-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации".

Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. N 31-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации".

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения".

Федеральный закон от 9 июля 1999 г. N 154-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации".

Федеральный закон от 18 июля 1999 г. N 183-ФЗ "Об экспортном контроле".

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Федеральный закон от 22 октября 1999 г. N 185-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания".

Федеральный закон от 2 января 2000 г. N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов".

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц".

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 1-ФЗ "Об электронной цифровой подписи".

Федеральный закон от 21 марта 2002 г. N 31-ФЗ "О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц".

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)".

Федеральный закон от 30 октября 2002 г. N 132-ФЗ "О внесении дополнения в статью 1 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. N 156-ФЗ "Об объединениях работодателей".

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании".

Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации".

Федеральный закон от 23 июня 2003 г. N 76-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц".

Федеральный закон от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Федеральный закон от 7 июля 2003 г. N 126-ФЗ "О связи".

Федеральный закон от 1 октября 2003 г. N 129-ФЗ "О внесении изменения и дополнения в статью 7 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. N 153-ФЗ "О внесении изменения в статью 5 Закона Российской Федерации "О государственной тайне".

Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. N 162-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации".

Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. N 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле".

Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. N 185-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Федеральный закон от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне".

Федеральный закон от 20 августа 2004 г. N 114-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях".

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых

законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. N 201-ФЗ "О внесении изменений в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации".

Федеральный закон от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации".

Федеральный закон от 2 июля 2005 г. N 80-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности", Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях".

Федеральный закон от 2 июля 2005 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" и в статью 49 Гражданского кодекса Российской Федерации".

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 93-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации".

Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. N 197-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "Об исполнительном производстве".

Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. N 206-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации" и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования градостроительной деятельности".

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации".

Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции".

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 137-ФЗ "О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования".

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации".

Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. N 231-ФЗ "О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации".

Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. N 266-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации".

Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. N 16-ФЗ "О транспортной безопасности".

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

Федеральный закон от 9 апреля 2007 г. N 45-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях".

Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации".

Федеральный закон от 1 мая 2007 г. N 65-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О техническом регулировании".

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации".

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях".

Федеральный закон от 22 июля 2008 г. N 148-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. N 272-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности".

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции".

Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. N 315-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации".

Пояснительная записка к проекту Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля (надзора)" (проект N 92975-5).

Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. N 17-П по делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об акцизах".

Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. N 10-П по делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова.

Определение Конституционного Суда РФ от 25 июля 2001 г. N 138-О по ходатайству Министерства Российской Федерации по налогам и сборам о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации".

Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2002 г. N 22-О по жалобе открытого акционерного общества "Большевик" на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия".

Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. N 6/8 "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации".

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2001 г. N 5 "О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации".

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2002 г. N 11 "О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации".

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации".

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях".

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. N 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации".

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части".

Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 декабря 2005 г. N 99 "Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации".

Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203 "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне".

Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти".

Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. N 188 "Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера".

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти".

Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти".

Указ Президента РФ от 23 сентября 2005 г. N 1111 "О внесении изменения в Перечень сведений конфиденциального характера, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. N 188".

Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти".

Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности".

Постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. N 1233 "Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти".

Постановление Правительства РФ от 16 марта 1999 г. N 298 "О порядке выплаты и размерах сумм, подлежащих выплате свидетелям, переводчикам, специалистам, экспертам и понятым, привлекаемым для участия в производстве действий по осуществлению налогового контроля".

Постановление Правительства РФ от 6 июля 2001 г. N 514 "Об аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности".

Постановление Правительства РФ от 19 июня 2002 г. N 439 "Об утверждении форм документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, и требований к их оформлению".

Постановление Правительства РФ от 16 октября 2003 г. N 630 "О Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, правилах хранения в Единых государственных реестрах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей документов (сведений) и передачи их на постоянное хранение в государственные архивы, а также о внесении изменений и дополнений в Постановления Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 г. N 438 и 439".

Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. N 110 "О совершенствовании процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. N 30 "О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти".

Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2005 г. N 221 "Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи".

Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 "О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг".

Постановление Правительства РФ от 4 мая 2008 г. N 331 "О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. N 679".

Постановление Правительства РФ от 22 июля 2008 г. N 556 "О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства".

Постановление Комитета РФ по стандартизации, метрологии и сертификации от 28 июня 1993 г. N 163 "Об утверждении Общероссийского классификатора услуг населению".

Постановление Министерства труда и социального развития РФ от 18 февраля 2000 г. N 19 "Об утверждении норм оплаты денежного вознаграждения переводчиков, специалистов и экспертов, привлекаемых для участия в производстве действий по осуществлению налогового контроля".

Постановление Государственного комитета РФ по стандартизации и метрологии от 6 ноября 2001 г. N 454-ст "О принятии и введении в действие ОКВЭД".

Приказ Государственной хлебной инспекции при Правительстве РФ от 11 января 2002 г. N 2 "Об утверждении Правил проведения государственного контроля за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки".

Постановление Государственного комитета РФ по стандартизации и метрологии от 3 марта 2003 г. N 65-ст "О принятии и введении в действие Государственного стандарта Российской Федерации" (Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 6.30-2003 "Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов").

Приказ Министерства информационных технологий и связи РФ от 10 ноября 2005 г. N 128 "Об утверждении формы акта проверки деятельности в области связи".

Приказ Министерства информационных технологий и связи РФ от 25 мая 2006 г. N 68 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий".

Приказ Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития от 9 июня 2006 г. N 1379-Пр/06 "Об утверждении форм актов проверок по производству лекарственных средств".

Приказ Министерства внутренних дел РФ и Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 3 ноября 2006 г. N 879/746 "Об утверждении Регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации".

Приказ Федеральной налоговой службы от 1 декабря 2006 г. N САЭ-3-09/826@ "Об утверждении форм документов, используемых при постановке на учет и снятии с учета российских организаций и физических лиц".

Приказ Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития от 28 февраля 2007 г. N 434-Пр/07 "Об утверждении формы акта проверки".

Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 ноября 2007 г. N 329-ст "О принятии и введении в действие Изменения 1/2007 ОКВЭД к Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1), Общероссийского классификатора видов экономической деятельности ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002)".

Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 декабря 2007 г. N 200 "О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации".

Письмо Министерства экономического развития и торговли РФ от 10 сентября 2001 г. N 45-1-16/1372 "О реализации Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 7 марта 2006 г. N 0100/2473-06-32 "О разъяснении отдельных положений действующего законодательства".

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Статья 3. Принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Статья 4. Полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор)

Статья 5. Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор)

Статья 6. Полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль

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

Статья 8. Уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности

Глава 2. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль

Статья 9. Организация и проведение плановой проверки

Статья 10. Организация и проведение внеплановой проверки

Статья 11. Документарная проверка

Статья 12. Выездная проверка

Статья 13. Срок проведения проверки

Статья 14. Порядок организации проверки

Статья 15. Ограничения при проведении проверки

Статья 16. Порядок оформления результатов проверки

Статья 17. Меры, принимаемые должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки

Статья 18. Обязанности должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки

Статья 19. Ответственность органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверки

Статья 20. Недействительность результатов проверки, проведенной с грубым нарушением требований настоящего Федерального закона

Глава 3. Права юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защита их прав

Статья 21. Права юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки

Статья 22. Право юридических лиц, индивидуальных предпринимателей на возмещение вреда, причиненного при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Статья 23. Защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Статья 24. Общественная защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Статья 25. Ответственность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за нарушение настоящего Федерального закона

Глава 4. Заключительные положения

Статья 26. О признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации

Статья 27. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Список сокращений

Органы государственной власти

Правовые акты

Источники правовых актов

Иные сокращения

Список использованных правовых актов

THE BOOK IS MADE BY

AXL-ROSE

AXL-ROSE@YA.RU