



Корпорация
МСП

Защита прав малых и средних предприятий
при проведении государственного контроля
(надзора) и муниципального контроля
за соблюдением требований
законодательства Российской Федерации

Среди наиболее значимых проблем для субъектов МСП, возникающих при взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, является проблема избыточного административного давления на субъекты МСП со стороны контролирующих органов. Прежде всего это связано с проведением проверочных мероприятий.

На решение данной проблемы направлен [Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля \(надзора\) и муниципального контроля»](#) (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), который в том числе предусматривает **ограничения на проведение с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2020 г. плановых проверок в отношении субъектов МСП.**

В данном материале приводятся правовые рекомендации по защите прав малых и средних предприятий при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.



1. Плановые и внеплановые проверки

Плановая проверка (статья 9 Федерального закона № 294-ФЗ):

Предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности совокупности предъявляемых обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям.

Плановые проверки проводятся **не чаще чем один раз в три года**.

Плановые проверки проводятся **на основании ежегодных планов** разрабатываемых в соответствии с [постановлением Правительства РФ от 30.06.2010 №489](#) «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Ежегодные планы проведения плановых проверок **направляются в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для формирования ежегодного сводного плана** проведения плановых проверок.



Важно знать

Пошаговые инструкции для подготовки к проверкам налоговой и пожарной служб, трудовой инспекции, Роспотребнадзора, а также образцы документов можно получить при помощи специального [онлайн-сервиса](#) на разработанном Корпорацией МСП [Портале бизнес-навигатора МСП](#).

Для субъектов МСП сервис предоставляется бесплатно.



Внеплановая проверка (статья 10 Федерального закона № 294-ФЗ):

Предметом внеплановой проверки является **соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем** в процессе осуществления деятельности **обязательных требований** и требований, установленных муниципальными правовыми актами, **выполнение 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.

Основанием для проведения внеплановой проверки являются:

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, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, **информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, от средств массовой информации** о следующих фактах:

а) **возникновение угрозы причинения вреда** жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) **причинение вреда** жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

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

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и **на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки** в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.



Внеплановая выездная проверка юридических лиц и индивидуальных предпринимателей может быть проведена **только после согласования с органом прокуратуры** по месту осуществления деятельности таких юридических лиц и индивидуальных **предпринимателей** (пункт 5 статьи 10 **Федерального закона № 294-ФЗ**), за исключением случаев обращения в контрольный (надзорный) орган граждан с жалобами на нарушение прав потребителей.

Основаниями для отказа в согласовании проведения внеплановой выездной проверки являются:

1) **отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании** проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) **отсутствие оснований для проведения** внеплановой выездной **проверки** в соответствии с требованиями **части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ**;

3) **несоблюдение требований, установленных Федеральным законом № 294-ФЗ**, к оформлению решения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки;

4) **проведение внеплановой выездной проверки, противоречащей федеральным законам, нормативным правовым актам** Президента Российской Федерации, нормативным правовым актам Правительства Российской Федерации;

5) **несоответствие предмета** внеплановой выездной проверки **полномочиям органа государственного контроля (надзора)** или органа муниципального контроля;

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.



2. Выездные и невыездные проверки

Федеральным законом № 294-ФЗ проверки распределяются на **документарные (невыездные) и выездные**.

В соответствии со **статьей 11 Федерального закона № 294-ФЗ предметом документарной проверки являются** 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.

Документарная проверка **проводится по месту нахождения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля**.

В процессе проведения документарной проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля **в первую очередь рассматриваются документы юридического лица, индивидуального предпринимателя, имеющиеся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля**, в том числе уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, акты предыдущих проверок, материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях и иные документы о результатах осуществленных в отношении этих юридического лица, индивидуального предпринимателя государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Согласно **статье 12 Федерального закона № 294-ФЗ предметом выездной проверки являются** содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие их работников, 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.



2. Выездные и невыездные проверки

Выездная проверка проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

Выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным:

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



Важно знать

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 руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о назначении выездной проверки и 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.

Руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица, индивидуальный предприниматель, его уполномоченный представитель обязаны предоставить должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящим выездную проверку, возможность ознакомиться с документами, связанными с целями, задачами и предметом выездной проверки, в случае, если выездной проверке не предшествовало проведение документарной проверки, а также 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.



Способы защиты от необоснованных и незаконных проверок

Можно выделить **4 основных способа защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей** от незаконных и необоснованных проверок контрольно-надзорными органами.

1. Направление обращения, заявления, жалобы в органы прокуратуры Российской Федерации (в том числе, по месту осуществления деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя), рассмотрение которых осуществляется в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре).

2. Подача жалобы на действия контрольно-надзорного органа и (или) должностного лица в административном порядке (подача жалобы непосредственному руководителю должностного лица либо вышестоящему контрольно-надзорному органу).

3. Обращение за защитой своих прав и законных интересов в судебном порядке, в том числе посредством направления искового заявления о признании незаконными действий контрольно-надзорного органа и (или) конкретного должностного лица в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации.

4. Обращение в адрес Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в соответствующих субъектах Российской Федерации.

Важно знать:

В соответствии со [статьей 2 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»](#) (далее – Федеральный закон № 78-ФЗ), к основным задачам уполномоченного по защите прав предпринимателей относятся защита прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности, а также осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Согласно [пункту 2 статьи 4 Федерального закона № 78-ФЗ](#) уполномоченный принимает решение о принятии жалобы субъекта предпринимательской деятельности к рассмотрению или об отказе в принятии жалобы к рассмотрению в течение десяти дней со дня ее поступления, о чем уведомляет заявителя в течение трех дней. В дальнейшем уполномоченный уведомляет заявителя о результатах реализации мер по восстановлению его нарушенных прав и законных интересов с периодичностью не реже одного раза в два месяца.



Перечень **грубых нарушений, при совершении которых результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля 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 на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя, предусмотрен **частью 2 статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ.**



Способы защиты от необоснованных и незаконных проверок

К таким нарушениям относятся:

1. Отсутствие оснований проведения плановой проверки:

- проверка проведена второй раз в течение трех лет;
- проверка не предусмотрена ежегодным планом, разработанным органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля в соответствии с их полномочиями.

2. Нарушение сроков уведомления о проведении плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя:

- уведомление о проверке направлено 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 способом позднее трех рабочих дней до начала ее проведения;
- уведомление не направлено.

3. Нарушение сроков уведомления о проведении внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя:

- уведомление о проверке направлено позднее двадцати четырех часов до начала ее проведения, за исключением внеплановой выездной проверки, основания проведения которой указаны в [пункте 2 части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ](#).

4. Привлечение в качестве экспертных организаций (экспертов) к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и не аттестованных в установленном порядке граждан.

5. Отсутствие оснований проведения внеплановой выездной проверки, то есть отсутствие:

- обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой 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, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации и др.;
 - чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; нарушения прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены).
- Кроме того, основания проведения внеплановой выездной проверки отсутствуют и в случаях, когда обращения и заявления не позволяют установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, либо обращения и заявления не содержат сведений об указанных фактах.

Способы защиты от необоснованных и незаконных проверок

6. Отсутствие согласования с органами прокуратуры по месту осуществления деятельности организации или ИП **внеплановой выездной проверки** в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя, проводимой вышеуказанным основаниям.

7. Нарушение сроков и времени проведения проверок в отношении субъектов малого предпринимательства (в отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановой выездной проверки **не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год**).

8. Проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

9. Истребование документов, не относящихся к предмету проверки.

10. Непредставление акта проверки.

11. Участие в проведении проверок экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся проверка.

Способы защиты от необоснованных и незаконных проверок

В случае совершения указанных нарушений предприниматель может **обратиться за защитой своих прав в судебном порядке либо обратиться с жалобой на действия контрольного (надзорного) органа в прокуратуру Российской Федерации**, к полномочиям которой, в соответствии с Законом о прокуратуре, относится надзор за исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации органами контроля и их должностными лицами.



Важно знать

В случае установления органом прокуратуры факта нарушения закона, контрольному (надзорному) органу или должностному лицу, которые уполномочены на устранение допущенного нарушения, вносится представление об установлении правонарушения, в отношении которого, в течение месяца со дня внесения представления, должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме, в соответствии со [статьей 24 Закона о прокуратуре](#).

Иным способом прокурорского реагирования может являться направление, в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, в письменной форме должностным лицам предупреждения о недопустимости нарушения закона, в соответствии [со статьей 25.1 Закона о прокуратуре](#). Данный способ может являться оптимальным при наличии сведений о планируемой контрольным органом выездной проверке без законных оснований ее проведения.

*В соответствии со [статьей 26.1 Федерального закона № 294-ФЗ](#) установлен запрет на проведение плановых проверок в отношении предпринимателей, отнесенных к субъектам малого и среднего предпринимательства, за исключением осуществляющих виды деятельности, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, **до 31 декабря 2018 г.***

В соответствии с [частью 3 статьи 26.1 Федерального закона № 294-ФЗ](#) предприниматель вправе подать в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля заявление об исключении из ежегодного плана проведения плановых проверок проверки в отношении их, если полагают, что проверка включена в ежегодный план проведения плановых проверок неправомерно. Порядок подачи и рассмотрения такого заявления установлен [постановлением Правительства Российской Федерации от 26.11.2015 № 1268](#).



1. Проведение внеплановой проверки, по основаниям, не предусмотренным Федеральным законом № 294-ФЗ

Частью 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ установлен перечень оснований для проведения внеплановой проверки.

Указанные основания для проведения внеплановой проверки нашли свое отражение в приказах различных министерств Российской Федерации.

Например, в соответствии с приказом Минтранса РФ от 20 октября 2011 г. № 271 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта проведения проверок при осуществлении федерального государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации железнодорожного подвижного состава» внеплановые проверки проводятся по следующим основаниям:

- **истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем** ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;
- **поступление в Ространснадзор обращений и заявлений граждан**, в том числе юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах нарушений требований пожарной безопасности (если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или повлекли причинение вреда, указанного в выше);
- **приказ или распоряжение руководителя Ространснадзора**, изданные в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ либо на основании требования прокурора по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

В случае, если внеплановая проверка проведена по иным основаниям, акт такой проверки не может быть принят в качестве надлежащего доказательства нарушения обязательных требований и положен в основу предписаний.



Важно знать

В определении Московского городского суда от 8 ноября 2010 г. по делу № 33-32392 указано, что «суд пришел к выводу о том, что ни одного из перечисленных оснований для проведения выездной внеплановой проверки у Государственного инспектора труда в г. Москве – Е. в данном случае не имелось, и что тем самым были нарушены нормы материального права».





Обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, обратившееся в органы государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также обращения и заявления, не содержащие сведений о таких фактах, **не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки.**

Кроме того, в соответствии с [частью 2 статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ](#) к грубым нарушениям относятся нарушение требований, предусмотренных [пунктом 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ](#). Таким образом, в том случае, если распоряжение о проведении внеплановой выездной проверки издано органами контроля (надзора) с нарушением требований, указанных в [части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ](#), пострадавшие лица могут в судебном порядке требовать признание такого распоряжения недействительным.

Важно знать

В постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 6 августа 2015 г. по делу № А05-7845/2014 арбитражный суд пришел к выводу, что ответчик не представил сведения, подтверждающие проведение проверки по основанию, предусмотренному [подпунктом «в» пункта 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ](#). В названном постановлении также указано, что суды первой и апелляционной инстанции установили отсутствие в материалах дела доказательств наличия у ответчика основания для проведения внеплановой проверки, по именованным в [подпунктах «а» и «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ](#), таким образом данные суды правильно установили, что внеплановая проверка предприятия проведена с грубым нарушением требований Закона № 294-ФЗ.



2. Проведение внеплановой выездной проверки без согласования с органом прокуратуры

Согласно **части 5 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ** внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей проводится органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля только **после согласования с органом прокуратуры** по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, **если основаниями для проверки послужили:**

- обращения, поступившие в органы контроля о возникновении угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- обращения, поступившие в органы контроля о причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Приказом Генеральной прокуратуры от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля утвержден «Порядок согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», устанавливающий процедуру согласования в органах прокуратуры проведения органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.



В названном приказе установлены **основания для отказа в согласовании органами прокуратуры внеплановой выездной проверки:**

- **отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки** юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- **отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки**, предусмотренных [подп. «а» и «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ](#);
- несоблюдение требований к оформлению решения органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки;
- **осуществление проведения внеплановой выездной проверки, противоречащей федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;**
- **несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям** органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- **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), муниципального контроля.**

В случае, если внеплановая проверка была проведена в нарушение положений **Федерального закона № 294-ФЗ без согласования с органами прокуратуры**, то **должностное лицо** органа контроля (надзора), которое провело проверку, может быть привлечено к административной ответственности, а результаты проверки в судебном порядке могут быть признаны недействительными.

Важно знать

*В постановлении от 21 декабря 2010 г. № Ф03-9064/2010 Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа указал, что нарушение в части согласования с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства (в редакции, действовавшей на момент спорных правоотношений) является в силу **части 2 статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ**, грубым нарушением требований, влекущим недействительность результатов проверки.*

*Постановлением Арбитражного суда Московского округа от 23 апреля 2015 г. по делу № А41-61684/2014 решение Арбитражного суда Московской области от 22 декабря 2014 г, постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 27 февраля 2015 г. о признании незаконным предписания об устранении выявленных нарушений земельного законодательства обставлено без изменений. При этом суд вышестоящий инстанции при вынесении решения исходил, в том числе, из того, что органом местного самоуправления результаты проверки ОАО «Машиностроительный завод» были получены с нарушением требований законодательства, а именно без необходимого в соответствии с **Законом № 294-ФЗ согласования выездной внеплановой проверки с органом прокуратуры.***



3. Нарушение при проверке требований законодательства Российской Федерации о сохранности конфиденциальных данных

В соответствии со [статьей 13.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях](#) 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, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц — от четырех тысяч до пяти тысяч рублей.



Важно знать

Перечень сведений, относящихся к категории ограниченного доступа в сфере предпринимательства, определен в том числе:

- Федеральным законом от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»;
- статьей 12 Федерального закона от 28.11.2011 № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе»;
- статьей 7 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»;
- статьями 102 и 113 НК РФ, в части, касающейся налоговой тайны;
- статьей 857 ГК РФ о банковской тайне;
- статьей 161 Уголовно-процессуального кодекса РФ о недопустимости разглашения данных предварительного расследования;
- статьей 17 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» о сохранности сведений, ставших известными гражданам в ходе оперативно-розыскной деятельности;
- статьей 17 Федерального закона от 18.07.1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле», в части информации, полученной в ходе проведения проверок российских участников внешнеэкономической деятельности;
- статьями 5, 9, 11 Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» в части сведений о результатах проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, сведения, содержащиеся в планах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, информационные ресурсы единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности;
- статьей 8 Федерального закона от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» в части информации, содержащейся в паспортах безопасности объектов топливно-энергетического комплекса.



Кроме того, за разглашение ограниченной в доступе информации также предусмотрена уголовная ответственность.

Так, в соответствии со [статьей 183 УК РФ](#) незаконное разглашение или использование сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, без согласия их владельца лицом, которому она была доверена или стала известна по службе или работе, наказываются штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Таким образом, **установление факта предоставления вышеуказанной информации третьим лицам в рамках проверки, осуществляемой представителем контрольно-надзорного органа, может являться основанием привлечения соответствующего должностного лица к административной и уголовной ответственности.**



4. Выемка документов и предметов в рамках проведения мероприятий по налоговому контролю (выездная проверка).

Выемка документов осуществляется в рамках выездной налоговой проверки при наличии достаточных оснований полагать, что документы, свидетельствующие о совершении правонарушений, могут быть уничтожены, сокрыты, изменены или заменены.

Такая выемка производится в порядке, предусмотренном [статьей 94 НК РФ](#), на основании мотивированного постановления должностного лица инспекции, осуществляющего выездную проверку. Форма постановления утверждена [Приказом ФНС России от 08.05.2015 N ММВ-7-2/189@](#).

Не допускается производство выемки документов и предметов в ночное время.

Выемка документов производится **принудительно в случае отказа** выдать необходимые документы добровольно.

О производстве выемки, изъятия документов и предметов **составляется протокол** с соблюдением требований, предусмотренных [статьями 94 и 99 НК РФ](#), по форме утвержденной [Приказом ФНС России от 08.05.2015 N ММВ-7-2/189@](#).

Важно знать

В судебной практике существуют **различные позиции** в отношении порядка проведения выемки документов в части, касающейся **обязательности предварительного направления требования о представлении документов:**

Выемка может проводиться вне зависимости от того, было ли направлено требование о представлении документов, если есть основания полагать, что они могут быть уничтожены, сокрыты, изменены или заменены

- [Постановление](#) ФАС Северо-Западного округа от 04.05.2010 по делу № А05-17032/2009 [Пункт 8 ст. 94 НК РФ](#) не содержит условия о предварительном направлении требования о представлении документов. Направление налогоплательщику требования и его отказ от представления запрашиваемых документов не являются необходимыми условиями для выемки.
- [Постановление](#) ФАС Восточно-Сибирского округа от 18.06.2008 № А33-10182/07-Ф02-2601/08 по делу № А33-10182/07
- [Постановление](#) ФАС Западно-Сибирского округа от 13.10.2009 по делу № А45-10516/2008
- [Постановление](#) ФАС Западно-Сибирского округа от 14.09.2009 № Ф04-5552/2009(19563-А27-49) по делу № А27-2983/2009
- [Постановление](#) ФАС Поволжского округа от 02.08.2010 по делу № А72-16467/2009

Вывод: налоговый орган должен доказать, что изъятые документы ранее были истребованы и не представлены в установленный срок, либо подтвердить, что налогоплательщик действительно собирался уничтожить, скрыть или подменить их.

Выемка может проводиться, только если не было исполнено направленное налогоплательщику требование о представлении документов

- [Постановление](#) ФАС Уральского округа от 20.12.2011 № Ф09-8308/11 по делу № А34-689/11
ФАС установил, что до вынесения постановления о производстве выемки налоговый орган не направлял налогоплательщику требование о представлении документов и не получал отказа в их представлении. В том числе на этом основании проведение выемки было признано незаконным.
- [Постановление](#) ФАС Западно-Сибирского округа от 01.07.2009 № Ф04-3822/2009(9598-А70-41) по делу № А70-6338/2008

Вывод: выемка может быть осуществлена при наличии оснований, перечисленных в [п. 4 ст. 93](#) и [п. 14 ст. 89](#) НК РФ. Поскольку налогоплательщику не было направлено требование о представлении документов, выемка неправомерна.

В соответствии с законодательством Российской Федерации органы внутренних дел осуществляют мероприятия государственного контроля (надзора) или муниципального контроля только в случаях:

- осуществления контроля за деятельностью частных детективов, а также участвуют в проверках деятельности образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку частных детективов ([пункт 24 части 1 статьи 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»](#) (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ));
- осуществления контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров ([пункт 43 части 1 статьи 12 Федерального закона № 3-ФЗ](#)).

В иных случаях **должностные лица органов внутренних дел участвуют в мероприятиях по налоговому, таможенному, миграционному контролю** на основании запросов органа исполнительной власти, обращений руководителей контролирующих органов, **но самостоятельно каких-либо иных видов государственного контроля** в сфере предпринимательской деятельности сотрудники полиции **не проводят**.



Важно знать

1. На проведение полицией проверочных мероприятий в отношении предпринимателей не распространяется действие Федерального закона № 294-ФЗ ([п. 3 ч. 3 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ](#)).
2. Единый реестр проверок не содержит информацию о проверочных мероприятиях, проводимых полицией.
3. На проверочные мероприятия полиции **не распространяется трехлетний мораторий на период 2016-2018 гг.**, предусмотренный для субъектов малого бизнеса.
4. Сотрудники полиции не обязаны заранее предупреждать о совершении ими соответствующих действий.



Проведение проверочных мероприятий при осуществлении сотрудниками полиции оперативно-розыскных мероприятий в отношении предпринимателей, в том числе соблюдение Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» и иных нормативных правовых актов, содержащих специальные нормы

В соответствии с п. 10 ст. 12 Федерального закона № 3-ФЗ данному органу исполнительной власти вменена обязанность осуществления оперативно-розыскной деятельности (далее - ОРД), которая регламентируется Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 № 144-ФЗ (далее – Федеральный закон № 144-ФЗ).

Оперативно-розыскные мероприятия (далее – ОРМ) осуществляются в рамках проверки, поступивших в полицию сведений об экономических преступлениях, либо в рамках уже возбужденного уголовного дела.

Права оперативных подразделений по борьбе с налоговыми и экономическими преступлениями регламентированы Федеральным законом № 3-ФЗ и Федеральным законом № 144-ФЗ.

Порядок осуществления оперативными сотрудниками сопровождения уголовных дел детально раскрыт в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – УПК РФ).

В рамках осуществления ОРД сотрудники полиции вправе в соответствии со ст. 13 Федерального закона № 3-ФЗ: наводить справки, собирать образцы для сравнительного исследования, исследовать предметы и документы, наблюдать, обследовать помещения и транспортные средства, контролировать почтовые сообщения, прослушивать телефонные переговоры, снимать информацию с технических каналов связи, осуществлять оперативное внедрение, контролируемую поставку, оперативный эксперимент.

Целью проведения ОРМ является выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие противоправных деяний, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.



Важно знать

В проведении ОРМ положения Закона Российской Федерации от 07.02.1992 года № 2300-01 «О защите прав потребителей» не применяются.



ОРМ проводятся исключительно в соответствии с [Федеральным законом № 144-ФЗ](#), другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными актами федеральных органов государственной власти.

Основания для проведения ОРМ перечислены в [статье 7 Федерального закона № 144-ФЗ](#):

- **наличие возбужденного уголовного дела;**
- **ставшие известными органам, осуществляющим ОРД, сведения о готовящихся, совершаемых или совершенных противоправных деяниях, поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания или определения суда по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении, находящимся в их производстве.**

Этот перечень можно дополнить основаниями, приведенными в [статье 8 Федерального закона № 144-ФЗ](#). **В иных случаях проведение ОРМ не допускается.**

Из предусмотренных [статье 6 Федерального закона № 144-ФЗ](#) видов ОРМ предприниматели часто сталкиваются с:

- **осуществлением** сотрудниками органов внутренних дел **проверочных закупок (проверочная закупка);**
- **обследованием** помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств;
- **оперативным сопровождением расследований по уголовным делам**, как правило, экономической направленности.

Проведение ОРМ должно осуществляться в строгом соответствии с законом. Например:

- проверочная закупка проводится на основании постановления, утвержденного руководителем органа, осуществляющего ОРД ([часть 7 статьи 8 Федерального закона № 144-ФЗ](#));
- перед началом проведения главного ОРМ в виде обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств представителю юридического лица либо физическому лицу предъявляется для ознакомления распоряжение о проведении обследования, копия которого вручается ему под роспись ([пункт 10 инструкции «О порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств»](#), утвержденной [приказом МВД России от 01.04.2014 № 199](#)).
- лица, участвующие в обследовании, предупреждаются о применении в ходе обследования технических средств до начала проведения обследования ([пункт 11 инструкции](#), утвержденной [приказом МВД России от 01.04.2014 № 199](#)).

Обжалование действия сотрудника полиции.

Право на обжалование предпринимателями действий полиции предусмотрено статьей 53 Федерального закона № 3-ФЗ и статьей 5 Федерального закона № 144-ФЗ.

Первостепенным способом обжалования является подача жалобы на действия сотрудников полиции в административном порядке (подача жалобы непосредственному руководству сотрудников полиции).

Для этого необходимо:

а) Узнать к какому территориальному Управлению МВД России относятся сотрудники полиции, с действиями которых не согласен предприниматель. Например, на сайте www.mvd.ru в разделе Контакты.

б) Составить жалобу.

В составляемой жалобе обязательно необходимо указать:

- **контактные данные предпринимателя** или представителя юридического лица;
- **все известные сведения о фамилиях, именах, отчествах и должностях сотрудников полиции**, действия которых обжалуются;
- **какие именно действия сотрудников полиции являются неправомерными** и почему, с подкреплением доводов ссылками на нормативные правовые акты.

К жалобе также необходимо **приложить документы, подтверждающие** совершение сотрудниками полиции тех или иных действий.

Важно знать

Отсутствие в жалобе ссылок на нормативно-правовые акты не препятствует принятию ее к производству, однако наличие таковых, значительно повышает вероятность благоприятного исхода рассмотрения жалобы.



в) **Направить жалобу непосредственно начальнику соответствующего Управления.**

Подготовленную жалобу предприниматель вправе направить также в органы прокуратуры, дополнив ее требованиями о проведении прокурорской проверки и принятии мер прокурорского реагирования.

Еще одним вариантом обжалования действий сотрудников полиции, является обращение в суд с заявлением о признании действий сотрудников полиции незаконными.

Для обращения в суд требуется:

- определить **квалификацию** оспариваемых действий в рамках УПК РФ или Кодекса об административных правонарушениях;
- определить **подведомственность** спора (суд общей юрисдикции или арбитражный суд);
- составить **мотивированное исковое заявление** с учетом всех требований установленных процессуальным законодательством Российской Федерации для обращения в суд;
- **подать заявление** в суд;
- поддержать требования в судебном заседании.

Законодательство Российской Федерации не ограничивает предпринимателей в праве и порядке выбора способа обжалования действий сотрудников полиции. Предприниматель вправе подать жалобу в административном порядке или сразу обратиться с соответствующим заявлением в суд, равно как вправе одновременно использовать оба способа обжалования.

