



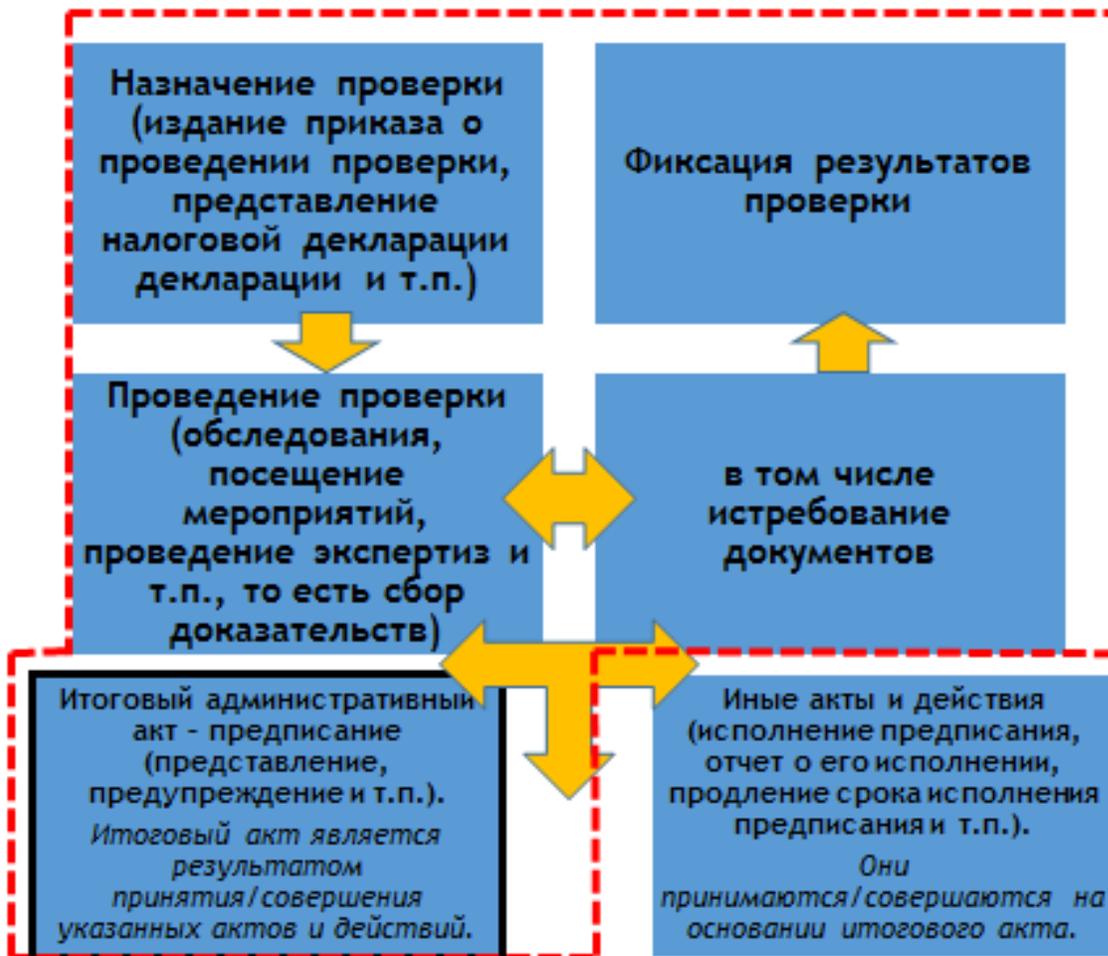
**forma.** СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ  
ПРАВОВЫЕ ПРАКТИКИ

Проведение проверок и привлечение к административной ответственности: что нужно знать НКО, 29.11.2016.

Лектор: Каримов Денис Александрович, внешний консультант Группы компаний «Форма».

[www.formagroup.pro](http://www.formagroup.pro), +79169046422.

## ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК (ОБЩЕЕ ДЛЯ ВСЕХ ВИДОВ)



- административная процедура проведения проверки (подробнее см. раздаточный материал, статья № 1).

## ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК (ОБЩЕЕ ДЛЯ ВСЕХ ВИДОВ)

Стандарты судебного контроля за административной процедурой проверки:

### Правило 1

- Если акт или действие являются условием (основанием) для продолжения административной процедуры (например, издание приказа о проведении проверки является основанием для ее проведения), то его отсутствие или неправомерность являются **БЕЗУСЛОВНЫМ** основанием для отмены итогового акта.

### Правило 2

- Когда акт или действие являются способом получения доказательств, на основании которых выясняется необходимость итогового административного акта и его содержание, то их неправомерность, а также неправомерность собранных доказательств являются основанием для отмены итогового акта, если без таких доказательств акт становится необоснованным.

### Правило 3

- Неправомерность перечисленных актов и действий не влияет на иные акты и действия в случае, если предписание не отменено: они выносятся на его основании, при этом предписание должно быть оспорено самостоятельно.

Примеры из судебной практики в статье № 2.

## ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК (ОБЩЕЕ ДЛЯ ВСЕХ ВИДОВ)

Стандарты судебного контроля за административной процедурой проверки:

Правило 3

- При оспаривании предписания, вынесенного по результатам внеплановой проверки, не подлежит оценке правомерность прокурорского согласования о ее проведении, так как совершаемые в этом случае действия производятся в целях принятия решения о согласовании, правомерность которого они и определяют. Вместе с тем такое решение подлежит самостоятельному оспариванию (ч.ч. 5-15 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 194-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Правило 3

- Аналогично ВАС РФ в п. 63 и постановления Пленума от 30.07.2013 № 57: акты, принимаемые во исполнение, решений, выносимых по результатам налоговых проверок, имеющих аналогичную структуру (гл. 14 НК РФ), могут быть оспорены только по мотивам нарушения сроков и порядка их принятия.
- Аналогично акты, принимаемые по результатам обжалования таких решений в административном порядке (гл.гл. 19 и 20 НК РФ), не могут быть оспорены по мотивам незаконности налоговой проверки и решений, принимаемых по ее итогам (п. 75 того же постановления).

Примеры из судебной практики в статье № 2.

## ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК (ОБЩЕЕ ДЛЯ ВСЕХ ВИДОВ)

Стандарты судебного контроля за административной процедурой проверки:

### Правило 4

- Поскольку перечисленные акты и действия, совершаемые в рамках административной процедуры, принимаются в целях принятия итогового акта и тем самым определяют условия его правомерности, самостоятельно и отдельно оспаривать их нет необходимости, поскольку они входят в предмет контроля предписания.

### Правило 4.1

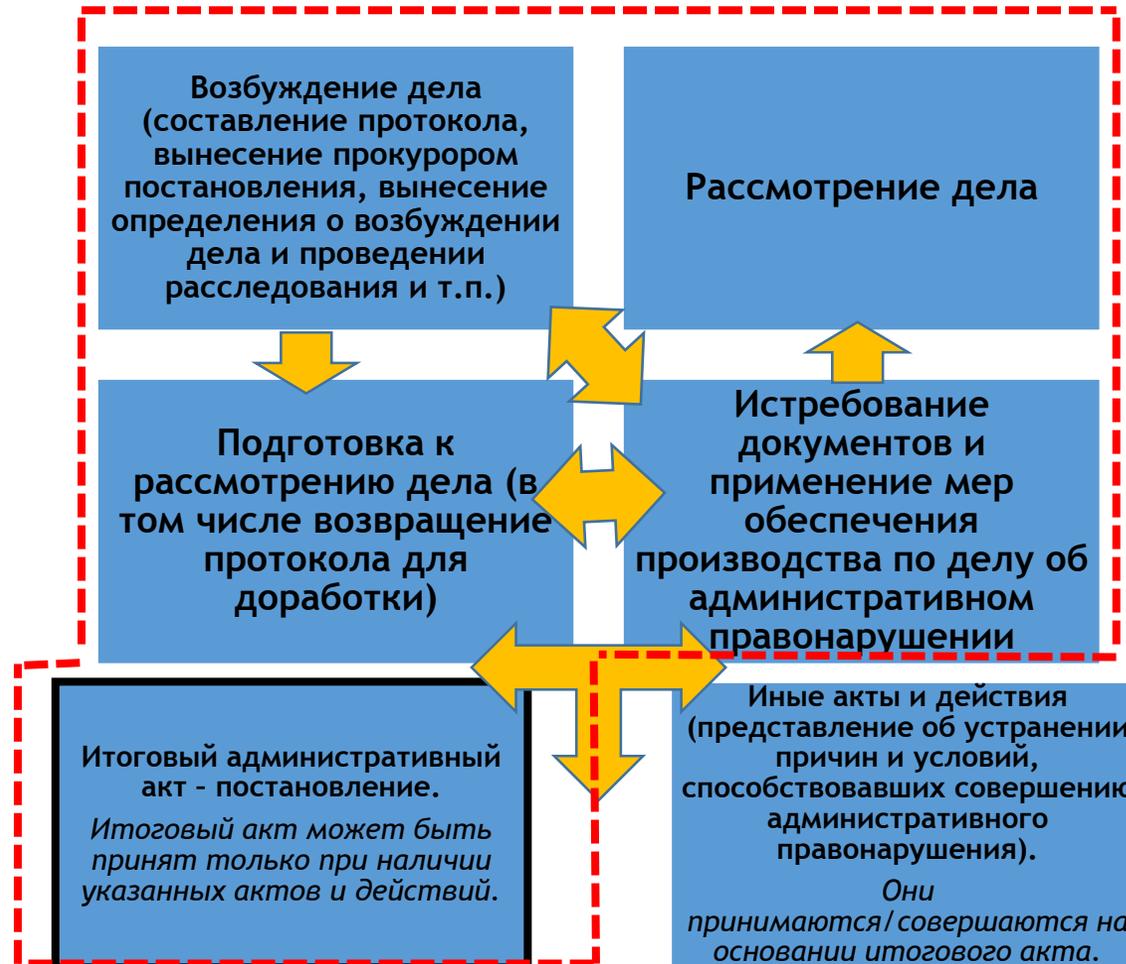
- Например, самостоятельно не оспаривается приказ о назначении проверки.
- *Имеются иные доводы: Конституционный Суд РФ применительно к прокурорским проверкам, а также Верховный Суд РФ применительно к антимонопольным проверкам, имеющих аналогичную структуру, считают, что можно (соответственно, постановление от 17.02.2015 № 2-П, Обзор от 16.03.2016).*

### Правило 4.2

- Исключения: Требование о представлении документов и другие акты и действия, которые принудительно изменяют поведение субъекта, можно оспаривать самостоятельно и отдельно (*об этом же Конституционный Суд РФ в постановлении от 17.02.2015 № 2-П*).

Полный перечень таких актов и действий см. в статьях №№  
3 и 4.

## ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ (ОБЩЕЕ ДЛЯ ВСЕХ ВИДОВ)



 - административная процедура привлечения к ответственности (подробнее см. раздаточный материал, статья № 1).

## ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ (ОБЩЕЕ ДЛЯ ВСЕХ ВИДОВ)

Стандарты судебного контроля за административной процедурой привлечения к ответственности:

Правила  
1, 2, 4, 4.1

- Стандарты контроля и исключения аналогичны, в том числе

Правило  
3

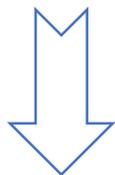
- При проверке постановления по делу, возбужденному по результатам проверки (прим. 1 к ст. 28.1 КоАП РФ), контроль за процедурой проверки осуществлять нельзя, так как принимаемые там акты и совершаемые там действия производятся в целях принятия предписания, правомерность которого они и определяют. Вместе с тем предписание подлежит самостоятельному оспариванию. Иными словами, доказательства, полученные в ходе проверки, не могут быть отвергнуты по мотиву незаконности проверки, если предписание не оспорено и не отменено.
- *Имеются и иные доводы: ВАС РФ считал, что можно (см. Защита от контролера // <http://www.arbitr.ru/press-centr/smi/24190.html>).*

Правило  
4.2

- Исключения: меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, определение об истребовании документов можно оспорить в суде самостоятельно и отдельно.
- Определение о возвращении протокола для доработки судебному контролю не подлежит, так как не адресовано НКО.

Полный перечень таких актов и действий см. в  
статьях №№ 3 и 4.

ЕСЛИ В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОМ ТРЕБОВАНИЕ О ПРЕДСТАВЛЕНИИ ДОКУМЕНТОВ И ИНФОРМАЦИИ  
ДОЛЖНО БЫТЬ МОТИВИРОВАНО, ОЦЕНКЕ ПОДЛЕЖИТ И НАЛИЧИЕ МОТИВА



Требование признается мотивированным при указании в нем на процессуальный повод истребования информации, нормативно-правовое основание истребования информации и положение закона, которое, по мнению административного органа, могло быть нарушено хозяйствующим субъектом



По аналогии п. 14 Обзора Верховного Суда РФ от 16.03.2016 (применительно к запросам, направляемым в рамках антимонопольных проверок, которые также должны быть мотивированы)



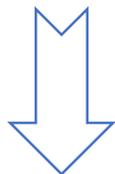
Невластный субъект вправе запросить информацию о причинах истребования документов даже, если НПА это не предусмотрено. Такая возможность предоставлена Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации», который носит универсальный характер



Постановление Президиума ВАС РФ от 25.12.2012 № 8488/12

ПРЕДПИСАНИЯ И ТРЕБОВАНИЯ О ПРЕДСТАВЛЕНИИ ДОКУМЕНТОВ ПОДЛЕЖАТ ОЦЕНКЕ НА ПРЕДМЕТ ИСПОЛНИМОСТИ (Постановление Президиума ВАС РФ 09.07.2013 № 2423/13)

Примеры из судебной практики в статьях №№ 5-7.



ПРЕДПИСАНИЕ НЕИСПОЛНИМО, ЕСЛИ ЕГО ИСПОЛНЕНИЕ ПОМИМО ЛИЦА, КОТОРОМУ ОНО АДРЕСОВАНО, ЗАВИСИТ ОТ ЛЮБЫХ ТРЕТЬИХ ЛИЦ



Предписание подлежит признанию недействительным



ПРЕДПИСАНИЕ ИСПОЛНИМО, ЕСЛИ ЕГО ИСПОЛНЕНИЕ ЗАВИСИТ ОТ ЛИЦА, КОТОРОМУ ОНО АДРЕСОВАНО, НО СОЗДАЕТ ТРУДНОСТИ



Предписание НЕ подлежит признанию недействительным, ОДНАКО при привлечении к ответственности за его неисполнение (ст. 19.5 КоАП РФ), эти доводы могут быть учтены при оценке вины в неисполнении предписания

## УСТАНОВЛЕННЫЕ В РАМКАХ ОДНОЙ ПРОЦЕДУРЫ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА МОГУТ БЫТЬ ПЕРЕОЦЕНЕНЫ В РАМКАХ ДРУГОЙ

Например: В ходе осуществления государственного контроля были выявлены нарушения, зафиксированные в акте проверки. По ее результатам выдано предписание об их устранении (п. 7 ч. 2 и ч. 3 ст. 16, п. 1 ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 20 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ. При этом результаты не оспаривались.

 **Эти же обстоятельства могут стать основанием для возбуждения дела об административном правонарушении (прим. 1 к ст. 28.1 КоАП РФ).**

Однако в ходе производства по делу административный орган должен установить «истину по делу», а значит, должен изучить и новые доказательства, не представившиеся в проверке, и с учетом их сделать выводы о наличии или отсутствии нарушения (п. 1 ч. 1 ст. 24.5, ст. 26.1, ч. 2 ст. 26.2, ст. 26.11 КоАП РФ).



Конституционный Суд РФ применительно к налоговым проверкам, имеющим аналогичную структуру (гл. 14 НК РФ):

*одни и те же обстоятельства, установленные в камеральной налоговой проверке (одной проверки), могут быть пересмотрены в ходе выездной налоговой проверки (другой проверки), в том числе и потому, что обязанности использовать только их законодательством не предусмотрено (определения от 08.04.2010 № 441-О-О, от 25.01.2012 № 172-О-О).*

# СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ ИТоговых АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ НЕ ДОЛЖЕН ПОДМЕНЯТЬ СОБОЙ ЭТУ АДМИНИСТРАТИВНУЮ ПРОЦЕДУРУ

## СБОР ДОКАЗАТЕЛЬСТВ. РАНЬШЕ

Судебный контроль по  
доказательствам,  
собранным в ходе  
административной  
процедуры



Конституционный Суд: в суд можно представлять и другие доказательства (Определение от 12.07.2006 № 267-О).

*Законность или незаконность административного акта не зависит от того, были ли представлены и исследованы доказательства в рамках административной процедуры. Если имеются иные доказательства, свидетельствующие о законности или незаконности такого акта, которые не были собраны и не исследовались в ходе административной процедуры, они все-равно должны быть оценены судом.*

ВАС РФ: в суд в целом нельзя представлять другие доказательства. Но можно принять, если не были представлены и не исследовались по уважительной причине (Постановление Президиума от 18.10.2011 № ВАС-5851/11, проектах постановлений Пленума «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» (ред. 2011 года) и «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума ВАС, касающиеся рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях ...» (ред. 2011 года).



толкование ст.ст. КАС РФ и АПК  
РФ о бремени доказывания

## СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ ИТоговых АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ НЕ ДОЛЖЕН ПОДМЕНЯТЬ СОБОЙ ЭТУ АДМИНИСТРАТИВНУЮ ПРОЦЕДУРУ

### СБОР ДОКАЗАТЕЛЬСТВ. СЕЙЧАС

---

Судебный контроль  
итогового акта нужно  
производить только по тем  
доказательствам, которые  
были собраны в ходе  
административной  
процедуры

Верховный Суд РФ: в суд в целом нельзя представлять другие доказательства. Но можно принять, если не были представлены и не исследовались по уважительной причине (*абз. 2 п. 11 постановления Пленума от 12.05.2016 № 18 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства»*)

---

Суд должен признать итоговый административный акт недействительным, если в основе административного акта выводы, которые не были подкреплены доказательствами, собранными в административной процедуре. Устранять ее недостатки в суде сбором таких доказательств не допускается (*определение Верховного Суда РФ от 01.12.2016 по делу № А32-2277/2015, абз. 2 и 3 п. 61 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», Обзора практики рассмотрения ... дел, связанных с применением ... раздела V.1 Налогового кодекса Российской Федерации, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 16.02.2017*).

---

СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ ИТоговых АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ НЕ ДОЛЖЕН ПОДМЕНЯТЬ СОБОЙ ЭТУ  
АДМИНИСТРАТИВНУЮ ПРОЦЕДУРУ  
СБОР ДОКАЗАТЕЛЬСТВ. СЕЙЧАС

---

Судебный контроль  
итогового акта нужно  
производить только по тем  
доказательствам, которые  
были собраны в ходе  
административной  
процедуры

**Сейчас**

Если доказательства все же были собраны, но попросту не были оценены, само по себе на недействительность акта это не повлияет, суд их оценит (постановление Президиума ВАС РФ от 27.11.2012 по делу № А34-3078/2011), в том числе допускается проведение судебных экспертиз (п. 8 Обзора практики рассмотрения ... дел, связанных с применением ... раздела V.1 Налогового кодекса Российской Федерации, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 16.02.2017).

**Однако**

При наличии положительных и НЕ ОПОРОЧЕННЫХ доказательств, итоговый административный акт не может быть оставлен в силе.



Конституционный Суд РФ: в споре с административным органом (на примере налоговых проверок) закон вводит презумпцию «условной законности» административного акта, *согласно которой итоговый акт не может быть «отменен» судом лишь в одном случае - если орган докажет его законность таким образом, что у суда не останется сомнений в обратном (определения от 12.07.2006 № 267-О, 16.11.2006 № 467-О и от 04.06.2007 № 366-О-П).*

---