



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Некоторые итоги применения проверочных листов (списков контрольных вопросов) в 2018 году



ИДЕИ И НОРМАТИВНЫЕ УСТАНОВЛЕНИЯ

- Применяется только в рамках плановых проверок;
- Ограничивает предмет проверки (может содержать только часть требований);
- содержит вопросы, ответы на которые однозначно свидетельствуют о выполнении/не выполнении требований
- Инструкция для контролеров
- Профилактический инструмент: раскрытие информации о требованиях, возможность самопроверки

- Федеральный закон № 294-ФЗ
- ПП РФ от 13.02.2017 № 177
- Стандарт профилактики

- Положение о виде контроля (надзора)
- Административные регламенты
- Приказы об утверждении ПЛ

ИТОГИ ЗА 2018 ГОД

291 форма ПЛ при осуществлении 17 видов государственного контроля (надзора) в 8 контрольно-надзорных органах

Большинство форм ПЛ начали применяться в 2018 году.

- 1) МЧС России: 3 вида КНД - 21 форма проверочных листов;
 - 2) Росздравнадзор: 3 вида КНД - 52 формы проверочных листов;
 - 3) Росприроднадзор: 1 вид КНД - 17 форм проверочных листов;
 - 4) Роструд: 1 вид КНД - 132 формы проверочных листов;
 - 5) Россельхознадзор: 4 вида КНД - 24 формы проверочных листов;
 - 6) Ростехнадзор: 2 вида КНД - 6 форм проверочных листов;
 - 7) Роспотребнадзор: 1 вид КНД - 3 формы проверочных листов;
 - 8) Ространснадзор: 2 вида КНД - 36 форм проверочных листов.
- 

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ПЛ, ПРОВЕДЕННОЕ АЦ В 2018 ГОДУ

- Основания для проведения анализа:

Пунктами 7, 11 плана приоритетного проекта «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований» предусмотрено проведение анализа не менее 50 форм проверочных листов, утвержденных в 2017 году федеральными органами исполнительной власти - участниками реализации приоритетной программы.

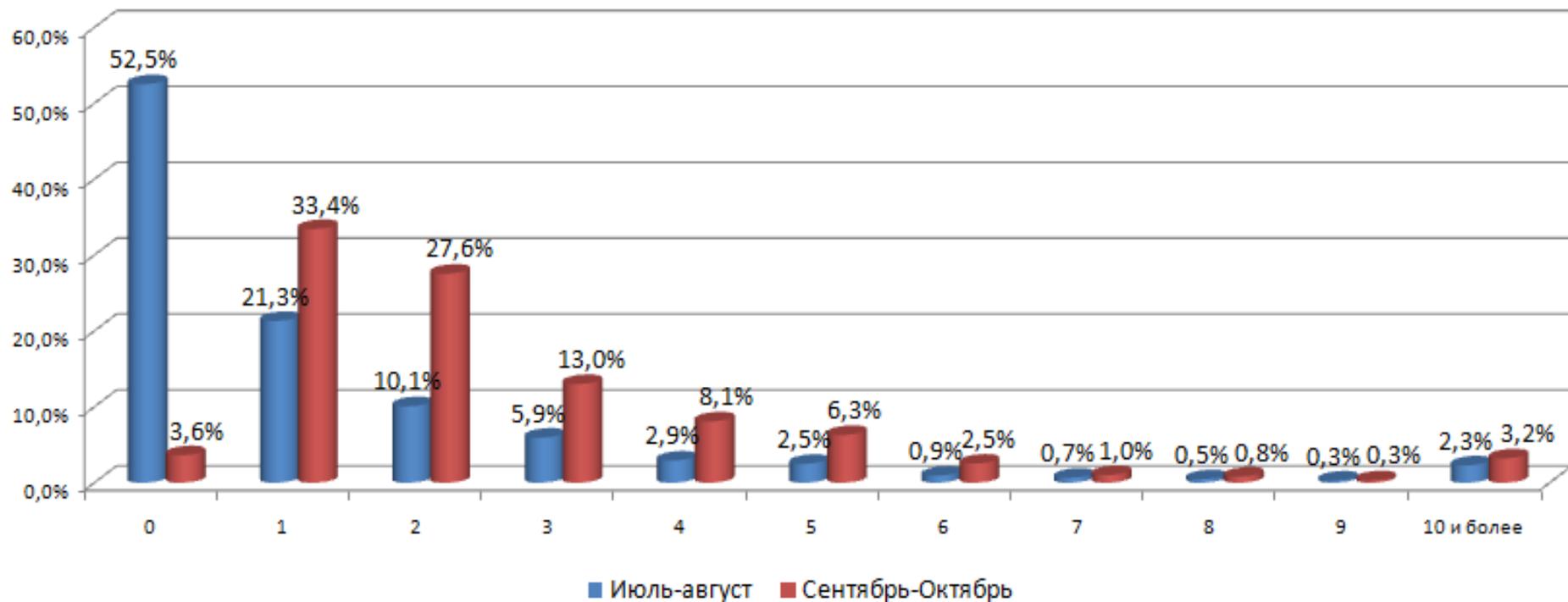
- Сроки проведения анализа

«первая волна» - 31.07.2018; «вторая волна» - 30.11.2018;

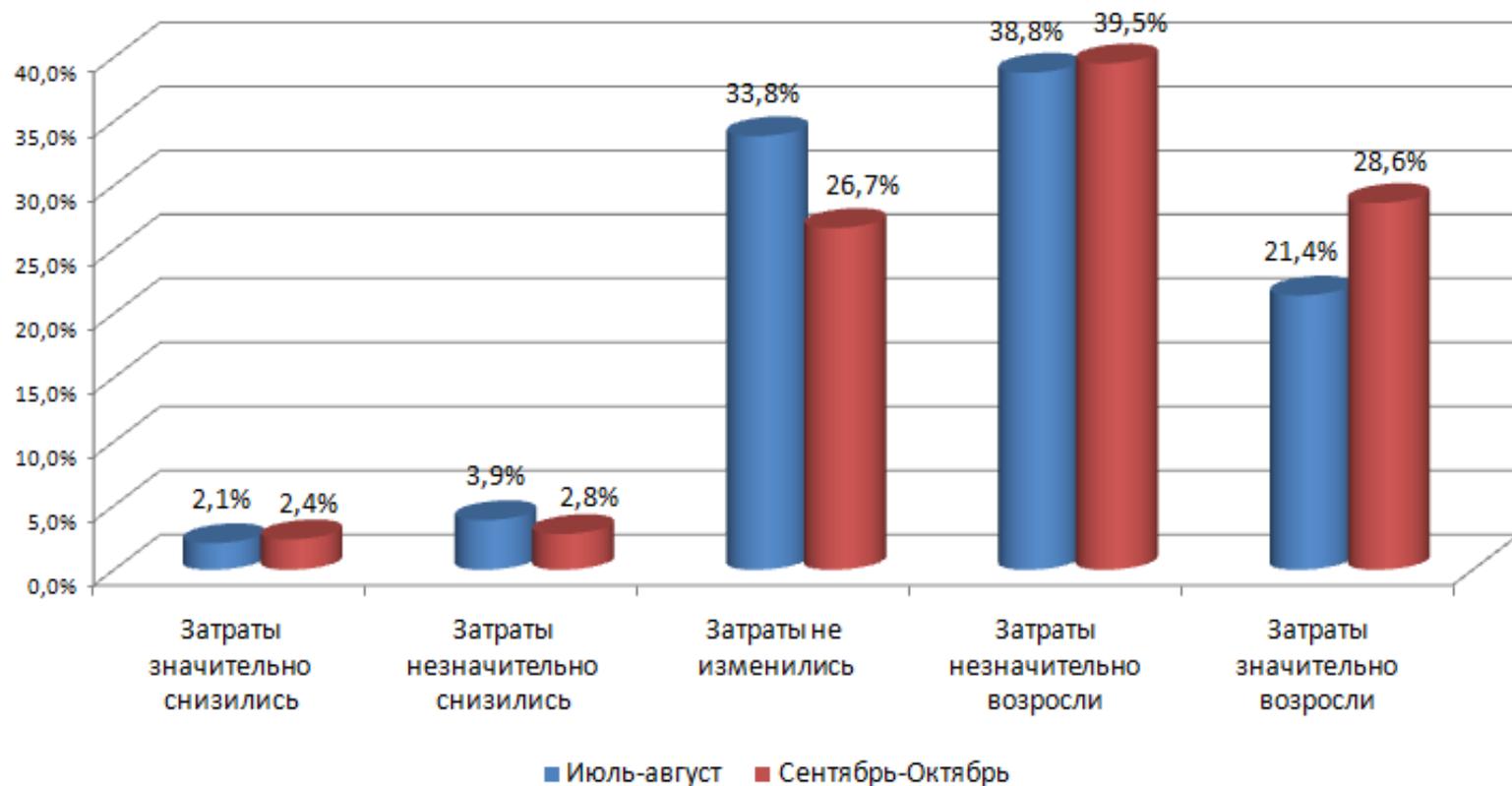
- Ключевые направления анализа

- 1) Формально-правовой анализ утвержденных форм проверочных листов (проверка соответствия проверочных листов действующему законодательству);
 - 2) Проведение опроса подконтрольных субъектов и сотрудников КНО по вопросу практики применения проверочных листов;
 - 3) Проведение оценки применения проверочных листов на основании анализа материалов проверок.
- 

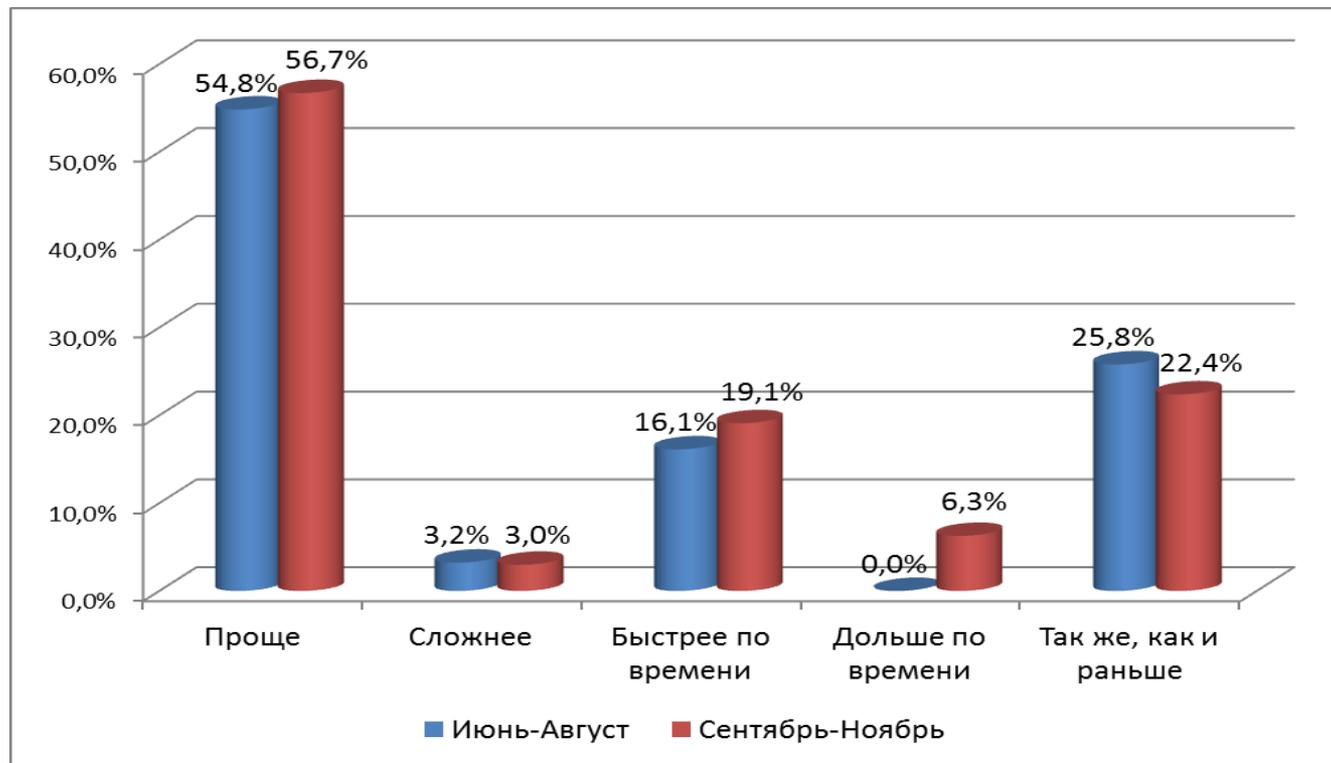
Объемы применения проверочных листов



Оценка инспекторами применения проверочных листов с точки зрения затрат

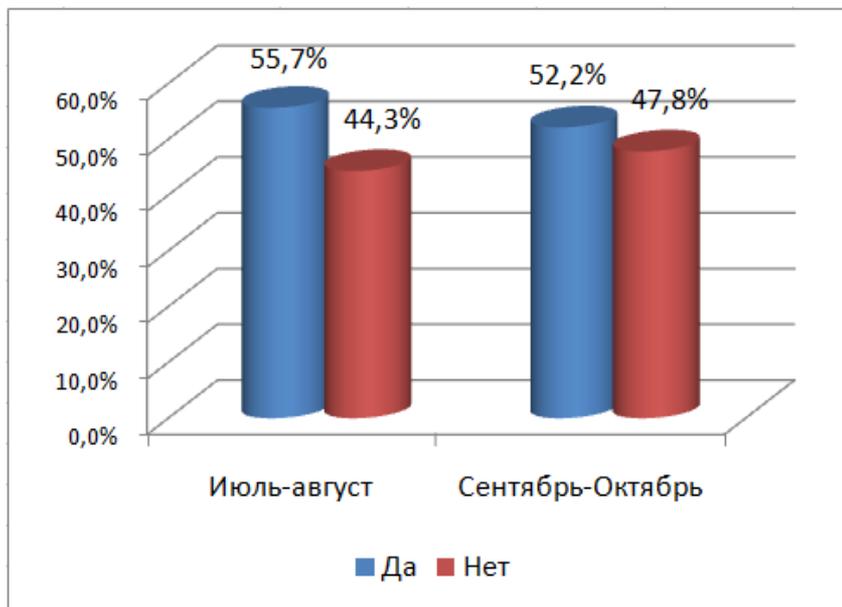


Оценка практики применения проверочных листов подконтрольными субъектами

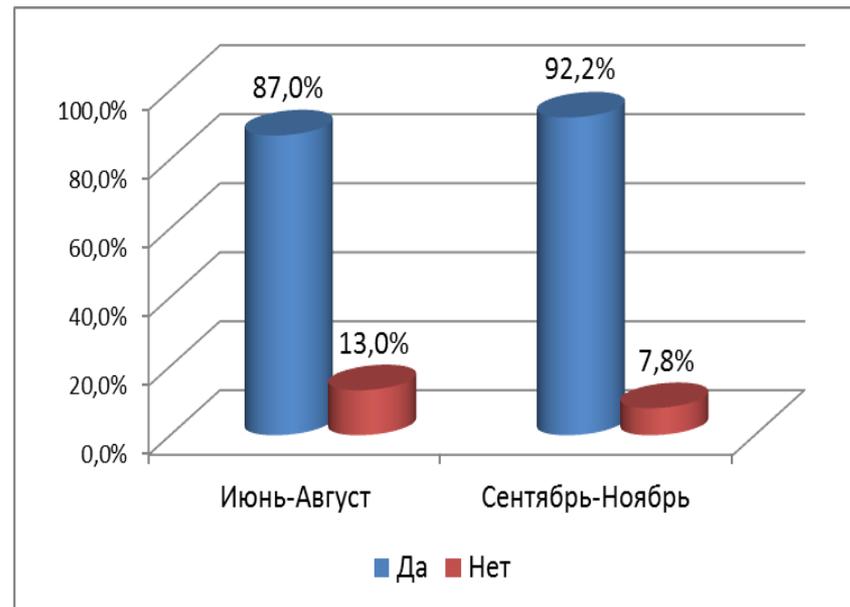


Общее отношение к правильности практики применения проверочных листов

КНО



Подконтрольные субъекты



ТИПОВЫЕ НАРУШЕНИЯ, ВЫЯВЛЕННЫЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ФОРМАЛЬНО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА УТВЕРЖДЕННЫХ ФОРМ ПРОВЕРОЧНЫХ ЛИСТОВ

- 1) Наличие вопросов, положения которых носят общий (неконкретный) характер;
- 2) Наличие вопросов, положения которых содержат оценочные (субъективные) категории;
- 3) Наличие вопросов, положения которых носят бланкетный или отсылочный характер.
- 4) Наличие вопросов без указания (с указанием неверных) реквизитов нормативных правовых актов и их структурных единиц, которыми установлены обязательные требования (отсутствие указания структурных единиц нормативных правовых актов, которыми установлены обязательные требования);
- 5) Наличие двух обязательных требований в одном вопросе;
- 6) Наличие ссылок на нормативные правовые акты, которые не содержат обязательных требований, подлежащих выполнению юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Проверочные листы многих контрольно-надзорных органов плохо структурированы. Это затрудняет как работу инспектора, так и использование проверочного листа подконтрольными субъектами для целей самопроверки.



ВЫВОДЫ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕДЕННОГО АНАЛИЗА ПРАКТИКИ РАЗРАБОТКИ ПРОВЕРОЧНЫХ ЛИСТОВ

- КНО не всегда успевают внести изменения в проверочные листы в связи с изменением регулирования, в том числе, ввиду длительных сроков регистрации ПЛ в Минюсте
 - В среднем изменению на стадии регистрации в Минюсте подвергается 81% вопросов в проверочных листах
 - Отсутствуют непротиворечивые требования к формулировкам вопросов в проверочных листах, что является одним из факторов торможения процедуры регистрации в Минюсте (рекомендации Стандарта профилактики противоречат позиции МЮ на стадии регистрации)
 - Ввиду перехода реформы КНД на новую стадию необходимо обновить Порядок направления на согласование и рассмотрение форм проверочных листов (списков контрольных вопросов), утв. Протоколом ПК от 13.11.2017 года № 47 (7)
- 

ВЫВОДЫ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕДЕННОГО АНАЛИЗА ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОВЕРОЧНЫХ ЛИСТОВ

- Отсутствует единая практика оформления результатов проверки, проведенной с применением проверочных листов;
 - В большинстве случаев в актах проверки не содержатся ссылки на конкретные пункты вопросов проверочного листа, которые позволили выявить нарушения;
 - В материалах проверок встречаются несоответствия выявленных нарушений в проверочном листе и нарушений, зафиксированных в актах проверки;
 - Некоторые контрольно-надзорные органы, в нарушение требований законодательства, осуществляют проверку исполнения обязательных требований, не предусмотренных проверочными листами (63,16% опрошенных - на 1 этапе, 64,8% опрошенных - на 2 этапе);
 - Отсутствует единая практика применения проверочных листов в рамках «пообъектных» видов контроля (надзора): использование отдельных проверочных листов для каждого объекта или использование одного проверочного листа в рамках одной проверки вне зависимости от количества проверяемых объектов.
- 

НЕИСПОЛЬЗОВАННАЯ ВАРИАТИВНОСТЬ ПРОВЕРОЧНЫХ ЛИСТОВ

1. ПЛ могут применяться либо в отношении всех ЮЛ, либо отдельных ЮЛ (ч.11.2 ст.9 Закона №294-ФЗ) в зависимости от *типов (отдельных характеристик) используемых ими производственных объектов*, а также от *категории риска, класса (категории) опасности*;
 2. ПЛ могут содержать вопросы, затрагивающие *все предъявляемые к ЮЛ (ИП) обязательные требования*, либо ограничить предмет плановой проверки только *частью обязательных требований* (ч.11.3 ст.9 Закона №294-ФЗ);
 3. ПЛ может включать *дополнительную* информацию (пп.«ж» п.4 Постановления №177);
 4. Применение *сводных ПЛ*, разрабатываемых и утверждаемых несколькими контрольно-надзорными органами (ч.11.4 ст.9 Закона №294-ФЗ).
-
-
-

Предложения по оптимизации разработки и применения проверочных листов

- Закрепить в Законе № 294-ФЗ, что ПЛ должны ограничивать предмет плановой проверки только частью обязательных требований, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям, если только орган не докажет необходимость включения всех требований.
- Установить в качестве грубого нарушения требований к организации и проведению проверок, влекущее недействительность ее результатов, проверку требований, не предусмотренных ПЛ, а также административную ответственность для должностных лиц КНО, проводящих проверку без применения ПЛ или за рамками вопросов, предусмотренных ПЛ;
- Закрепить правила фиксации результатов проверки с использованием ПЛ, например, путем указания в акте проверки отсылок к пунктам ПЛ, по которым были выявлены нарушения;
- Определить правила разработки проверочных листов для «пообъектных» видов контроля (надзора);
- Предусмотреть порядок привлечения бизнеса к процессу разработки ПЛ на новом этапе реформы;
- Оптимизировать процедуру внесения изменений в проверочные листы при изменении НПА, содержащих ОТ;
- Целесообразно разработать подробные методические рекомендации по формированию проверочных листов, в которых, в частности, предусмотреть:
 - правила выделения «атомарных» обязательных требований из положений нормативных актов;
 - рекомендации по структурированию проверочных листов, в том числе, в каких случаях необходимо формировать несколько ПЛ;
 - варианты возможных формулировок вопросов, в том числе возможность использования частицы «ли»;
 - рекомендации по формулированию вопросов для проверки сложных, в том числе бланкетных требований;
 - рекомендации по структурированию вопросов внутри проверочного листа, например, сначала вопросы, касающиеся проверки документов, далее вопросы, касающиеся предмета проверки «в поле».
- Проработать возможность перевода проверочных листов в электронную форму.

Спасибо за внимание

