



# Проверочные листы: чего ждать от нового механизма проверок

СЕНТЯБРЬ 2017

VEGAS LEX

С 01.10.2017 некоторые органы контроля и надзора должны применять проверочные листы с контрольными вопросами. Новый механизм призван решить сразу ряд задач — оптимизировать, упростить и повысить прозрачность проверок. Это всё — для контролёров. Но представители бизнеса также получают от этого инструмента пользу, если найдут к нему верный подход.

### Кому актуально

С проверочными листами столкнутся организации и предприниматели, в отношении которых могут проводиться определенные типы проверок.

С 01.10.2017 новое регулирование затрагивает незначительное количество видов государственного контроля (надзора). В их числе — ветеринарный надзор, земельный надзор, контроль (надзор) в транспортной сфере и отдельные виды надзора в сфере охраны окружающей среды<sup>1</sup>. С 06.10.2017 проверочные листы должны использоваться в ходе надзора в области связи<sup>2</sup>. В рамках санитарно-эпидемиологического надзора после 01.10.2017 проверочные листы будут применяться лишь к некоторым лицам; ко всем остальным — с 01.07.2018<sup>3</sup>. Аналогичная ситуация с пожарным надзором: механизм заработает 01.10.2017, но все объекты защиты он охватит после 01.07.2018<sup>4</sup>.

С начала 2018 года количество видов государственного контроля (надзора), для которых следует использовать проверочные листы, увеличится. К ним будут относиться энергетический надзор, надзор в областях безопасности гидротехнических сооружений, промышленной без-

опасности, гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций, а также отдельные виды контроля (надзора) в медицинской и фармацевтической сферах<sup>5</sup>. С 01.01.2018 проверочные листы будут использоваться в ходе надзора за соблюдением трудового законодательства, но только применительно к определенным лицам; ко всем поднадзорным субъектам — после 01.07.2018<sup>6</sup>.

С 01.07.2018 проверочные листы будут применяться также для следующих видов государственного надзора: охотничьего и лесного надзора, пожарного надзора в лесах, надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также надзора в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания<sup>7</sup>.

В дальнейшем перечень видов контроля и надзора, в рамках которых необходимо использовать проверочные листы, может расширяться. Для этого достаточно будет внести соответствующие изменения в нормативный акт о любом из видов контроля (надзора), на который распространяется действие Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее — **Закон № 294-ФЗ**).

Для того чтобы столкнуться с проверочными листами, организации или предпринимателю недостаточно быть объектом перечисленных видов контроля (надзора). Необходимо ещё попасть в план соответствующих проверок. Во время внеплано-

<sup>1</sup> См. соответственно постановления Правительства Российской Федерации от 29.05.2017 № 652, от 30.08.2017 № 1041 и от 28.06.2017 № 762.

<sup>2</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 04.07.2017 № 787.

<sup>3</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 14.06.2017 № 707.

<sup>4</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 29.06.2017 № 774.

<sup>5</sup> См. соответственно постановления Правительства Российской Федерации от 04.08.2017 № 930, от 22.07.2017 № 864 и от 14.07.2017 № 840.

<sup>6</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.2017 № 1080.

<sup>7</sup> См. постановление Правительства РФ от 28.06.2017 № 762.

вых проверок проверочные листы использоваться не будут. Заранее сформировать проверочный лист в этом случае невозможно, так как вопросы проверки определяются её поводом.

### Механизм работы

Проверочный лист — это инструмент проверки, позволяющий оценить соблюдение нормативных требований. Его основным элементом — вопросы, которые отражают содержание этих требований. Формы большинства проверочных листов ещё разрабатываются. Но из проектов нормативных актов уже видно, что вопросы предполагается формулировать не только в вопросительной, но и в утвердительной форме, а ответы на них будут однозначными — "да" или "нет". Такие конструкции должны однозначно свидетельствовать о том, соблюдает ли поднадзорное лицо соответствующее требование или нет<sup>8</sup>.

Заполнять проверочный лист и принимать решение о том, каким образом ответить на вопрос, будет должностное лицо контролирующего органа. Причем происходить это будет по итогам анализа всех собранных материалов. Поэтому проверочный лист — это не просто опросник. Для того чтобы сформулировать ответ на вопрос, одного лишь мнения проверяемого лица будет недостаточно.

Заполненный проверочный лист прилагается к акту проверки<sup>9</sup> и, таким образом, будет рассматриваться как одно из доказательств соблюдения или несоблюдения нормативных требований. Поэтому лицу, в отношении которого проводится проверка, стоит удостовериться в корректности оформления проверочного листа и зафиксировать возможные замечания.

Если должностные лица контролирующего органа нарушат порядок использования проверочных листов, появится возможность добиться отмены результатов проверки. Копия заполненного проверочного листа как приложение к акту проверки должна быть вручена лицу, в отношении которого проводилась проверка<sup>10</sup>. Нарушение этой обязанности законодательство квалифицирует в качестве грубого и достаточного, чтобы оспорить результаты проверки<sup>11</sup>.

### Польза для бизнеса

Проверочный лист — это ограничитель предмета проверки. В таком ракурсе он наиболее выгодно смотрится для лица, в отношении которого проводятся мероприятия по контролю.

Предметом проверки является соблюдение нормативных требований. Соответственно, ограничение предмета будет заключаться в определении круга требований, выход за который недопустим. Эту функцию как раз и выполняют вопросы проверочных листов: они показывают, чем контролёры вправе интересоваться, а чем нет.

Закон запрещает истребовать документы, информацию и другие материалы, которые не относятся к предмету проверки<sup>12</sup>. Подобный запрос будет незаконным. Поэтому контролёры не смогут применить ответственность за его неисполнение. Однако неповиновение не всегда окажется лучшей стратегией. Вопрос о выходе за пределы предмета проверки часто является неоднозначным. Проверочный лист, к примеру, не ограничивает право задавать дополнительные и уточняющие вопросы, если они необходимы для целей проверки. Более того, правоприменительная практика иногда признает требования

<sup>8</sup> См. п. 11.3 ст. 9 Закона № 294-ФЗ.

<sup>9</sup> См. п. 11.5 ст. 9 Закона № 294-ФЗ.

<sup>10</sup> См. ч. 4 ст. 16 Закона № 294-ФЗ.

<sup>11</sup> См. п. 6 ч. 2 ст. 20 Закона № 294-ФЗ.

<sup>12</sup> См. п. 3 ст. 15 Закона № 294-ФЗ.

государственных органов законными, а следовательно, подлежащими исполнению до тех пор, пока эти требования не будут оспорены в определенном порядке<sup>13</sup>. С другой стороны, если проверяемое лицо исполнит требование, не относящееся к предмету проверки, собранные в результате этого материалы могут утратить доказательственную силу<sup>14</sup>.

Другое преимущество проверочного листа в том, что он заранее раскрывает ограничения предмета проверки до её начала. Формы проверочных листов утверждаются нормативными актами, которые подлежат опубликованию, в том числе и на сайте контролирующего органа<sup>15</sup>.

До рассматриваемых нововведений трудно было предположить, в какую сторону направятся мероприятия по контролю. На практике проверяющие двигались одновременно во всех направлениях, которые даже отдаленно относились к их компетенции, и не останавливались, пока не выявляли достаточное количество нарушений. Теперь лицо, которое попало в план проверок, может использовать проверочные листы для самодиагностики, самостоятельно оценить соответствие деятельности нормативным предписаниям, прекратить нарушения и ликвидировать их последствия.

В отдельных случаях проверочные листы могут выполнить разъяснительную функцию: станут ориентиром, который поможет верно исполнить требования законодательства. Особенно это будет актуально в ситуациях, когда предписания неоднозначны или противоречат друг другу. Организации и предприниматели

будут более четко понимать, что следует делать, а от чего лучше воздержаться, чтобы соответствовать законодательным требованиям.

### Обратная сторона вопроса

При всех своих плюсах проверочные листы также способны создать и негативный эффект. В первую очередь это дополнительные расходы на внутренний контроль (комплаенс). Организациям и предпринимателям, помимо массива законодательства, теперь придется отслеживать изменение проверочных листов. Большая интенсивность такой динамики вполне вероятна, так как контрольные вопросы будут формироваться с учетом переменчивых и оценочных факторов: частоты выявляемых нарушений и их опасности<sup>16</sup>.

Руководствоваться только проверочными листами не получится: они не избавят от необходимости отслеживать и тем более соблюдать все без исключения требования законодательства. Для самодиагностики проверочных листов также окажется недостаточно. Содержащиеся в них вопросы сами по себе не имеют обязательного характера, а лишь отражают и переформулируют некоторые законодательные требования. Если в ходе проверки контролёр попутно выявит нарушение требований, которые не входили в предмет проверки, он обязан будет принять соответствующие меры реагирования.

Ещё одним риском является то, что проверочные листы вместо того, чтобы упростить понимание законодательства,

<sup>13</sup> См. определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.11.2014 по делу № 301-ЭС14-3185, А43-8323/2013 и др.

<sup>14</sup> См. п. 5 ч. 2 ст. 20 Закона № 294-ФЗ.

<sup>15</sup> См. п. 3 и п. 6 Общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.02.2017 № 177).

<sup>16</sup> См. п. 5.4 методических рекомендаций по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок, утвержденных протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.06.2016 № 142.

на практике могут создать противоположный эффект. Этому будет способствовать сам механизм перефразирования законодательных требований в вопросы проверочных листов. Отступление от законодательной техники способно привести к двоякому пониманию одного и того же требования.

Но описанные недостатки не критичны. Риски, связанные с усложнением системы комплаенс, предупреждаются её тонкой настройкой под конкретные бизнес-про-

цессы. Затраты на обеспечение законности деятельности вполне могут окупиться за счет преимуществ проверочных листов.

Остальные риски, связанные с проверочными листами, выявит правоприменительная практика. Для того чтобы оперативно на них реагировать и исключить возможные негативные последствия для бизнеса и контролёров, предусмотрен переходный период<sup>17</sup>, в течение которого возможно будет детально ознакомиться с работой нового механизма.

---

<sup>17</sup> См. <http://open.gov.ru/events/5516290/>.

## Контакты

---



МАКСИМ ГРИГОРЬЕВ

Партнер

[grigoryev@vegaslex.ru](mailto:grigoryev@vegaslex.ru)



ИЛЬЯ ШЕНГЕЛИЯ

Менеджер проектов  
Южной дирекции

[shengeliya@vegaslex.ru](mailto:shengeliya@vegaslex.ru)

Подробную информацию об услугах VEGAS LEX Вы можете узнать на сайте [www.vegaslex.ru](http://www.vegaslex.ru)  
Настоящая публикация носит исключительно информационный характер и не является письменной консультацией по правовым вопросам. VEGAS LEX не несет никакой ответственности за применение всех или отдельных рекомендаций, изложенных в настоящей редакции. В случае необходимости VEGAS LEX рекомендует обратиться за профессиональной консультацией.