

УДК 351/354

Гречишникова Дарья Александровна

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Сибирский институт управления – филиал
РАНХиГС
Россия, Новосибирск
daryagreich@gmail.com

Darya A. Grechishnikova

master of the direction of preparation
«The public and municipal administration»
Siberian Institute of management –
a branch of the RANEPА
Russia, Novosibirsk
daryagreich@gmail.com

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО
АККРЕДИТАЦИИ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

**FEDERAL OFFICE OF ACCREDITATION IN
THE STATE CONTROL SYSTEM**

Аннотация

Статья посвящена анализу деятельности Управления Федеральной службы по аккредитации по Дальневосточному федеральному округу, как органа исполнительной власти, при осуществления контрольных мероприятий. Цель статьи – выявить динамику результативности проведения проверок в рамках государственного контроля. В исследовании применялись эмпирические методы исследования, включая изучение нормативных документов, анализ показателей деятельности Управления Федеральной службы по аккредитации. Проанализирована динамика проведения внеплановых проверок в Управлении Федеральной службы по аккредитации по Дальневосточному федеральному округу. Выявлены характерные нарушения со стороны подотчётных лиц. Сделан вывод о необходимости совершенствования нормативных документов в области аккредитации, с целью создания сильной экономики, снижению недобросовестной конкуренции, минимизации ввоза на территорию Российской Федерации продукции, ставящую под угрозу жизнь и здоровье человека.

Ключевые слова:

аккредитация, Федеральная служба по аккредитации, государственный контроль, взаимодействие между государством и бизнесом, поддержка бизнеса

Abstract

The article is devoted to the analysis of the activities Federal Office of Accreditation for the Far Eastern Federal District as a branch of government in the performing measure of control. The purpose of the article is to identify the dynamics of the effectiveness of within the structure of state control. The research used empirical research methods, including regulatory studies, performance analysis the activities Federal Office of Accreditation. The analysis of the dynamics of inspections in Federal Office of Accreditation for the Far Eastern Federal District. Found characteristic violations in the work of subordinated persons. It is concluded that it is necessary to improve regulatory documents in the field of accreditation for create a strong economy, reduce unfair competition, and minimize the import of products that endanger human life and health on the territory of the Russian Federation.

Keywords:

accreditation, Federal Office of Accreditation, state control, interaction between government and business, export support

Согласно требованиям статьи 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», государственный контроль (надзор) – это деятельность уполномоченных органов

государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями [1].

На сегодняшний день актуален вопрос о реформе контрольно-надзорной деятельности в стране. Об этом свидетельствуют положения, утверждённые Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. Согласно подпункту 1.1.2 пункта 1 раздела 2 Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года «Меры государственной политики по достижению национальных целей развития», в систему государственного контроля будет внедрен риск-ориентированный подход, будут разработаны и реализованы меры, направленные на повышение ответственности предпринимательского сообщества за качество предоставляемых продукции и услуг [2], исключая случаи недобросовестной деятельности со стороны хозяйствующих субъектов. Одним из первых органов власти, осуществляющих федеральный государственный контроль с применением риск-ориентированного подхода, стала Федеральная служба по аккредитации.

Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции

национального органа Российской Федерации по аккредитации, в чью компетенцию входит, в том числе, осуществление федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц [3].

Росаккредитация была создана в 2011 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 января 2011 г. № 86 «О единой национальной системе аккредитации» и действует на основании Положения о Федеральной службе по аккредитации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 17.10.2011 № 845.

Росаккредитация находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации. Согласно пункту 1 статьи 5 Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», аккредитация в национальной системе аккредитации осуществляется в целях обеспечения доверия к результатам оценки соответствия и создания условий для взаимного признания государствами – торговыми партнерами Российской Федерации результатов оценки соответствия. На сегодняшний день аккредитация является добровольной, за исключением случаев, когда законодательными актами чётко установлено обязательное требование к проведению испытаний в аккредитованных лабораториях (центрах) и (или) с привлечением аккредитованных органов по сертификации (оценке (подтверждению) соответствия), включённым в Единый реестр органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) Таможенного союза. Такие требования установлены, в том числе, в технических регламентах Евразийского экономического союза.

Важным событием для Росаккредитации, как для национального органа стало международное признание, поскольку содействие экспорту отечественной продукции – одна из важных задач Росаккредитации. В настоящее время Росаккредитация сотрудничает со следующими организациями – Международным форумом по аккредитации Халяль (ИНАФ); Межгосударственным советом по стандартизации, метрологии и сертификации (МГС); организацией АРАС, созданной в результате слияния Азиатско-Тихоокеанской организации по аккредитации лабораторий (APLAC) и Тихоокеанской организации по аккредитации (РАС). Таким образом, членство Росаккредитации в международных организациях по аккредитации способствует снижению технических барьеров в торговле, и повышает конкурентоспособность

российских экспортёров. В то же время международное признание предполагает обеспечение высокого уровня доверия к отечественной продукции. В связи с этим важно не допускать на рынок недобросовестных участников.

Согласно статье 6 Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», участниками национальной системы по аккредитации являются аккредитованные лица, то есть юридические лица или индивидуальные предприниматели, которые имеют уникальную запись об аккредитации в реестре аккредитованных лиц. Согласно статье 24 Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», для аккредитованных лиц установлена обязанность проходить процедуру подтверждения компетентности со следующей периодичностью [4]:

- в течение первого года со дня аккредитации;
- не реже чем один раз в два года, начиная со дня прохождения предыдущей процедуры подтверждения компетентности;
- каждые пять лет со дня аккредитации.

Такая процедура позволяет оценить работу аккредитованных лиц, их соответствие действующему законодательству. Как правило, большая часть «бумажных» лабораторий и органов по сертификации понимают, что в ходе процедуры подтверждения компетентности высока вероятность выявления нарушений, поэтому многие из таких аккредитованных лиц заранее прекращают свою деятельность, представив в национальный орган по аккредитации соответствующее заявление. В противном случае, в ходе процедуры подтверждения компетентности выявляются нарушения, что дополнительно влечёт за собой наложение административных штрафов и значительные материальные убытки.

В период с 2011 по 2016 год произошло значительно сокращение числа аккредитованных лиц. Так, в 2011 году было 1755 органов по сертификации, а к 2016 году их осталось 988. В 2017 году произошёл небольшой рост, и составил 1047 органов. С 2011 по 2016 год количество испытательных лабораторий снизилось с 9881 до 6367, а к 2017 году их число увеличилось до 6577. В целом, согласно официальным данным Росаккредитации, в 2017 году количество аккредитованных лиц сократилось на 8 %, а в 2018 году на 6,8 %.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», к одним из полномочий Росаккредитации относится – осуществление федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц [4]. По результатам контроля за деятельностью аккредитованных лиц в 2016 году было проведено 1347 проверок, в 2017 году – 1214, в 2018 году – 1697. В рамках надзора в 2016 году проведено 514 проверок, в 2017 году проведено 382 проверки, в 2018 году – 472.

В соответствии со статьей 8.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с 2014 года Росаккредитацией поэтапно внедрена и применяется риск-ориентированная система [5]. Применение данной системы обусловлено, в первую очередь, потребностью в выявлении и устранении с рынка «бумажных» лабораторий и органов по сертификации.

В период с 2015 по 2018 годы Росаккредитацией был проведён анализ актов проверок, поступивших жалоб на деятельность аккредитованных лиц и выявлены наиболее серьёзные и распространённые нарушения в деятельности аккредитованных лиц:

- отсутствие аккредитованного лица по месту осуществления деятельности, зафиксированному в Реестре аккредитованных лиц;
- нарушение требований законодательства Российской Федерации о техническом регулировании (нарушений требований технических регламентов, нарушение правил выполнения работ по оценке соответствия);
- осуществление подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов вне области аккредитации;
- несоответствие требованиям, предъявляемым к работникам органа по сертификации и испытательной лаборатории участвующих в выполнении работ по подтверждению соответствия;
- недостоверное предоставление сведений о результатах деятельности аккредитованных лиц, в том числе невнесение сведений в Единый реестр сертификатов соответствия;

– выдача свидетельств о безопасности конструкций транспортных средств с нарушением методик проведения испытаний и/или без фактического проведения испытаний;

– отсутствие у испытательных лабораторий (центров) испытательного оборудования, средств измерений, стандартных образцов и материальных ресурсов, необходимых для осуществления работ, в соответствии с действующей областью аккредитации.

Стоит отметить, что плановые проверки Росаккредитацией не проводятся, поэтому выявить недобросовестных аккредитованных лиц можно в ходе процедуры подтверждения компетентности и при проведении контрольных мероприятий, а также на основании поступивших жалоб. В целях недопущения типовых нарушений вырабатывается комплекс мер. Так, с вступлением в силу с 28 февраля 2017 года изменений в Приказ Минэкономразвития России от 30.05.2014 № 329 «Об утверждении Положения о составе сведений о результатах деятельности аккредитованных лиц, об изменениях состава их работников и о компетентности этих работников, об изменениях технической оснащенности, представляемых аккредитованными лицами в Федеральную службу по аккредитации, порядке и сроках предоставления аккредитованными лицами таких сведений в Федеральную службу по аккредитации» (далее - Положение) изменены правила предоставления сведений о выданных протоколах, объекте исследований (измерений), заказчике проведения испытаний (заявителе) и участии в межлабораторных сличительных испытаниях. Подобная мера позволяет снизить возможность предоставления недостоверной информации по своей деятельности, ввиду привлечения организаций к ответственности. Предоставление сведений о выданных протоколах испытаний (измерений) и измерений, о сотрудниках аккредитованного лица, оснащённости, осуществляется посредством внесения сведений в личном кабинете аккредитованной лаборатории (центра) либо органа по сертификации в Федеральной государственной информационной системе Федеральной службы по аккредитации (ФГИС Росаккредитации), введенной в эксплуатацию с 2013 года [6].

На основании вступивших в силу изменений в Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и

муниципального контроля», а также с целью снижения административной нагрузки на бизнес-сообщество, Росаккредитацией проводятся предварительные проверки информации о нарушениях в деятельности аккредитованных лиц, на основании поступивших жалоб и обращений граждан и юридических лиц. В пункте 20 части 3 Положения о федеральном государственном контроле за деятельностью аккредитованных лиц, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 30.03.2017 № 360 «О федеральном государственном контроле за деятельностью аккредитованных лиц» установлено, что в адрес аккредитованного лица может быть направлено предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований (при наличии сведений о готовящемся нарушении или признаков нарушения обязательных требований) [7]. Таким образом, у аккредитованных лиц есть возможность до проведения выездной проверки устранить нарушения, и предоставить отчёт об устранении несоответствий в установленные в предостережении сроки. Важным моментом, по мнению автора является то, что направление предостережения не приостанавливает действия аккредитации, что в свою очередь не влечёт за собой убытков для юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Наглядным примером может послужить ситуация, когда при декларировании товаров на соответствие техническим регламентам Российской Федерации и (или) техническим регламентам Таможенного союза предусмотрено, что в состав юридического лица, структурное подразделение которого аккредитовано в качестве органа по сертификации, должно входить также структурное подразделение, аккредитованное в качестве испытательной лаборатории (центра), а по факту лаборатория прекратила свою деятельность, либо не подтвердила свою компетентность. В подобных ситуациях органам по сертификации необходимо прекратить взаимодействие с такими лабораториями, дабы не нарушать законодательство.

Стоит отметить, что Росаккредитация достаточно молодая и малочисленная служба. Штат сотрудников Росаккредитации составляет менее трёхсот сотрудников, в том числе работающих в территориальных управлениях Росаккредитации (теруправления, территориальные управления), расположенных в каждом

федеральном округе. Несмотря на данный факт, все территориальные управления принимают непосредственное участие в контрольных мероприятиях.

В рамках своих полномочий теруправления, уже в ходе выездных проверок в рамках государственного контроля правомочны выдавать предписания, установив факт несоответствия аккредитованного лица законодательству в сфере аккредитации. Такие полномочия установлены в пункте 67 раздела 3 Приказа Минэкономразвития России от 27 июля 2015 г. № 499 «Об утверждении административного регламента по исполнению Федеральной службой по аккредитации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц».

Далее в таблице представлены показатели деятельности Управления Росаккредитации по ДФО за 2015-2018 годы в рамках проведения контрольных мероприятий.

Таблица 1 – Основные показатели деятельности Управления Росаккредитации по ДФО

Наименование показателей	2015	2016	2017	2018
Государственный контроль:	23	49	57	85
– Внеплановые выездные проверки:	22	35	43	68
Проведённые по поручению Правительства РФ	4	2	0	1
Проведённые по результатам подтверждения компетентности	18	33	35	59
Проведённые по поручению Центрального аппарата Росаккредитации	0	0	8	8
– Внеплановые документарные проверки:	1	14	14	17
Проведённые по результатам подтверждения компетентности	0	7	0	4
Проведённые по поручению Центрального аппарата Росаккредитации	1	6	5	6
Проведённые в рамках проверки выданных предписаний	0	1	9	7

На основании представленных данных, можно установить, что инициирование проверок может осуществляться согласно поручению Правительства Российской Федерации и поручению Центрального аппарата Росаккредитации, а также проводится в рамках выездных и документарных проверок.

Согласно сведениям, представленным в таблице 1, можно сделать вывод, что преобладающее число проверок проходит в рамках выездных мероприятий, причём рост составляет более чем в три раза. Данная ситуация характеризуется большим

количеством серьёзных нарушений, проверка устранения которых возможно только при выезде. К таким нарушениям относятся:

- несоответствие в части отсутствия помещений либо оборудования по месту осуществления работ,
- отсутствие у сотрудников навыков и профессиональных знаний,
- несоблюдение требований нормативных документов при осуществлении работы аккредитованными лицами.

В 2018 году в соответствии поручениями Правительства Российской Федерации проведено 80 внеплановых выездных проверочных мероприятий. Так, во исполнение пункта 6 Протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 12 декабря 2017 г. № ДМ-П12-70пр и в соответствии с частью 1 статьи 25 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» проведено 40 внеплановых выездных проверочных мероприятий в отношении аккредитованных лабораторий, осуществляющих исследования (испытания) и измерения вредных и (или) опасных факторов производственной среды и трудового процесса для целей проведения специальной оценки условий труда. Выявлены несоответствия деятельности требованиям законодательства 38 аккредитованных лиц, что составляет 95 % случаев. По фактам выявленных нарушений приостановлено действие аккредитации 32 организаций, действие аккредитации восьми из них впоследствии прекращено, в том числе четырех – в связи с подачей заявления о прекращении деятельности в области аккредитации в период проведения в отношении них проверочного мероприятия.

В соответствии с Поручением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2018 года № ИШ-П17-547 проведено 34 проверки в отношении калибровочных лабораторий, область аккредитации которых не содержит сведений о неопределенности измерений. По результатам проведенных проверок 28 организациям выданы предписания об устранении выявленных нарушений (в 82 % случаев), действие аккредитации 26 аккредитованных лиц было приостановлено. Впоследствии в связи с не устранением выявленных нарушений действие аккредитации 10 организаций было прекращено (около 30 %), в том числе двух – в связи с подачей заявления на прекращение деятельности в области аккредитации в

период проведения в отношении них проверочного мероприятия. Представленные примеры наглядно характеризует неблагоприятную ситуацию в системе аккредитации, требующую незамедлительных действий.

Несмотря на проводимые мероприятия в рамках государственного контроля, ситуация в области аккредитации улучшается незначительно. По мнению автора, для повышения качества работы, следует рассмотреть внедрение следующих механизмов:

1. С целью сокращения времени на проверку достоверности сведений, предоставляемых аккредитованными лицами, передать часть полномочий территориальным органам исполнительной власти в рамках межведомственного взаимодействия, и обмена информацией.

2. Разработать механизм для мониторинга соблюдения аккредитованными лицами своих полномочий (внесения изменений в сведения о сотрудниках и смены руководства, сведений об оборудовании, выданных результатах и т.д.) и, в результате обнаружения нарушений инициировать проверки.

Стоит отметить, что такие мероприятия увеличат нагрузку на сотрудников Росаккредитации, однако, будет чётко сформировано понимание ответственности между всеми участниками национальной системы аккредитации, а также конечным потребителем.

По мнению автора, ужесточение требований законодательства в сфере аккредитации, например наложение административных штрафов за неисполнение обязанностей аккредитованными лицами, а также представление недостоверных сведений о своей деятельности, одно из необходимых условий для создания сильной экономики, снижению недобросовестной конкуренции, минимизации ввоза на территорию Российской Федерации продукции, ставящую под угрозу жизнь и здоровье человека.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 26.12.2008 года № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 24.10.2019).

2. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 29 сентября 2018 г. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71965871/> (дата обращения 24.10.2019).

3. Постановление Правительства РФ от 17.10.2011 № 845 (ред. от 23.11.2019) «О Федеральной службе по аккредитации» (вместе с «Положением о Федеральной службе по аккредитации»). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120648/e83c8909240003caf2718ced8e2cbcf7fe5598cc/ (дата обращения: 24.10.2019).

4. Федеральный закон от 28.12.2013 № 412 «Об аккредитации в национальной системе по аккредитации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156522/ (дата обращения: 24.10.2019).

5. Комментарий к Федеральному закону от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (постатейный) (Коржов В.Ю., Слепенкова О.А., Бевзюк Е.А., Хлистун Ю.В., Шишелова С.А., Юдина А.Б., Агешкина Н.А.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015). URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/57464889> (дата обращения 14.06.2019).

6. Официальный сайт Федеральной службы по аккредитации. Доклад об итогах деятельности Федеральной службы по аккредитации за 2012-2013 годы и задачах на 2014 год и среднесрочную перспективу. URL: <http://docplayer.ru/36244-Doklad-ob-itogah-deyatelnosti-federalnoy-sluzhby-po-akkreditacii-za-2012-2013-gody-i-zadachah-na-2014-god-i-srednesrochnuyu-perspektivu.html> (дата обращения 23.09.2019).

7. Постановление Правительства РФ от 30.03.2017 № 360 (ред. от 21.03.2019) «О федеральном государственном контроле за деятельностью аккредитованных лиц» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле за деятельностью аккредитованных лиц»). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=320980&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.3863943897269244#09642776412551926> (дата обращения 23.09.2019).

8. Постановление Правительства РФ от 17.10.2011 № 845 (ред. от 01.07.2016) «О Федеральной службе по аккредитации». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=4783878807730702743065399&cacheid=3E698D8EE1F0A54E8FBCA276BBA494D7&mode=splus&base=LAW&n=338646&rnd=C7262C9CF26EE0F751F01579D4B599B8#29m2sybad1o> (дата обращения 24.10.2019).

9. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 29 сентября 2018 г. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71965871/> (дата обращения 24.10.2019).

10. Приказ Минэкономразвития России от 30.05.2014 № 329 «Об утверждении Положения о составе сведений о результатах деятельности аккредитованных лиц, об изменениях состава их работников и о компетентности этих работников, об изменениях технической оснащенности, представляемых аккредитованными лицами в Федеральную службу по аккредитации, порядке и сроках представления аккредитованными лицами таких сведений в Федеральную службу по аккредитации».

11. Приказ Минэкономразвития России от 27 июля 2015 г. № 499 «Об утверждении административного регламента по исполнению Федеральной службой по аккредитации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_188147/ (дата обращения 24.10.2019).

12. Росаккредитация подвела итоги очередного этапа по профилактике правонарушений. 24.01.2018. URL: http://fsa.gov.ru/news/index/page/3/show_id/2076/ (дата обращения 23.09.2019).

13. Росаккредитация подвела итоги контрольной и судебной работы за декабрь 2017 года. 31.01.2018. URL: http://fsa.gov.ru/news/index/page/3/show_id/2081/ (дата обращения 23.09.2019).