



Назим СУЛТАНОВ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ КОНТРОЛЯ ЗА АККРЕДИТОВАННЫМИ ЛИЦАМИ

- Какие изменения в области инспекционного контроля предусмотрены законом об аккредитации и другими подзаконными актами?
- Какие дополнительные требования к отчетности, предоставляемой в Росаккредитацию, будут установлены для органов по сертификации и испытательных лабораторий?
- Что поменяется в области государственного контроля?

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.10.2011 № 845, которым утверждено Положение о Федеральной службе по аккредитации, к числу функций Росаккредитации относится контроль за деятельностью аккредитованных лиц. В рамках действующего законодательства данные полномочия реализуются в форме инспекционного контроля, осуществляемого в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 602 «Об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия, аттестации экспертов по аккредитации, а также привлечении и отборе экспертов по аккредитации и технических экспертов для выполнения работ в области аккредитации», и в форме государственного контроля, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В настоящее время в законодательном регулировании контрольной деятельности Росаккредитации предусмотрен ряд изменений, связанных в первую очередь с принятием Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (далее — закон об аккредитации), вступление в силу которого запланировано на 1 июля 2014 г., а также разработкой ряда сопутствующих документов, необходимых для реализации данного закона и реформы системы аккредитации в целом. Указанные акты содержат детальные требования к аккредитованным лицам, устанавливая более четкие правила процедур в рамках аккредитации, а также содержат ряд важных новшеств, уточняющих существующие и вводящих дополнительные инструменты предупреждения, выявления и пресечения нарушений в деятельности аккредитованных лиц.

Можно выделить следующие группы изменений в области контроля, предусмотренных законом об аккредитации и разработанными для его реализации подзаконными актами:

- переход инспекционного контроля в институт подтверждения компетентности;
- изменения в области государственного контроля;
- изменения в порядке и видах отчетности, предоставляемых аккредитованными лицами в Федеральную службу по аккредитации.

Помимо закона об аккредитации, важные нововведения в области контрольной деятельности Росаккредитации связаны также с внесением ряда изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) в части, касающейся деятельности органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), а также деятельности экспертов по аккредитации и экспертных организаций. Указанные поправки предусмотрены Федеральным законом от 05.05.2014 № 120-ФЗ «О внесении изменений в статьи 28.3 и 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в соответствии с которым Росаккредитация наделяется правом проводить административные расследования, а также проектом феде-

рального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», который в числе прочих изменений предусматривает установление административной ответственности за нарушения законодательства в сфере аккредитации.

Рассмотрим указанные нововведения более подробно.

ПОДТВЕРЖДЕНИЕ КОМПЕТЕНТНОСТИ

В связи со вступлением в силу закона об аккредитации изменится институт инспекционного контроля. Из контрольного мероприятия он перейдет в государственную услугу, оказываемую по инициативе аккредитованного лица и заключающуюся в периодической оценке соответствия аккредитованного лица критериям аккредитации. В законе об аккредитации данная услуга получила название подтверждения компетентности аккредитованного лица. Указанная процедура регламентируется ст. 24 закона об аккредитации.

Подтверждение компетентности будет осуществляться по заявлению аккредитованного лица, которое необходимо подать не менее чем за 20 рабочих дней до наступления установленного законом срока прохождения процедуры подтверждения компетентности. Первое подтверждение компетентности требуется пройти в течение года с момента осуществления аккредитации. Далее данную процедуру надо будет проходить не реже чем один раз в два года, начиная со дня прохождения предыдущей процедуры подтверждения компетентности. При этом в первый год и далее каждые два года со дня предыдущей процедуры подтверждения компетентности она осуществляется в форме выездной оценки аккредитованного лица. Один раз в пять лет будет осуществляться полная оценка — и выездная, и документарная. Выездную и документарную оценку проводит экспертная группа, которая формируется по правилам, аналогичным правилам формирования экспертной группы при процедуре первичной аккредитации.

Важным новшеством является то, что закон об аккредитации устанавливает для аккредитованных лиц возможность объединить процедуру подтверждения компетентности с другой государственной услугой, предусматривающей оценку соответствия аккредитованного лица критериям аккредитации (ч. 7 ст. 24 закона). В частности, аккредитованное лицо вправе пройти процедуру подтверждения компетентности с процедурой расширения области аккредитации. При этом оценка соответствия аккредитованного лица критериям аккредитации будет осуществляться одной экспертной группой.

После прохождения аккредитованным лицом процедуры подтверждения компетентности Федеральной службой по аккредитации на основании акта экспертизы могут быть приняты следующие решения:

1) о подтверждении компетентности аккредитованного лица и внесении соответствующих сведений в реестр аккредитованных лиц. Основанием для принятия такого решения является подтверждение соответствия аккредитованного лица критериям аккредитации;

2) о направлении аккредитованному лицу перечня

нарушений, которые необходимо устранить (без приостановления действия аккредитации);

3) о направлении аккредитованному лицу перечня нарушений, которые необходимо устранить, и приостановлении действия аккредитации.

Основание для принятия решений о направлении аккредитованному лицу перечня нарушений, которые необходимо устранить, а также о приостановлении действия аккредитации и направлении указанного перечня — выявление несоответствий аккредитованного лица критериям аккредитации. Важным новшеством является то, что законом предусмотрено разделение данных несоответствий на грубые нарушения, влекущие приостановление действия аккредитации, и малозначительные нарушения, за которые действие аккредитации приостанавливать нецелесообразно. Конкретный перечень нарушений, не влекущих приостановления действия аккредитации, будет установлен приказом Министерства экономического развития РФ. Решение о приостановлении действия аккредитации и направлении аккредитованному лицу перечня подлежащих исправлению нарушений будет приниматься, если в ходе процедуры подтверждения компетентности в деятельности аккредитованного лица выявляются грубые нарушения. В случае выявления малозначительных нарушений аккредитованному лицу направляется перечень подлежащих устранению нарушений без приостановления действия аккредитации.

По итогам исправления несоответствий критериям аккредитации аккредитованное лицо должно будет в установленный срок направить в Федеральную службу по аккредитации соответствующий отчет. Дальнейшая проверка будет проходить уже не в рамках подтверждения компетентности, а в рамках государственного контроля и будет осуществляться не экспертной группой, а сотрудниками Федеральной службы по аккредитации. Проверка может проходить как в форме документарной проверки (в случае, если в ходе подтверждения компетентности были выявлены незначительные нарушения), так и в форме выездной проверки (в случае выявления грубых нарушений). При этом следует обратить внимание на то, что законом об аккредитации установлено, что должностные лица Федеральной службы по аккредитации, проводящие мероприятия по государственному контролю, не участвуют в предоставлении государственных услуг по аккредитации (ч. 4 ст. 27). Таким образом, мероприятия в рамках процедуры подтверждения компетентности, которая в соответствии с законом об аккредитации является государственной услугой, и мероприятия в рамках государственного контроля будут отнесены к компетенции разных структурных подразделений Федеральной службы по аккредитации. Подобный запрет установлен с целью обеспечения требований международных стандартов.

Если в ходе проверки исправления содержащихся в предписании нарушений выяснится, что данные нарушения не были устранены, действует следующая схема:

- если по итогам процедуры подтверждения компе-

тентности действие аккредитации было приостановлено и направлено предписание об устранении нарушений, то действие аккредитации прекращается или же сокращается область аккредитации;

- если по итогам процедуры подтверждения компетентности предписание было направлено без приостановления действия аккредитации, то действие аккредитации или определенной области аккредитации сначала приостанавливается. Если после этого нарушения не будут устранены, то действие аккредитации прекращается или сокращается область аккредитации.

Таким образом, при наличии в деятельности аккредитованного лица незначительных нарушений прекращение деятельности будет осуществляться в два этапа. Это также направлено на установление дифференцированного подхода к аккредитованным лицам.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

В процедуре государственного контроля произойдут следующие изменения.

Прежде всего, в связи с закреплением обязанности аккредитованных лиц с определенной периодичностью проходить процедуру подтверждения компетентности будет отменен плановый государственный контроль (ч. 1 ст. 27 закона об аккредитации).

Что касается внепланового государственного контроля, то порядок его осуществления в связи со вступлением в силу закона об аккредитации не подвергнется принципиальным изменениям. Новшеством закона об аккредитации является более четкий и однозначный, по сравнению с Постановлением Правительства РФ № 602, перечень оснований для проведения внеплановых проверок в рамках государственного контроля. В частности, в числе дополнительных оснований для таких проверок предусмотрены:

- 1) поступление в национальный орган по аккредитации информации о фактах нарушения законодательства об аккредитации, допущенного экспертной группой при проведении экспертизы, по результатам которой национальным органом по аккредитации принято решение об аккредитации или о подтверждении компетентности;

- 2) поступление от аккредитованного лица отчета об устранении несоответствий, выявленных в ходе процедуры подтверждения компетентности (ч. 2 ст. 27 закона об аккредитации).

Помимо этого, проверки в рамках государственного контроля будут, как и ранее, проводиться по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля и муниципального контроля». «Классическим» случаем является проведение проверок на основании поступления в Федеральную службу по аккредитации обращений и заявлений граждан, юридических лиц, информации от органов власти и из средств массовой информации, в которых содержатся сведения о фактах нарушения аккредитованными лицами законодательства об аккредитации.

ОБЯЗАТЕЛЬНАЯ ЭЛЕКТРОННАЯ ОТЧЕТНОСТЬ

Помимо указанных выше изменений, законом об аккредитации установлен дополнительный контрольный и мониторинговый механизм, заключающийся в обязанности аккредитованных лиц предоставлять в Федеральную службу по аккредитации определенные типы отчетности, анализ которых позволит выявлять факты нарушений в деятельности аккредитованных лиц.

Ранее обязанность предоставлять отчетность была установлена в отношении органов по сертификации и испытательных лабораторий. При этом требования к предоставляемой отчетности содержались в разрозненных документах, значительная часть из которых на данный момент устарела. Законом об аккредитации соответствующая обязанность четко закреплена за всеми видами аккредитованных лиц. В частности, ч. 2 ст. 13 закона установлено, что аккредитованные лица обязаны направлять в Федеральную службу по аккредитации сведения: о результатах своей деятельности, об изменениях состава и компетентности персонала, об изменении технической оснащенности.

Кроме того, порядок предоставления и конкретные виды отчетности будут установлены единым документом — приказом Минэкономразвития России.

Данным документом, помимо общих требований для всех видов аккредитованных лиц, будут закреплены специальные требования к отчетности, предоставляемой в Федеральную службу по аккредитации органами по сертификации и испытательными лабораториями. В частности, предполагается, что испытательные лаборатории будут обязаны предоставлять минимальные необходимые сведения о выданных протоколах исследований (испытаний), измерений. За органами по сертификации будет закреплена обязанность направлять сведения о протоколах испытаний, на основании которых были выданы сертификаты соответствия, о поступивших заявках на проведение работ сертификации, а также о выданных сертификатах соответствия в рамках как российского регулирования, так и технических регламентов Таможенного союза. Предоставляемая аккредитованными лицами информация будет использоваться сотрудниками Федеральной службы по аккредитации при формировании программы выездной оценки в рамках подтверждения компетентности, а также для выявления возможных нарушений в деятельности органов по сертификации и испытательных лабораторий. Так, например, сведения о поступивших в орган по сертификации заявках позволят установить срок обработки заявки и на основании этого выявить случаи выдачи сертификатов соответствия без проведения реальных работ по сертификации.

Важным новшеством является также изменение формата предоставляемой отчетности. Законом об аккредитации установлено, что указанные выше сведения аккредитованным лицам необходимо будет предоставлять в электронном виде с помощью Федеральной государственной информационной системы Росаккредитации (ФГИС Росаккредитации). На практике предоставление электронной отчетности будет осуществляться

путем прикрепления соответствующих документов в личном кабинете аккредитованного лица.

Непредставление аккредитованными лицами перечисленных выше типов отчетности, согласно закону об аккредитации, влечет за собой четкие юридические последствия. В соответствии с ч. 2 ст. 23 закона неоднократное в течение одного года непредставление аккредитованным лицом сведений о результатах своей деятельности или предоставление недостоверных сведений о своей деятельности является основанием для приостановления аккредитации.

ИЗМЕНЕНИЯ В КОДЕКС ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Как было сказано выше, изменения в КоАП предусмотрены двумя документами: Федеральным законом от 05.05.2014 № 120-ФЗ «О внесении изменений в статьи 28.3 и 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и проектом федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации». В соответствии с первым документом, Росаккредитация получает право проводить экспертизы и иные процессуальные действия, что позволит более эффективно осуществлять рассмотрение дел по административным правонарушениям. Кроме того, расширен состав административных правонарушений, по которым должностные лица Росаккредитации уполномочены составлять протоколы. Если раньше они могли составлять протоколы по фактам нарушений правил выполнения работ по сертификации и предоставления недостоверных результатов испытаний товаров, то в соответствии с принятыми поправками в КоАП к данным составам добавилось уклонение или воспрепятствование проведению проверочных мероприятий со стороны аккредитованного лица.

Еще одна группа новелл в КоАП установлена вторым документом и предусматривает административную ответственность:

- экспертов по аккредитации, технических экспертов за выдачу заведомо ложного заключения экспертизы;
- экспертных организаций за нарушение законодательства в сфере аккредитации (в части нарушения методики определения размеров платы за проведение экспертизы представленных заявителем, аккредитованным лицом документов и сведений, выездной экспертизы соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, а также максимальных размеров платы за проведение указанных экспертиз);
- юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за нарушение законодательства в сфере аккредитации (за выдачу сертификатов соответствия, протоколов исследований (испытаний) и иных документов со ссылкой на аккредитацию в случае ее приостановления или отсутствия).

Таким образом, в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», а также сопутствующих документов, разработанных в целях реализации реформы си-

стемы аккредитации, были уточнены действующие механизмы контроля за аккредитованными лицами и введены новые контрольные и мониторинговые инструменты. Основными изменениями в области контроля являются:

- переход института инспекционного контроля в процедуру подтверждения компетентности, осуществляемую по заявлению аккредитованных лиц;
- уход планового государственного контроля;
- выделение нарушений в деятельности аккредитованных лиц, которые не влекут приостановления действия аккредитации;
- закрепление за аккредитованными лицами обязанности предоставлять в Федеральную службу по аккредитации обязательную электронную отчетность, а также установление специальных требований к отчетности, предоставляемой органами по сертификации и испытательными лабораториями;
- установление ответственности за непредоставление указанной отчетности;
- наделение Росаккредитации правом проводить административные расследования, а также расширение количества составов административных правонарушений, по которым должностные лица Росаккредитации уполномочены составлять протоколы;
- установление новых составов административных правонарушений, совершаемых экспертами по аккредитации и техническими экспертами, экспертными организациями, аккредитованными лицами.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ
В ОБЛАСТИ КОНТРОЛЯ НАПРАВЛЕННЫ
В ПЕРВУЮ ОЧЕРЕДЬ НА ВВЕДЕНИЕ
БОЛЕЕ ЧЕТКИХ ТРЕБОВАНИЙ
К АККРЕДИТОВАННЫМ ЛИЦАМ,
ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ
ИХ НАРУШЕНИЙ И РАЗРАБОТКУ
МЕХАНИЗМОВ ПРИВЛЕЧЕНИЯ
НАРУШИТЕЛЕЙ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ.
КРОМЕ ТОГО, ЦЕЛЮ ДАННЫХ
ИЗМЕНЕНИЙ ЯВЛЯЕТСЯ УСТАНОВЛЕНИЕ
ДИФФЕРЕНЦИРОВАННОГО ПОДХОДА
К ПРОВЕДЕНИЮ КОНТРОЛЬНЫХ
МЕРОПРИЯТИЙ.**

Назим Самедович СУЛТАНОВ — заместитель руководителя
Федеральной службы по аккредитации