



**Доклад
по правоприменительной практике контрольно-надзорной
деятельности Федеральной службы по аккредитации**



| |
|---|
| Организация государственного контроля (надзора), муниципального контроля |
|---|

Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию единой национальной системы аккредитации и осуществлению контроля за деятельностью аккредитованных лиц.

Федеральная служба по аккредитации осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Функция по контролю за деятельностью аккредитованных лиц осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 412-ФЗ, Федеральным законом от 27.12.2012 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Федеральным законом от 26.12. 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.10.2011 № 845, Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.03.2017 № 360, Административным регламентом по исполнению Федеральной службой по аккредитации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц, утвержденным приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 27.07.2015 № 499, иными приказами Минэкономразвития России, регулирующие вопросы по осуществлению контроля за деятельностью аккредитованных лиц.

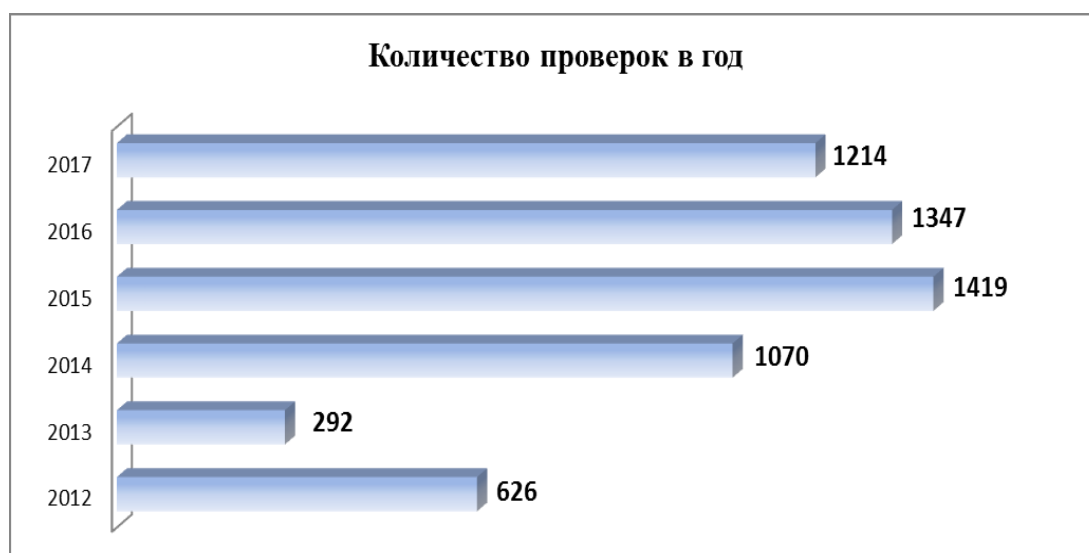
Подведомственных органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, выполняющих функции по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля у Росаккредитации в 2017 – 1 полугодии 2018 годах не было.

Федеральная служба по аккредитации взаимодействует с другими органами государственного контроля (надзора) на основании заключенных Соглашений о взаимодействии.

В ходе проведения Росаккредитацией в 2017 – 1 полугодии 2018 годах проверок по контролю за деятельностью аккредитованных лиц, экспертные организации и эксперты к выполнению мероприятий по контролю не привлекались. Положение о порядке привлечения к работе по аккредитации юридических лиц и граждан в качестве экспертных организаций и экспертов к выполнению мероприятий по контролю при проведении проверок находится в стадии разработки и внутреннего согласования.

Проведение государственного контроля (надзора), муниципального контроля

В период с 2012 по 2017 год в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в рамках исполнения своих полномочий по контролю за деятельностью аккредитованных лиц Федеральной службой по аккредитации проведено 5 968 проверочных мероприятий, из них 3 566 документарных проверок и 2 402 выездных проверок.



| Период проведения | Общее количество проведенных проверок в год | Документарных | Выездных |
|-------------------|---|---------------|----------|
| 2012 год | 626 | 594 | 32 |
| 2013 год | 292 | 238 | 54 |
| 2014 год | 1070 | 856 | 214 |

| | | | |
|-------------------------|------|-----|-----|
| 2015 год | 1419 | 799 | 620 |
| 2016 год | 1347 | 670 | 677 |
| 2017 год | 1214 | 409 | 805 |
| 1 полугодие 2018 год | 943 | 299 | 644 |

Общее количество проведенных проверок в 2017 году составило 1214, из них: 409 – внеплановых документарных проверок, 805 – внеплановых выездных проверок.

В первом полугодии 2018 проведено 943 проверок, из них: 299 – внеплановых документарных проверок, 644 – внеплановых выездных проверок.

В связи с необходимостью проверки фактического исполнения на месте сотрудниками аккредитованных лиц требований законодательства об аккредитации о техническом регулировании выездные мероприятия количественно преобладают, что увеличивает временные затраты на проведение проверочных мероприятий.

В результате проведенных проверок было выявлено более 2500 выданных с нарушением законодательства сертификатов соответствия на серийную продукцию и крупные партии, а также более 1500 протоколов испытаний. На основании соответствующих предписаний Росаккредитации их действие было прекращено.

В течении 2017 – 2018 годов отмечаются следующие типовые нарушения аккредитованными лицами законодательства:

- в органах по сертификации:

- отсутствие аккредитованного лица по месту (местам) осуществления деятельности в области аккредитации;
- выдача сертификатов соответствия на основании протоколов, выданных испытательной лабораторией, действие аккредитации которой было прекращено;
- выдача сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии на основании протоколов выданных испытательными лабораториями, не включенными в национальную часть Единого реестра органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) Таможенного союза;
- отсутствие в органе по сертификации компетентного персонала, который отвечает требованиям пункта 9 Критериев аккредитации;
- нарушения в части проведения анализа состояния производства, отбора образцов, в том числе принятие решения по выдаче сертификатов соответствия;
- несоблюдение утвержденного руководства по качеству и документов

системы менеджмента качества;

- выполнение работ по оценке (подтверждению) соответствия продукции за пределами утвержденной области аккредитации;
- отсутствие в органе по сертификации компетентного персонала, который отвечает требованиям пункта 9 Критериев аккредитации.

- в испытательных лабораториях:

- отсутствие по месту (местам) осуществления деятельности в области аккредитации;
- отсутствие испытательного оборудования, средств измерений для проведения испытаний согласно утвержденной области;
- несоблюдение утвержденного руководства по качеству и документов системы менеджмента качества;
- несоблюдение требований методик испытаний, указанных в области аккредитации, при проведении исследований (испытаний), измерений;

**Действия органов государственного контроля (надзора),
муниципального контроля по пресечению нарушений обязательных
требований и (или) устранению последствий таких нарушений**

В 2017 году вступил в силу Федеральный закон от 03.07.2016 № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который ввел новые формы мероприятий государственного контроля.

Во второй половине 2017 года в практику контрольной деятельности Росаккредитации внедрено осуществление мероприятий по систематическому наблюдению за деятельностью аккредитованных лиц и мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, на основании результатов которых инициируется проведение документарных и выездных внеплановых проверок аккредитованных лиц.

В целях снижения административной нагрузки на бизнес-сообщество в сфере подтверждения соответствия продукции, товаров и услуг путем проведения профилактических мероприятий и на основании вступивших в силу изменений в Федеральный закон № 294-ФЗ в практику контрольной деятельности Росаккредитации внедрено проведение предварительных проверок информации о нарушениях в деятельности аккредитованных лиц, поступившей в

жалобах и обращениях граждан и юридических лиц, а также направление предостережений аккредитованным лицам по впервые установленным фактам нарушений в деятельности аккредитованных лиц, не влекущих за собой приостановление действия аккредитации.

За вторую половину 2017-2018 годов аккредитованным лицам было направлено 168 предостережений.

Выводы и предложения по результатам государственного контроля (надзора), муниципального контроля

На данный момент российская единая национальная система аккредитации представлена следующими участниками:

☆ 194 сотрудника национального органа по аккредитации, в том числе 116 сотрудников центрального аппарата и 78 сотрудников территориальных управлений Федеральной службы по аккредитации;

☆ 9907 аккредитованных лиц, в том числе: 996 органов по сертификации, 6501 испытательных лабораторий, 254 органов инспекции, 13 провайдеров межлабораторных сличительных испытаний, 2143 организаций, работающих в области обеспечения единства измерений;

☆ 4410 экспертов, привлекаемых к проведению работ по аккредитации, в том числе 315 экспертов по аккредитации и 4095 технических экспертов.

В рамках исполнения функции по федеральному государственному контролю за деятельностью аккредитованных лиц основные усилия в 2018-2019 годах Росаккредитация полагает целесообразным сосредоточить на следующих направлениях:

- проведение систематического наблюдения, анализа и прогнозирования исполнения аккредитованными лицами обязательных требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, регулирующим деятельность аккредитованных лиц;
- осуществление профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований;
- применение для проведения проверочных мероприятий индикаторов риска нарушения обязательных требований аккредитованными лицами;
- расширение применяемого инструментария предварительной проверки;

- реагирование на обращения граждан и организаций, содержащие информацию о фактах несоответствия аккредитованных лиц требованиям законодательства Российской Федерации, фактах нарушения правил выполнения работ по сертификации и (или) фактах представления недостоверных результатов исследований (испытаний) и измерений или возможности таких нарушений, посредством проведения внеплановых документарных и выездных проверок;
- проведение мероприятий федерального государственного контроля в случае выявления несоответствий критериям аккредитации при прохождении аккредитованными лицами процедуры подтверждения компетентности.

Несмотря на предпринимаемые меры по наведению порядка в подконтрольной области, в ходе осуществления государственного контроля по-прежнему фиксируются грубые нарушения законодательства, о чем, в частности, свидетельствуют результаты проведенных в 2017 году проверок. Полагаем, что данное обстоятельство определяет необходимость продолжения целенаправленных усилий по выявлению и пресечению возможности допуска нарушений со стороны наиболее «рисковых» категорий аккредитованных лиц и проведение комплексных внеплановых проверочных мероприятий их деятельности в соответствии с предусмотренным законодательством Российской Федерации основанием.

В связи с чем, Росаккредитацией планируется продолжение работы в рамках риск-ориентированного подхода к выявлению аккредитованных лиц, имеющих высокий риск несоответствия.

Накопленный опыт проведения Росаккредитацией контрольных мероприятий показывает, что в ряде случаев допускаемые аккредитованными лицами нарушения выходят за рамки узкоспециализированного законодательства об аккредитации. В частности, отмечаются случаи выдачи «бумажных» сертификатов и протоколов испытаний «фантомными» органами по сертификации и испытательными лабораториями, подделки документов, в том числе подтверждающих квалификацию экспертов по сертификации, создание нелегальных «дилерских сетей» по продаже сертификатов, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет и т.п.

Анализ ситуации, складывающейся в последние месяцы на рынке подтверждения и оценки соответствия, показывает, что подобного рода нарушения активно используются для обхода установленного санкционного режима в отношении импортных товаров. Искоренение такого рода нарушений, самым непосредственным образом влияющих на безопасность обращающейся на рынке продукции, требует слаженной и скоординированной с

правоохранительными органами работы, в первую очередь – с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации.

До недавнего времени данная работа носила нерегулярный характер и ограничивалась перенаправлением обращений граждан и организаций по подведомственности. В конце 2016 года Росаккредитация заключила соглашение с МВД России, которое предусматривает организацию взаимного информационного обмена, а также планирование и проведение, в том числе совместных мероприятий, направленных на выявление нарушений в сфере законодательства Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации.

С учетом опыта проведения проверочных мероприятий, а также общего хода реформы системы государственного контроля (надзора) Росаккредитация предлагает следующие меры, направленные на повышение эффективности государственного и муниципального контроля (надзора):

- урегулирование порядка и сроков запроса и предоставления документов при проведении выездной проверки проверяемого лица и осуществлении процедуры ПК;

- ужесточение требований к обращению граждан и организаций, служащих основанием для проведения проверки, в том числе через установления особенностей идентификации лица, обратившегося с подобным обращением, сужение способов направления подобных обращений в органы власти. Подобные требования могли бы быть установлены положениями об отдельных видах государственного контроля (надзора) при условии закрепления исходных положений в Федеральном законе № 294-ФЗ;

- по согласованию с Генеральной прокуратурой Российской Федерацией расширение перечня оснований проведения проверок.

Предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования и осуществления государственного контроля (надзора) в национальной системе аккредитации

В целях совершенствования нормативно-правового регулирования и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере подтверждения соответствия, необходимо:

- введение уголовной ответственности за неправомерную выдачу или использование официального документа, который подтверждает требования безопасности продукции, товаров и услуг;

- ужесточение мер ответственности юридических и физических лиц, уклоняющихся от проведения мероприятий по контролю, в том числе лишение их специального правового статуса (лицензии, аккредитации, государственной регистрации) при установлении в судебном порядке факта воспрепятствования проведению мероприятия по контролю, увеличение срока давности по привлечению к административной ответственности за воспрепятствование проведению проверки;

- внесение в Административный регламент по исполнению Федеральной службой по аккредитации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 27 июля 2015 г. № 499, изменений, отражающих изменения в законодательстве о государственном контроле (надзоре).

Рекомендации по совершенствованию деятельности аккредитованных лиц

Получение Росаккредитацией полноправного членства в ИАК накладывает новые, существенно повышенные, гораздо более жесткие обязательства на всех членов национальной системы аккредитации, что нашло отражение в новой редакции Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации».

Планку требований к аккредитованным лицам серьезно повышают и новые редакции стандартов серии ГОСТ ИСО/МЭК 9000 и ГОСТ ИСО/МЭК 17000.

В ряде сфер деятельности аккредитованных лиц - в силу особенностей регулирующего эти сферы законодательства – разделение функциональных элементов деятельности по оценке соответствия дополнилось организационно-правовым разделением указанных элементов. Это влечет за собой существенное возрастание рисков деятельности аккредитованных лиц. А значит требует от них применения новых методов и правил своей деятельности на рынках, подверженных этой регуляционной специфике.

В целях сокращения числа нарушений законодательства Российской Федерации об аккредитации аккредитованным лицам на основании обобщенного и проанализированного опыта Росаккредитации можно было бы рекомендовать следующие последовательные и системные действия:

1. Перестать опираться на стереотипы прежней, ведомственной, системы аккредитации и завершить, наконец, переход на новые концептуальные и законодательные основы функционирования рынка оценки соответствия.

2. Перенести центр внимания с текущих параметров своей деятельности, перенеся его на перспективные, стратегические вопросы собственного развития.

3. Быстрее отказываться от показателей эффективности, ограниченных интересами собственной организации, в пользу показателей, удовлетворяющих интересы всех заинтересованных сторон.

4. Перейти от индивидуальной борьбы с недобросовестными фабрикантами протоколов и сертификатов к формированию консолидированных форм и методов противодействия недобросовестным участникам рынка оценки соответствия.

5. Найти формы совместного анализа, обобщения и открытого обмена информацией о наиболее значимых результатах, полученных в ходе процедур подтверждения компетентности и мероприятий федерального государственного контроля. Активнее учиться на опыте друг друга.

6. Научиться видеть в Росаккредитации не противника, а надежного и долговременного союзника в достижении своих текущих и, в особенности, перспективных социально-экономических интересов.