

# СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ПРИЕМНАЯ



Депутата Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
Е.А.Федорова

по вопросам совершенствования законодательства об аккредитации  
в национальной системе аккредитации Российской Федерации

[www.specduma.ru](http://www.specduma.ru)

22 апреля 2020г.

Исх. № 07-ЕФ

членам рабочей группы  
по реализации механизма  
«регуляторной гильотины»  
в сфере оценки соответствия  
по списку рассылки

Предложения к Проекту Федерального закона  
«О внесении изменений в Федеральный закон  
«Об аккредитации в национальной системе аккредитации»  
и отдельные законодательные акты Российской Федерации  
в части совершенствования порядка аккредитации  
и оценки соответствия»

**Уважаемые коллеги!**

В специализированной общественной приёмной Депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Е.А.Федорова по вопросам совершенствования законодательства об аккредитации в национальной системе аккредитации Российской Федерации (далее - Специализированная общественная приёмная) проводится обсуждение проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка аккредитации и оценки соответствия», направленного письмом от 08.04.2020 №11227-ФХ/Д34 Министерства экономического развития России в Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации (далее – законопроект).

Предлагаем внести поправки в законопроект, позволяющие наделять Правительство Российской Федерации полномочиями в определении критериев

аккредитации, так как они являются основополагающими в формировании государственной политики в национальной системе аккредитации. Полагаем неправильным сложившееся регулирование в данной сфере отношений, выражающееся в установлении Минэкономразвития России своим нормативным правовым актом требований к критериям аккредитации и, одновременно с этим, в осуществлении контроля их реализации посредством подведомственного ему национального органа по аккредитации. Устанавливаемое регулирование не во всём понятно бизнес-сообществу. В то время как, в современной международной практике проектируются нормы, обеспечивающие независимость участников процесса оценки соответствия, при которых в государственном регулировании выстраивается принцип разделения власти, когда один орган вырабатывает требования, другой реализует их выполнение, а третий выполняет функции контроля выполнения.

Кроме этого, предлагаем внести в законопроект поправки, устанавливающие государственное регулирование, предусматривающее зависимость целей национальной системы аккредитации от результатов достижения целей подтверждения соответствия системы технического регулирования Российской Федерации и наделяющие Правительство Российской Федерации полномочиями оценки результативности национального органа по аккредитации в количественных показателях, связанных с результативностью Федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль (надзор) за соблюдением законодательно установленных требований безопасности к продукции, выпускаемой в обращение. Это соответствовало бы целям технического регулирования Российской Федерации и принципам, реализуемым в современной международной практике. Считаем неправильным сложившееся регулирование отношений в данной сфере, выражающееся в отсутствии исполнительных механизмов, устанавливающих взаимосвязи между соответствием выпускаемой в обращение продукции требованиям безопасности и результатами деятельности участников национальной системы аккредитации.

В дополнение к ранее направленным материалам, направляем актуализированную по состоянию на 22 апреля 2020г. Пояснительную записку и дополнительные материалы с предложениями по изменению законопроекта (Приложения).

Информируем, что актуальные материалы, а также обращения юридических и физических лиц, направляемые в Специализированную общественную приёмную по вопросам, связанным с обсуждением законопроекта, размещаются в сети интернет по адресу: [www.specduma.ru](http://www.specduma.ru).

Реализация вышеуказанных предложений потребует внесения существенных изменений в законопроект.

Прошу рассмотреть данное обращение и прилагаемые материалы на заседании рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере оценки соответствия, и поддержать, как стратегический проект по обеспечению безопасности выпускаемой в обращение продукции.

Приложения:

1. Пояснительная записка к письму на 7 л. в 1 экз.
2. Дополнительные материалы «О целесообразности включения в проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка аккредитации и оценки соответствия» механизмов государственного регулирования, предусматривающих меры, обеспечивающие независимость участников системы оценки соответствия и взаимосвязи целей национальной системы аккредитации от достижения целей результатов подтверждения соответствия системы технического регулирования Российской Федерации» на 6 л. В 1 экз.

С уважением,  
руководитель специализированной  
общественной приемной, помощник  
депутата Государственной Думы



А.Н.Шамрун

Приложение к письму  
Руководителя специализированной  
общественной приемной по вопросам  
совершенствования законодательства об  
аккредитации в национальной системе  
аккредитации Российской Федерации  
Шамруна А.Н. № 07-ЕФ от 22.04.2020

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**  
**О предложениях к проекту Федерального закона**  
**«О внесении изменений в Федеральный закон «Об аккредитации в**  
**национальной системе аккредитации» и отдельные законодательные акты**  
**Российской Федерации в части совершенствования порядка аккредитации и**  
**оценки соответствия»**

Ключевым проблемным вопросом регулирования отношений в национальной системе аккредитации в части порядка аккредитации и оценки соответствия, является сложившееся регулирование, выражающееся в установлении Минэкономразвития России своим нормативным правовым актом требований к критериям аккредитации и, одновременно с этим, в осуществлении контроля их реализации посредством подведомственного ему национального органа по аккредитации. Устанавливаемое регулирование не всегда понятно бизнес-сообществу, в то время, как в современной международной практике выстраивается принцип разделения власти, когда, один орган вырабатывает требования, другой реализует их выполнение, а третий выполняет функции контроля за их выполнением. Полагаем неправильным регулирование, сложившееся в Российской Федерации в данной сфере отношений. Регулирование, предлагаемое к рассмотрению в проекте Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка аккредитации и оценки соответствия», направленном в письме от 08.04.2020 №11227-ФХ/Д34 Министерства экономического развития России в Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации (далее – законопроект), не предусматривает решение вышеуказанного проблемного вопроса. Предлагаем спроектировать нормы законопроекта, которые наделяли бы Правительство Российской Федерации полномочиями в определении критериев

аккредитации, так как они являются основополагающими в формировании государственной политики в национальной системе аккредитации.

Ещё одним важнейшим из проблемных вопросов регулирования отношений в национальной системе аккредитации является отсутствие государственного регулирования, предусматривающего зависимость целей национальной системы аккредитации (ст. 5 Федерального закона от 28.12.2013 №412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации») от результатов достижения целей подтверждения соответствия системы технического регулирования Российской Федерации (ст. 18 Федерального закона от 15.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»).

В исполнительных механизмах, реализованных в таких условиях Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аккредитации (далее – Федеральный орган), не установлены взаимосвязи соответствия выпускаемой в обращение продукции требованиям безопасности с результатами деятельности участников национальной системы аккредитации. Установленное Федеральным органом регулирование не позволяет оценить зависимость доли выпускаемой в обращение продукции, не соответствующей требованиям безопасности, от результатов деятельности участников национальной системы аккредитации, в то время как, в современной международной практике, напротив, такая зависимость реализовывается. Предлагаемое в законопроекте регулирование также не предусматривает решение данного проблемного вопроса. Полагаем неправильным, и требующим внесения изменений в регулирование, сложившееся в Российской Федерации в указанной сфере отношений. В связи с этим, предлагаем спроектировать нормы законопроекта, которые устанавливали бы зависимость целей национальной системы аккредитации от результатов достижения целей подтверждения соответствия, что соответствует и современной международной практике, и целям системы технического регулирования Российской Федерации.

Это позволит создать условия для:

формирования Федеральным органом, исполнительных механизмов регулирования, обеспечивающих снижение доли выпускаемой в обращение продукции, не соответствующей требованиям безопасности;

результативного функционирования механизма «регуляторной гильотины» в части выявления и устранения правовых неопределённостей нормативного правового регулирования, возникших вследствие разработки Федеральным органом исполнительных механизмов, выстроенных без учёта зависимости деятельности участников национальной системы аккредитации от соответствия выпускаемой в обращение продукции требованиям безопасности.

Одним из ключевых показателей, характеризующих результативность национального органа по аккредитации, могло бы быть соотношение количества продукции, не соответствующей законодательно установленным требованиям безопасности, находящейся в обращении, к общему объёму выпускаемой в обращение продукции. Это может быть представлено, например, в виде следующего математического выражения:

$$P=1-H/O, \text{ где}$$

$P$  – результативность национального органа по аккредитации;

$H$  - количество выпускаемой в обращение продукции, не соответствующей законодательно установленным требованиям безопасности;

$O$  - общее количество выпускаемой в обращение продукции.

Таким образом, в использованном математическом выражении, предельное значение, позитивно характеризующее результативность национального органа по аккредитации, может составлять значение, стремящееся к 1 (единице), а предельное значение, негативно характеризующее результативность, может составлять значение, стремящееся к 0 (нулю).

Распределение значений результативности национального органа по аккредитации ( $P$ ) по отраслям, секторам и сегментам промышленности, а также сегментам товарной номенклатуры и т.п. может дать объективное представление, как о насыщении рынка продукцией, не соответствующей требованиям безопасности, так и о результативности государственного регулирования в национальной системе аккредитации.

Несмотря на то, что полномочиями сбора сведений о величинах общего количества выпускаемой в обращение продукции ( $O$ ) и количества выпускаемой в обращение продукции, не соответствующей законодательно установленным требованиям безопасности ( $H$ ) в настоящее время не наделён ни один из Федеральных органов исполнительной власти, наделённых полномочиями государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических

регламентов и обязательных требований стандартов к выпускаемой в обращение продукции (далее – ФОИВ), существует решение позволяющее в настоящее время оценить значение результативности национального органа по аккредитации ( $P$ ), как соотношение результатов проверок, проведённых ФОИВ, по отношению к общему количеству проведённых проверок в отношении соответствия такой продукции требованиям безопасности. Это может быть представлено, например, в виде следующего математического выражения:

$$P_n = 1 - H_n / O_n, \text{ где}$$

$P_n$  – результативность национального органа по аккредитации, в  $n$  – отраслевом сегменте товарной номенклатуры;

$H_n$  - количество проверок, проведённых ФОИВ, в  $n$  – отраслевом сегменте товарной номенклатуры, в ходе которых выявлены несоответствия выпускаемой в обращение продукции установленным требованиям;

$O_n$  - общее количество проведённых ФОИВ проверок в рамках государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов и обязательных требований стандартов к выпускаемой в обращение продукции, в  $n$  – отраслевом сегменте товарной номенклатуры.

Разница значений результативности национального органа по аккредитации, в  $n$  – отраслевом сегменте товарной номенклатуры ( $P_n$ ) полученных в заданный интервал времени позволят получить значение изменений, характеризующее динамику изменения показателя результативности национального органа по аккредитации, в  $n$  – отраслевом сегменте товарной номенклатуры ( $\nabla P_n$ ). Это может быть представлено, например, в виде следующего математического выражения:

$$\nabla P_n = P_{nt+1} - P_{nt}, \text{ где}$$

$P_{nt}$  – результативность национального органа по аккредитации, в  $n$  – отраслевом сегменте товарной номенклатуры, полученная за предыдущий период времени;

$P_{nt+1}$  - результативность национального органа по аккредитации, в  $n$  – отраслевом сегменте товарной номенклатуры, полученная за текущий период времени (по отношению к заданному периоду времени);

$\nabla P_n$  – динамика изменения результативности национального органа по аккредитации по отношению к результативности в предыдущем заданном интервале времени, в  $n$  – отраслевом сегменте товарной номенклатуры.

Таким образом, в использованном математическом выражении, улучшение результативности национального органа по аккредитации демонстрирует рост

значений показателя динамики изменения результативности национального органа по аккредитации по отношению к результативности в предыдущем заданном интервале времени, в  $n$  – отраслевом сегменте товарной номенклатуры ( $\nabla P_n$ ), а ухудшение – уменьшение значений этого показателя.

В настоящее время, для оценки своей результативности национальным органом по аккредитации применяется критерий динамики сокращения аттестатов аккредитации аккредитованных лиц или областей аккредитации без проведения оценки потребности национальной системы аккредитации в производственных и кадровых возможностях аккредитованных организаций. Значительная часть критериев аккредитации содержит правовые неопределённости, используемые национальным органом по аккредитации для улучшения показателей результативности. Следствием этого является: сокращение производственных мощностей и кадрового потенциала национальной системы аккредитации, потеря рабочих мест, снижение налоговых поступлений в бюджеты различных уровней и рост социальной напряжённости. Следует отметить, что изменение таких критериев оценки результативности национального органа по аккредитации давно назрело.

Для получения данных о реальной динамике результативности национального органа по аккредитации за определённый период, предлагается запросить у ФОИВ, сведения о количестве проведённых проверок в ходе которых выявлены несоответствия выпускаемой в обращение продукции установленным требованиям ( $H_n$ ) и общим количестве проведённых проверок ( $O_n$ ), например, за последние три года.

Следует принять во внимание, что, при введении предлагаемого регулирования, позитивные значения показателей результативности ФОИВ в проведении проверок в рамках государственного контроля (надзора) могут негативно характеризовать результативность национального органа по аккредитации, что создаст конфликт интересов между Федеральным органом (Минэкономразвития России) и ФОИВ. Так, выявление несоответствий продукции законодательно установленным требованиям безопасности может положительно характеризовать результативность проводимых ФОИВ проверок. Но, данные о результатах сопоставления количества проверок, в ходе которых были выявлены несоответствия, с общим количеством проверок будут негативно характеризовать результативность национального органа по аккредитации. Представляется целесообразным принять меры, направленные на преодоление вышеуказанного

конфликта интересов, например, включение в отдельные законодательные акты Российской Федерации показателей, разработанных с учётом указанных выше подходов, в качестве ключевых для оценки результативности национального органа по аккредитации и наделение Правительства Российской Федерации полномочиями в оценке его результативности. Мониторинг динамики изменений указанных показателей с использованием цифровых технологий позволит Правительству Российской Федерации оперативно принимать неотложные и исчерпывающие меры, направленные на достижение целей национальной системы аккредитации в зависимости от достижения целей подтверждения соответствия в системе технического регулирования, а также повысить динамику цифровизации национальной системы аккредитации.

На основании вышеизложенного, предлагаем:

1. Наделить Правительство Российской Федерации полномочиями в определении критериев аккредитации, для чего внести изменения в пункт 1 статьи 7<sup>1</sup> и пункт 5 статьи 13<sup>2</sup> Федерального закона от 28.12.2013 №412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», заменив «Федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аккредитации» на «Правительство Российской Федерации», а также, определить утратившим силу п.5.2.28(126)<sup>3</sup> Постановления Правительства от 05.06.2008 №437 (в ред. от 23.03.2020) «О министерстве экономического развития Российской Федерации».
2. Включить в законопроект нормы, устанавливающие государственное регулирование, предусматривающее зависимость целей национальной системы аккредитации от результатов достижения целей подтверждения

---

<sup>1</sup> «К полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аккредитации, относятся: 1) утверждение критериев аккредитации и перечня документов, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации (по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти);».

<sup>2</sup> «Критерии аккредитации устанавливаются на основании международных стандартов федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аккредитации, по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.»

<sup>3</sup> «критерии аккредитации и перечень документов, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации (по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти)»

соответствия системы технического регулирования Российской Федерации с учётом современной международной практики.

3. Наделить Правительство Российской Федерации полномочиями оценки результативности национального органа по аккредитации, для чего включить в отдельные законодательные акты Правительства Российской Федерации требования к оценке его результативности в количественных показателях, связанных с результативностью Федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль (надзор) за соблюдением законодательно установленных требований безопасности к продукции, выпускаемой в обращение.

Реализация вышеуказанных предложений потребует внесения существенных изменений в проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка аккредитации и оценки соответствия», направленный письмом от 08.04.2020 №11227-ФХ/Д34 Министерства экономического развития России в Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.