

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

Замечания к проекту приказа Минэкономразвития России «Об утверждении критериев аккредитации и перечня документов, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации»

В настоящее время на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов проводится общественное обсуждение проекта приказа Минэкономразвития России «Об утверждении критериев аккредитации и перечня документов, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации» (далее – Проект) <http://regulation.gov.ru/projects#npa=102840>.

По результатам рассмотрения вышеуказанного Проекта выявлены следующие проблемные вопросы.

I

Часть пунктов Проекта дословно повторяют пункты приказа Министерства Экономического Развития Российской Федерации от 30 мая 2014 года № 326 «Об утверждении Критериев аккредитации, перечня документов, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, и перечня документов в области стандартизации, соблюдение требований которых заявителями, аккредитованными лицами обеспечивает их соответствие критериям аккредитации» (далее – Критерии аккредитации), которые отменяются в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.01.2020 № 65 «О признании утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации и отдельных положений нормативных правовых актов Российской Федерации и об отмене актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих

обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц» (далее – Постановление-65).

Постановление-65 является правительственным актом, принятым во исполнение поручения Президента Российской Федерации по реализации механизма «регуляторной гильотины». Вместе с тем, в соответствии с поручением Президента Российской Федерации необходимо не только отменить обязательные требования, но и ввести в действие новые нормы. Такие нормы, согласно поручению Президента Российской Федерации, должны содержать актуализированные требования, разработанные с учётом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах.

Таким образом, дословное копирование в Проект пунктов Критериев аккредитации не отвечает целям поручения Президента Российской Федерации об актуализации требований нормативной документации. Перенесённые положения из Критериев аккредитации в Проект никак не отражают риск-ориентированного подхода или уровня технологического развития.

II

Текущая редакция Проекта является отсылочной, и вместо разъяснения единообразного порядка применения положений соответствующих международных стандартов, Проект обязывает аккредитованные лица соблюдать эти стандарты. При этом обязанность по соблюдению стандартов и так возложена на аккредитованных лиц.

Наднациональные стандарты ГОСТ Р ИСО/МЭК 17065-2012 «Оценка соответствия. Требования к органам по сертификации продукции, процессов и услуг» (далее – ГОСТ 17065), ГОСТ Р ИСО/МЭК 17021-1-2017 «Оценка соответствия. Требования к органам, проводящим аудит и сертификацию систем менеджмента. Часть 1. Требования» (далее - ГОСТ 17021), ГОСТ Р ИСО/МЭК 17024-2017 «Оценка соответствия. Общие требования к органам, проводящим сертификацию персонала» (далее – ГОСТ 17024), ГОСТ ISO/IEC 17025-2019 «Общие требования к компетентности испытательных и калибровочных лабораторий» (далее – ГОСТ 17025), ГОСТ Р ИСО/МЭК 17020-2012 «Оценка соответствия. Требования к работе различных типов органов инспекции» (далее –

ГОСТ 17020), ГОСТ ISO/IEC 17043-2013 «Оценка соответствия. Основные требования к проведению проверки квалификации» (далее ГОСТ 17043) описывают общие требования к компетентности аккредитованных лиц. При этом, вышеуказанные стандарты могут содержать ряд правовых неопределённостей, так как в них указаны общие обязанности аккредитованного лица, но не установлены способы реализации этих обязанностей, а равно границы разумной достаточности принятых мер, что ведет к возможности свободной интерпретации требований стандартов со стороны участников национальной системы аккредитации. Фактически, данная редакция Проекта является возвратом в 2013 год, когда отсутствовали единые правила применения стандартов.

Кроме того, такой подход не позволяет учесть требования поручения Президента Российской Федерации о необходимости содержания в новых нормах актуализированных требований, разработанных с учётом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах.

III

Проект сохраняет ряд избыточных требований к аккредитованным лицам. Так, согласно пунктам 7.3, 9.3, 12.2, 13.8, 13.14, 17.7, 19.7, 19.11, 25, 38.8, 38.14, 41.8, 41.14 ко всем типам аккредитованных лиц установлено требование о наличии у них на праве владения и пользования помещений.

В случае, если аккредитованное лицо является собственником помещений, проблем не возникает. Однако, это наиболее редкий вариант. Чаще всего аккредитованные лица заключают договоры аренды, либо (что актуально для аккредитованных лиц в составе государственных органов) договор безвозмездного пользования.

Для понимания природы договора необходимо в первую очередь разобрать терминологию.

Право владения — это возможность фактически обладать имуществом, так сказать, физическое «господство» над ним. Право владения в отношении арендаторов позволяет им применять так называемые вещно-правовые способы защиты, которые установлены статьями 301-304 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), что позволяет согласно ст. 305 ГК РФ осуществлять:

- истребование имущества из чужого незаконного владения;
- истребование имущества от добросовестного приобретателя;
- расчеты при возврате имущества из незаконного владения;
- **защиту** прав от нарушений, не связанных с лишением владения.

Право пользования имуществом — это право извлекать из имущества его полезные свойства. Относительно арендных отношений, пользование имуществом должно осуществляться согласно условиям заключенного договора. Так согласно п. 1 ст. 615 ГК РФ арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора аренды, а если такие условия в договоре не определены, в соответствии с назначением имущества.

Пользование арендованным имуществом является главной целью всего договора аренды. Именно за возможность арендатора пользоваться имуществом, взятого им в аренду и взимается арендная плата. Владение имуществом здесь является вторичным, основным правом при аренде является, конечно же, возможность пользоваться имуществом. Ключевым словом здесь является слово «возможность». А будет арендатор реализовывать свою возможность или нет — это уже его право.

Арендодатель может передать имущество арендатору только во временное пользование (конструкция договора аренды без права владения). Это может происходить по трём наиболее вероятным причинам: либо арендодатель не желает предоставлять арендатору возможность использовать вышеуказанные вещно-правовые способы защиты в отношении арендованного имущества, либо желает оставить за собой право определять условия доступа к арендованному имуществу. И третья возможная причина - фактическое обладание арендованным имуществом затруднительно для арендатора в силу физических свойств объекта аренды, либо отсутствия у арендатора специального разрешения на его эксплуатацию (например, в случае если метрологическая служба располагается на территории оборонного предприятия или испытательная лаборатория на территории АЭС).

Правовая конструкция договора аренды создана таким образом, что позволяет сторонам договора самостоятельно выбирать форму передачи имущества:

- во временное владение и пользование;
- во временное пользование.

Определение понятия «безвозмездное пользование», закрепленное в ст.689 ГК РФ не предусматривает передачу права владения. Вместе с тем, данный вид договора регулярно применяется когда аккредитованное лицо является частью государственных структур (ФОИВов, ФГУПов, МУПов и т.д.) и получает право на безвозмездное пользование имуществом (помещением) от соответствующих органов государственной власти (например: Комитета по управлению городским имуществом субъекта Российской Федерации или Министерства Обороны Российской Федерации). При этом передача права владения таким имуществом не предусмотрена на законодательном уровне.

Вышеуказанная проблема уже возникала после вступления в силу изменений в редакции, введенной в действие приказом Минэкономразвития России от 7 сентября 2016 года № 570. По результатам большого количества обращений аккредитованных лиц Федеральная служба по аккредитации на официальном сайте в разделе <https://fsa.gov.ru/press-center/info/6970/> дала разъяснения о порядке применения положений пунктов 11, 21, 30, 38 и 46 Критериев аккредитации. В частности, поясняя, что исходя из норм ГК РФ, в целях соблюдения Критериев аккредитации заявители, аккредитованные лица могут иметь помещения на следующих основаниях, помимо права собственности, предусматривающих одновременно права владения и пользования:

- аренда;
- хозяйственное ведение имуществом;
- оперативное управление имуществом.

Таким образом, в случае предоставления имущества (помещений) в безвозмездное пользование (что актуально в первую очередь для государственных и оборонных предприятий), организация лишается права на ведение деятельности в качестве аккредитованного лица. При этом, как следует из изложенного выше, для организаций, осуществляющих деятельность в национальной системе аккредитации, ключевым является именно право пользования помещениями, а право владения на достоверность проведения исследований (испытаний) и (или) измерений не влияет.

Исходя из вышеизложенного, полагаем требование об обязательном владении помещениями аккредитованным лицом, избыточными и ограничивающим, в первую очередь, права государственных и оборонных предприятий, при отсутствии

разумной необходимости распространения таких ограничений на помещения, занимаемые аккредитованными лицами.

Аналогично можно поставить вопрос и в части применения требований о праве владения к испытательному оборудованию (ИО), средствам измерения (СИ), вспомогательному оборудованию (ВО) и стандартным образцам (СО). Так как право владения и пользования ИО, СИ, ВО, СО с точки зрения практического применения, не даёт никаких преимуществ по сравнению с правом пользования, в связи с тем, что при проведении исследований (испытаний, измерений) существенным является именно право использовать оборудование, а не обладание вещным правом.

IV

Пунктом 12.2 Проекта ограничено право испытательных лабораторий на проведение исследований (испытаний, измерений) по местам временных работ. Всего Проектом установлены два общих случая, дающих право аккредитованной испытательной лаборатории проводить испытания по местам осуществления временных работ.

В первом случае, Проект предполагает, что проведение испытания по местам осуществления временных работ предусмотрено в нормативной документации. Вместе с тем, в большинстве случаев методики (государственные стандарты, инструкции, методические указания и т.д.) не устанавливают место проведения испытаний.

Пунктом 5.4 ГОСТ 17025 установлено, что «лаборатория должна осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы соответствовать требованиям настоящего стандарта, своих заказчиков, регулирующих органов и организаций, обеспечивающих признание. Лаборатория должна нести ответственность за деятельность, осуществляемую во всех местах ее постоянного размещения, вне мест ее постоянного размещения, на временных или передвижных площадях и на объектах заказчика».

Таким образом, ГОСТом 17025, на который и аккредитуются испытательные лаборатории, установлено право лабораторий проводить работы по местам временного осуществления деятельности, при условии, что она (лаборатория) может гарантировать соблюдение обязательных требований и требований заказчика.

Следует отметить, что подобных ограничений на ведение деятельности по местам временного осуществления работ не установлено в отношении аккредитованных лиц в других странах-участницах ЕАЭС, что ставит участников национальной системы аккредитации в заведомо худшие условия, создавая дополнительные необоснованные издержки для российских аккредитованных лиц.

Во втором случае, допускается проведение работ по исследованиям (испытаниям) и измерениям по местам временного осуществления работ, если аккредитованной испытательной лаборатории требуется использование оборудования, не имеющего широкого распространения и требующего регулярного обслуживания (уникальное оборудование), которое находится по месту осуществления деятельности заказчика работ по исследованиям (испытаниям) и измерениям.

В случае, если уникальное оборудование находится у заказчика работ по испытаниям (измерениям) исследованиям не на праве собственности или на ином законном основании, предусматривающем право владения и пользования, проведение работ аккредитованной испытательной лабораторией по месту временного осуществления работ становится невозможным.

Ещё один частный случай осуществления деятельности по местам временного осуществления работ установлен в пункте 12.3.5 Проекта и относится к проведению работ по исследованиям (испытаниям) и измерениям железнодорожной продукции, но и в данном пункте содержатся описанные в настоящем разделе Замечаний проблемные вопросы.

V

В пунктах 7.1, 8.3.1, 12.1, 12.3.4, 16, 23 Проекта практически дословно скопированы требования пунктов 9, 19, 28, 36, 44 Критериев аккредитации в отношении требований к работникам аккредитованного лица, в том числе, в части наличия у них опыта работы в соответствующей области аккредитации.

Требование данных пунктов не соответствуют требованиям межгосударственных стандартов, на которые аккредитуются заявители. Так, например, согласно пункту 6.2.2 ГОСТ 17025 лаборатория должна документировать требования к компетентности персонала для каждой функции, влияющей на результаты лабораторной деятельности, в том числе требования к образованию,

квалификации, профессиональной подготовке, техническим знаниям, навыкам, опыту. То есть, согласно ГОСТ 17025, наличие необходимого и достаточного опыта работы для проведения испытаний (измерений), определяется испытательной лабораторией самостоятельно, в зависимости от сложности методики и влияния персонала на результаты по каждому методу, из числа входящих в область аккредитации. Следует отметить, что такого подхода к оценке компетентности аккредитованных лиц придерживаются большинство стран-участниц ЕАЭС, что ставит участников национальной системы аккредитации в заведомо худшие условия, создавая дополнительные необоснованные издержки для российских аккредитованных лиц, а в ряде случаев заведомо невыполнимые условия.

Следует отметить невозможность выполнения требований данных пунктов в текущей редакции для методов (стандартов, инструкций и т.д.), принимаемых впервые. Так, например, действующая редакция пункта 12.1 Проекта предусматривает обязательное наличие у работников (работника) лаборатории, непосредственно выполняющих работы по исследованиям (испытаниям) и измерениям в области аккредитации, указанной в заявлении об аккредитации или в реестре аккредитованных лиц, опыта работы по исследованиям (испытаниям), измерениям в области аккредитации, указанной в заявлении об аккредитации или в реестре аккредитованных лиц, не менее трех лет. Очевидно, что иметь опыт работы по методу, который не существовал ранее или претерпел серьёзные изменения, невозможно. В результате чего создаётся (вернее переносится из Критериев аккредитации, созданная ранее) правовая неопределённость, которая может впоследствии быть применена в коррупционных целях.

Вышеизложенное применимо к пунктам 7.1, 8.3.1, 12.1, 12.3.4, 16, 23 Проекта.

VI

В разделе Проекта «Критерии аккредитации лабораторий» в пункте 12 указаны «дополнительные требования к юридическим лицам, выполняющим работы по обязательному подтверждению соответствия». Данная формулировка противоречит положениям Федерального закона от 15.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – ФЗ-184). Так, согласно статье 2 ФЗ-184 подтверждение соответствия - документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания),

производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров. При этом, согласно пункту 3 статьи 20 ФЗ-184 обязательное подтверждение соответствия осуществляется в формах принятия декларации о соответствии или обязательной сертификации. Таким образом, требования пункта 12 Проекта в текущей редакции не имеют смысла, так как испытательные лаборатории, согласно действующему законодательству, подтверждением соответствия не занимаются.

Аналогичное замечание применимо к пункту 16 Проекта в отношении органов инспекции, которые также не ведут деятельности по подтверждению соответствия.

VII

Пунктами 7.2, 12.1, 16, 24 предусмотрено наличие у работников, участвующих в выполнении работ, навыков и профессиональных знаний, необходимых для выполнения работ в области аккредитации, указанной в заявлении об аккредитации или в реестре аккредитованных лиц.

При этом понятие «навыков и профессиональных знаний» Проект не раскрывает. С учётом того, что требования к образованию и опыту работы сотрудников аккредитованных лиц установлены пунктами 7.1, 8.3.1, 12.1, 12.3.4, 16, 23 Проекта, можно сделать вывод, что «навыки и профессиональные знания» не являются результатом обучения, стажировки, опыта работы.

В результате чего создаётся (вернее, переносится из Критериев аккредитации, созданная ранее) правовая неопределённость, которая может впоследствии быть применена в коррупционных целях.

VIII

Ряд правовых неопределённостей связан с требованием пункта 9.2 Проекта в части документов, подтверждающих соблюдение установленных к работникам требований. К таким документам отнесены в том числе:

- документы, подтверждающие наличие у работников органа по сертификации опыта работы по подтверждению соответствия в области аккредитации, указанной в заявлении об аккредитации или в реестре аккредитованных лиц;

- трудовые книжки (либо их копии) или сведения о трудовой деятельности (на бумажном носителе, заверенные надлежащим образом, или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью).

Пунктом 31 Административного регламента по предоставлению Федеральной службой по аккредитации государственной услуги по аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в национальной системе аккредитации, расширению, сокращению области аккредитации, подтверждению компетентности аккредитованных лиц, выдаче аттестата аккредитации, выдаче дубликата аттестата аккредитации, прекращению аккредитации, внесению изменений в сведения реестра аккредитованных лиц, предоставлению сведений из реестра аккредитованных лиц, утверждённого приказом Министерства Экономического Развития Российской Федерации от 1 апреля 2015 года № 194 (далее – Регламент-194) установлен «Исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, подлежащих представлению заявителем, способы их получения заявителем, в том числе и в электронной форме, порядок их представления». Согласно подпункту «а» пункта 31 Регламента-194 для органов по сертификации документами, подтверждающие соблюдение установленных к работникам требований, являются:

- трудовые договоры (либо их копии);
- гражданско-правовые договоры (либо их копии);
- документы о получении работниками высшего образования, среднего профессионального образования или дополнительного профессионального образования (либо их копии);
- трудовые книжки (либо их копии);
- при необходимости - документы (их копии), подтверждающие наличие в соответствии с областью аккредитации, указанной в заявлении об аккредитации или в реестре аккредитованных лиц, допуска к проведению работ по подтверждению соответствия, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Таким образом, исчерпывающий перечень документов для органов по сертификации не включает в себя документы, подтверждающие наличие у работников органа по сертификации опыта работы по подтверждению соответствия в области аккредитации, указанной в заявлении об аккредитации или в реестре аккредитованных лиц.

В результате, Проект в текущей редакции вступает в противоречие с положениями Регламента-194. Создание такой правовой неопределённости полагаем недопустимым.

Кроме того, следует учитывать, что согласно положениям ГОСТ 17065, ГОСТ 17021, ГОСТ 17024 органы по сертификации обязаны обеспечить конфиденциальность информации.

Например, согласно пункту 4.5.1 ГОСТ 17065 орган по сертификации должен нести ответственность с помощью имеющих юридическую силу обязательств за управление всей информацией, полученной или сформированной при проведении этой деятельности. За исключением информации, согласованной между органом по сертификации и заказчиком (например, с целью реагирования на жалобы), прочая информация рассматривается как являющаяся собственностью органа по сертификации и считается конфиденциальной.

То есть, сотрудник органа по сертификации не имеет права делать копии документов об оценке (подтверждении) соответствия, в работах над которыми он принимал участие, так как в противном случае, органом по сертификации, допустившим такое копирование, будет нарушено требование о конфиденциальности информации. В случае, если сотрудник совершил несанкционированное копирование конфиденциальной информации достоверность такой информации может вызывать обоснованные сомнения в подлинности и достоверности.

Исходя из вышеизложенного, требование пункта 9.2 Проекта о предоставлении документов, подтверждающих наличие у работников органа по сертификации опыта работы по подтверждению соответствия в области аккредитации, указанной в заявлении об аккредитации или в реестре аккредитованных лиц, является избыточным и заведомо невыполнимым.

Наличие опыта работы определяется трудовыми договорами и трудовыми книжками сотрудников. Открытый перечень документов, предоставление которых противоречит политике конфиденциальности органа по сертификации, создаёт правовую неопределённость, которая может впоследствии быть применена в коррупционных целях.

Изложенное в данном пункте справедливо также для других типов аккредитованных лиц.

IX

Пункт 20 раздела III Проекта определяет следующее: «Критерии аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выполняющих работы и (или) оказывающие услуги по обеспечению единства измерений в сфере государственного регулирования:

аттестация методик измерений;

испытание стандартных образцов или испытание средств измерений;

поверка средств измерений;

метрологическая экспертиза;...»

Данная формулировка противоречит положениям пункта 3 статьи 1 Федерального закона «Об обеспечении единства измерений» от 26.06.2008 № 102-ФЗ (далее – 102-ФЗ), который устанавливает 19 совсем иных сфер государственного регулирования обеспечения единства измерений.

Кроме того, в текущей редакции пунктом 20 Проекта не предусмотрено распространение критериев на лаборатории (метрологические службы), выполняющие работы по калибровке средств измерений.

X

Пунктом 21 Проекта предусмотрена обязанность метрологической службы иметь в наличии и соблюдать требования системы менеджмента качества, установленные в Руководстве по качеству в соответствии с требованиями пункта 52 Проекта. При этом Проект не содержит пункта 52. Последним пунктом проекта является пункт 41.13.

Таким образом Проект создаёт правовую коллизию, устанавливая заведомо невыполнимое требование к лицам, аккредитованным в национальной системе аккредитации в области обеспечения единства измерений.

XI

Пункт 28 Проекта, содержащий 21 подпункт (28.1-28.21), является полной копией пункта 49 (также содержащего 21 подпункт) Критериев аккредитации.

А пункты 30-37 Проекта полностью перенесены из пунктов 51-58 Критериев аккредитации (за исключением пунктов 55.6 и 55.7 относящихся к калибровке средств измерений).

Таким образом, Проект ставит под сомнение необходимость исполнения поручения Президента Российской Федерации по реализации механизма «регуляторной гильотины» и Постановлением-65, дословно возвращая, фактически, отменённые указанным Постановлением, положения Критериев аккредитации для метрологических служб.

Из всего вышеизложенного следует что:

- 1) Проект является копией Критериев аккредитации, которые отменяются с 01 января 2021 года в соответствии с Постановлением-65 в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации.
- 2) Проект не содержит правил реализации требований наднациональных стандартов, что создаст правовые неопределённости и коллизии.
- 3) Подавляющее содержание пунктов Проекта, являясь дословным копированием, отменяемого нормативно-правового акта не отвечает требованиям поручения Президента Российской Федерации об актуализации требований нормативной документации и учёте риск-ориентированного подхода и уровня технологического развития.
- 4) Проект содержит пункты, противоречащие федеральному законодательству о техническом регулировании (ФЗ-184, 102-ФЗ).
- 5) Проект содержит ряд избыточных требований, ухудшающих положение российских аккредитованных лиц по сравнению с положением аккредитованных лиц других стран-участниц ЕАЭС.