

УДК: 336.711.65

Читайте и узнаете:

- о нормативном регулировании деятельности независимых органов инспекции;
- какова роль органов инспекции в процедурах, установленных новым законодательством о государственной контроле и надзоре, а также в иных видах деятельности;
- о возможностях органов инспекции в условиях, когда полномочия органов государственного надзора по контролю соблюдения обязательных требований стандартов в стране не предусмотрены.

Ключевые слова:

независимые органы инспекции,
№ 248–ФЗ, государственный контроль,
аккредитация

Регулирование деятельности и использование потенциала независимых органов инспекции

В.С. Ткаченко, генеральный директор Ассоциации производителей трубопроводных систем (АПТС)

Е.В. Коваленко, заместитель генерального директора АПТС по правовым вопросам

В настоящей статье рассматриваются вопросы регулирования деятельности независимых органов инспекции в свете нового законодательства о контрольно-надзорной деятельности. Дана авторская оценка данной новеллы, а также предложены направления дальнейшего развития нормативно-правовой регламентации этого института.

Институт независимых органов инспекции (ОИ) является сравнительно новым для российской правовой системы и правоприменительной практики. Несмотря на то, что требования к инспекции были установлены еще в приказе Минэкономразвития России № 326¹ от 30.05.2014 г., а с июля 2014 г. ОИ получили возможность аккредитации в национальной системе аккредитации, регулирование

на законодательном уровне одного из аспектов их деятельности впервые появилось со вступлением в силу с 01.07.2021 г. № 248–ФЗ².

Статус института инспекции

Необходимо также добавить, что в Российской Федерации действует ГОСТ Р ИСО/МЭК 17020–2012³. Согласно ему ОИ проводят оценки от имени частных клиентов, своих головных организаций или офици-

альных властей с целью предоставления им информации о соответствии проверяемых объектов регламентам, стандартам, техническим требованиям, схемам инспекции или условиям контрактов.

Следует отметить, что № 248–ФЗ деятельность ОИ урегулирована лишь с точки зрения участия в процедурах государственного контроля (надзора) при проведении независимой оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований. Представляется, что при этом не в полной мере выдержана концепция ГОСТ Р ИСО/МЭК 17020–2012, поскольку ОИ проводят инспекции «от имени частных клиентов», но «информацию о соответствии проверяемых объектов» представляют в том числе «официальным властям».

Так, ст. 54 указанного ФЗ предусматривает возможность признания органами государственного

¹ Приказ Минэкономразвития России № 326 от 30.05.2014 г. «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» (в настоящее время утратил силу).

² Федеральный закон № 248–ФЗ от 31.07.2020 г. «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле».

³ ГОСТ Р ИСО/МЭК 17020–2012 «Оценка соответствия. Требования к работе различных типов органов инспекции» введен в действие Приказом Росстандарта № 1673-ст от 29.11.2012 г. (ISO/IEC 17020:2012 "Conformity assessment — Requirements for the operation of various types of bodies performing inspection", IDT).

контроля результатов независимой оценки соблюдения обязательных требований. При отсутствии в федеральном законе соответствующего положения о виде контроля, применение независимой оценки в такой сфере не допускается. Но не уточняется, что независимая оценка соблюдения контролируемые лицами обязательных требований может (должна) проводиться независимыми ОИ, не сформулированы требования к такой оценке. Установлено также, что при подтверждении соблюдения обязательных требований независимый ОИ выдает контролируемому лицу заключение о соответствии с приложением полного перечня обязательных требований, прошедших оценку, а при негативных результатах оценки — акт с указанием выявленных нарушений.

Реестр заключений о соответствии ведет национальный орган по аккредитации. По всей видимости, действительность заключения определяется фактом включения его в указанный реестр. При этом законом на независимый ОИ налагается избыточная обязанность информировать контрольные (надзорные) органы о выданных контролируемым лицам заключениях о соответствии.

По общему правилу, установленному в Законе № 248-ФЗ, которое диспозитивно может быть изменено законом о виде госнадзора, в обмен на проведение независимой оценки соблюдения обязательных

требований контролируемое лицо освобождается от плановых контрольных (надзорных) мероприятий в течение срока действия заключения о соответствии.

Законом № 248-ФЗ предусмотрено, что объектами подтверждения независимым ОИ соблюдения обязательных требований могут являться деятельность, действия контролируемых лиц и (или) характеристики принадлежащих им материальных объектов, произведенная ими продукция (товары), в том числе ее соответствие техническим регламентам и (или) иным стандартам, если в сфере деятельности контролируемых лиц данные технические регламенты и (или) иные стандарты являются обязательными. По сути, данное положение с точки зрения предмета позволяет ОИ принимать участие в процедурах оценки соблюдения обязательных требований любых видов государственного контроля (надзора), но при условии, как было сказано выше, что такая возможность предусмотрена соответствующими федеральным законом и утвержденным Правительством РФ или высшим исполнительным органом субъекта РФ положением о виде контроля.

Между тем в настоящее время в сфере контрольно-надзорной деятельности ОИ остаются неовостребованным инструментом. № 170-ФЗ⁴ не предусмотрена независимая оценка соблюдения обязательных требований в отдельных видах государственного кон-

троля (надзора), отсутствуют соответствующие нормы и в положениях. Однако в этой связи следует указать на исключение, которое не связано со вступлением в силу № 248-ФЗ. В соответствии с № 52-ФЗ⁵, постановлением Правительства РФ № 1100⁶, приказом Роспотребнадзора № 224⁷ контрольно-надзорные санитарно-эпидемиологические мероприятия проводятся аккредитованными в качестве ОИ учреждениями, подведомственными Роспотребнадзору.

Обращаем внимание, что в силу требований № 248-ФЗ ОИ подлежат обязательной аккредитации в национальной системе аккредитации в порядке, установленном № 412-ФЗ⁸, в соответствии с критериями, утвержденными приказом Минэкономразвития России № 707⁹. Напомним также, что условная правоспособность ОИ определяется не просто фактом аккредитации в национальной системе аккредитации, а областью аккредитации органа инспекции, т.е. сферой деятельности, которая определена при аккредитации либо расширена, сокращена или актуализирована впоследствии.

Потенциал института инспекции

В то же время до принятия № 248-ФЗ обсуждались и иные области применения независимой оценки объектов подтверждения соблюдения обязательных требований ОИ и возможности их нормативно-правового регулирования.

⁴ Федеральный закон № 170-ФЗ от 11.06.2021 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон № 52-ФЗ от 30.03.1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

⁶ Постановление Правительства РФ № 1100 от 30.06.2021 г. «О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)».

⁷ Приказ Роспотребнадзора № 224 от 19.07.2007 г. «О санитарно-эпидемиологических экспертизах, обследованиях, исследованиях, испытаниях и токсикологических, гигиенических и иных видах оценок».

⁸ Федеральный закон № 412-ФЗ от 28.12.2013 г. «Об аккредитации в национальной системе аккредитации».

⁹ Приказ Минэкономразвития РФ № 707 от 26.10.2020 г. «Об утверждении критериев аккредитации и перечня документов, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации».

Однако с принятием № 248–ФЗ (с соответствующей редакцией ст. 54) и № 170–ФЗ возможность всестороннего урегулирования правового института ОИ в краткосрочной перспективе, на наш взгляд, упущена.

Для Ассоциации производителей трубопроводных систем (АПТС), как и других подобных некоммерческих объединений, вовлеченных в деятельность по ограничению производства и оборота промышленной продукции, не соответствующей установленным (или заявленным, согласованным) требованиям, более актуальной представлялась концепция применения услуг ОИ в рамках закупки товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на этапе экспертизы результатов исполнения контрактов.

Так, в частности, профессиональным объединениям предлагалась к обсуждению «возможная дорожная карта», предусматривающая такие меры, как:

- определение областей закупок для внедрения системы, разработка программы аккредитации ОИ и определение дополнительных критериев аккредитации ОИ, привлекаемых для экспертизы в госзакупках;
- разработка национальных стандартов (схем инспекции) для приемки различных типов продукции;
- определение перечней продукции для обязательной внешней экспертизы (обязательной инспекции) и др.

Данные меры, по нашему мнению, могли бы существенно сократить объем закупаемой некачественной промышленной продукции, а также расширить рынок услуг ОИ.

В 2020 г. в рамках «возможной дорожной карты» АПТС и ФАУ «Национальный институт аккредита-

ции» разработали предварительный национальный стандарт «Оценка соответствия. Экспертиза результатов исполнения государственных, муниципальных контрактов и договоров отдельных видов юридических лиц. Руководство по проведению инспекции трубной продукции», а также провели его пилотное применение. В целом, по нашему мнению, следует развивать механизмы и формы участия независимых ОИ в оценке соответствия находящейся в обороте продукции установленным требованиям стандартов, технических регламентов, условиям договоров. Данное направление тем более актуально в условиях, когда органы государственного надзора за соблюдением обязательных требований стандартов, установленных постановлением Правительства № 982¹⁰, на это не уполномочены.

С другой стороны, предусмотренная № 248–ФЗ «покупка индальгенции» от планового государственного контроля хотя и укладывается в неоднократно провозглашенный и воспетый ведомствами экономического блока тренд по снижению «избыточного» государственного давления на бизнес, в известной степени противоречит интересам добросовестных производителей, заказчиков и потребителей промышленной продукции, а также не соответствует ожиданиям НКО в сфере борьбы с некачественной промышленной продукцией.

В случаях привлечения негосударственных (частных) субъектов к выполнению публичных функций всегда возникают вопросы, связанные с независимостью и беспристрастностью таких лиц, а также вопросы наличия методологической базы, достаточности ее проработки, качества и прозрачности.

В № 248–ФЗ прямо не указывается, за чей счет будет проводиться независимая оценка соблюдения контролируемые лицами обязательных требований. Однако из описанной в законе концепции следует, что оплачивать данные услуги будут сами контролируемые лица. Возникающий конфликт интересов предлагается решать посредством механизмов аккредитации (включая ее приостановление, прекращение, сокращение области и т. д.), оценки соответствия заявителя, аккредитованного лица требованиям критериев аккредитации, включая положения ГОСТ Р ИСО/МЭК 17020–2012, согласно которым установленное им «*подразделение инспектирующих органов на категории А, В и С является, по существу, мерой, обеспечивающей их независимость*».

Приложение А ГОСТ Р ИСО/МЭК 17020–2012 действительно устанавливает требования к независимости органов инспекции, среди которых для категории А есть такие:

- «*Орган инспекции и его персонал не должны заниматься деятельностью, которая может противоречить независимости их суждений и добросовестности проведения инспекции. В частности, они не должны участвовать в проектировании, изготовлении, поставке, монтаже, закупках, долевом владении, использовании или техническом обслуживании объектов инспекции*»;

- «*Орган инспекции не должен иметь связей с отдельным юридическим лицом, которое занимается проектированием, изготовлением, поставкой, монтажом, закупками, долевым владением, использованием или техническим обслуживанием объектов инспекции, основанных на...» совместной собственности,*

¹⁰ Постановление Правительства РФ № 982 от 01.12.2009 г. «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии».

лицах, назначаемых в органы управления, непосредственном подчинении одним и тем же руководителям, договорных обязательствах или других механизмах за исключением тех случаев, когда отсутствует возможность влиять на результаты инспекции.

ОИ категории В оказывает услуги по инспекции только организации, частью которой он является. Представляется, что ОИ данной категории не должны считаться «независимыми» в значении, предусмотренном ст. 54 № 248–ФЗ.

На сегодняшний день, согласно сведениям из реестра аккредитованных лиц ФСА, в Российской Федерации 310 действующих ОИ, из них 309 типа (категории) А и один типа (категории) В, ОИ типа (категории) С отсутствуют.

Кроме того, одной из ключевых гарантий добросовестного поведения и независимости ОИ, по мнению законодателя, является норма п. 10 ст. 54 № 248–ФЗ, устанавливающая субсидиарную ответственность ОИ с контролируемым лицом перед потерпевшими в случае причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям со стороны контролируемого лица.

Что касается методологии, то представляется обоснованной следующая позиция, выраженная Л.Ю. Бадулиной, начальником отдела регуляторной деятельности Международного научно-образовательного центра технического регулирования, стандартизации и метрологии Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»: на сегодняшний день «в области аккредитации фактически не установлены методы инспек-

ции, не указан ни один стандарт или иной документ, содержащий описание действий и мероприятий по оценке соответствия (экспертизе) объекта инспекции установленным обяза-

тельным требованиям, равно как и определение их соответствия конкретным требованиям или общим требованиям на основе профессиональной оценки»¹¹.



Резюме

Широкое применение оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований, проводимой независимыми органами инспекции в сфере контрольно-надзорной деятельности государства, безусловно, способно дать импульс развития институту инспекции, однако, на наш взгляд, механизмы устранения конфликта интересов органов инспекции и обеспечения их реальной независимости не проработаны в полной мере, что ставит под сомнение эффективность данной меры. Кроме того, целесообразно расширить и урегулировать сферы деятельности органов инспекции, используя их потенциал в частности для противодействия незаконному обороту промышленной продукции.

TITLE: _____

Regulation of the activities and use of the potential of independent inspection bodies

AUTHOR: _____

V.S. Tkachenko, General Director of the Association of Manufacturers of Pipeline Systems (APS)

E.V. Kovalenko, Deputy General Director of APTS for Legal Affairs

ABSTRACT _____

This article discusses the issues of regulating the activities of independent inspection bodies in the light of the new legislation on control and supervisory activities. The author's assessment of this novel is given, as well as the directions of further development of the legal regulation of this institute are proposed.

KEYWORDS: _____

independent inspection bodies, No. 248-FZ, state control, accreditation

SUMMARY _____

The widespread use of an independent assessment of compliance by controlled persons with mandatory requirements carried out by independent inspection bodies in the field of state control and supervisory activities can certainly give an impetus to the development of the inspection institute, however, in our opinion, the mechanisms for eliminating the conflict of interests of inspection bodies and ensuring their real independence have not been fully developed, which casts doubt on the effectiveness of this measure. In addition, it is advisable to expand and regulate the scope of activities of inspection bodies, using their potential, including to counteract the illegal turnover of industrial products.

¹¹ Бадулина Л.Ю. Вопросы развития органов инспекции // Контроль качества продукции. 2021, № 11. — С. 30–35.