

www.ria-stk.ru/mos

Контроль Качества Продукции



11/2022

ВАК · РИНЦ · DOI 10.35400

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

Контроль качества
атмосферного воздуха

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Блокчейн-технологии
и метрологическое облако

ИСПЫТАНИЯ, ИЗМЕРЕНИЯ, АНАЛИЗ

Исследование антибиотиков
в образцах продукции

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
ДЛЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ПРОДУКЦИИ И ЭКСПЕРТОВ ПО КАЧЕСТВУ



КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА ОБЪЕКТОВ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ



УДК 658.56:631.64

Читайте и узнаете:

- что в подавляющем числе выявленных случаев фальсифицируется продукция отраслей, в которых отсутствует наказание за это;
- каким образом необходимо формировать матрицу критериев риска причинения фальсификатом вреда;
- о сделанных в последнее время шагах к законодательному урегулированию проблемы борьбы с фальсификацией промышленной продукции.

Ключевые слова:

качество, фальсифицированная промышленная продукция, понятие, законодательство, нормативное регулирование, строительные материалы, фальсификация, технический регламент

Нормативный барьер для фальсификации строительных материалов

В.С. Ткаченко, генеральный директор Ассоциации производителей трубопроводных систем (АПТС), заместитель председателя Общественного совета при Росстандарте

Е.Е. Голова, заместитель генерального директора АПТС

Е.В. Коваленко, заместитель генерального директора АПТС

Доля фальсификата на рынке строительной продукции составляет около 25 %, или 2 трлн руб. убытков для госбюджета в год. Главная причина сложившейся ситуации в том, что у нас все еще отсутствуют законодательные положения, касающиеся незаконного оборота такой продукции. Это не дает органам государственного надзора действенных инструментов борьбы и оставляет потребителей один на один с производителями фальсификата.

Законодательство РФ не предусматривает наказания за производство, реализацию и применение фальсифицированных строительных материалов. В федеральных законах отсутствует даже определение понятия *фальсифицированная продукция*, ее признаки и характеристики.

Ассоциация производителей трубопроводных систем (АПТС) с 2017 г. предлагает шаги, способствующие решению этой проблемы:

- введение понятия *фальсифицированная промышленная продукция*

в законодательство — конкретно, в № 184–ФЗ¹;

- установление признаков такой продукции и запрета на ее производство и обращение;

- установление мер административного воздействия и уголовной ответственности за производство, реализацию и применение фальсификата.

Статья, в которой высказана позиция АПТС по данной проблеме, ранее была опубликована в ККП².

Отсутствие госнадзора за соблюдением требований

Следует отметить, что в случае отсутствия специального отраслевого регулирования, вводящего понятие фальсифицированной продукции соответствующего вида, применению подлежат общие положения законодательства о техническом регулировании, в которых фальсифицированной названа *«продукция, не соответствующая требованиям технических регламентов или подлежащих применению до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательных требований к продукции»*. При выявлении нарушения данных положений применяется ст. 14.43 КоАП РФ «Нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов».

Понятия *фальсифицированная промышленная продукция* и *продукция, не соответствующая требованиям технических регламентов*, не являются тождественными.

¹ Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184–ФЗ «О техническом регулировании».

² Ткаченко В.С. Быть или не быть понятию «фальсификат» в законодательстве РФ // Контроль качества продукции. 2021, № 3. — С. 28–31.

Нормативное регулирование и надзор

Но несмотря на то, что отраслевые нормативные документы, например в области оборота лекарственных средств, медицинских изделий, пищевой продукции, дают противоречивые определения объекта обсуждения, некоторые общие его признаки выделить можно:

- во-первых, такой продукт не соответствует предъявляемым к нему обязательным требованиям;
- во-вторых, несоответствие его умышленно скрывается в корыстных целях посредством некорректного составления сопроводительных документов, фиктивных процедур оценки соответствия или иным образом.

Считаем, что с точки зрения правоотношений, из-за сознательного введения потребителя в заблуждение фальсификация продукции как явление более опасна, чем просто нарушение требований технических регламентов и иных обязательных требований к продукции, и должна пресекаться способами, соответствующими уровню ее общественной опасности. Заметим, что в подавляющем большинстве выявленных случаев фальсифицируется продукция отраслей, в которых отсутствует наказание за это.

Полномочиями привлекать к ответственности по ст. 14.43 КоАП РФ наделены органы государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов. Однако № 170–ФЗ³, которым, в частности, внесены изменения в ст. 32 Федерального закона «О техническом регулировании», предусмотрено упразднение отдельного вида государственного надзора

за соблюдением требований технических регламентов и распределение подконтрольной ему сферы между органами, осуществляющими иные виды государственного контроля (надзора).

В результате на данный момент ни один из органов государственной власти не обладает полномочиями контролировать соблюдение обязательных требований технических регламентов и стандартов в отношении продукции, включенной в Постановление № 2425⁴. Таким образом, сегодня привлечь к ответственности ни за несоответствие продукции этим требованиям, ни за фальсификацию невозможно.

Не стоит также забывать о том, что после прохождения обязательной сертификации или декларирования (часто формально), обращаемая на рынке продукция остается, по сути, бесконтрольной.

Органы по сертификации проверяют образцы продукции одновременно и после получения результатов выдают сертификаты соответствия, в частности на серийное производство. Срок действия сертификата составляет несколько лет. При этом действующий механизм инспекционного контроля со стороны органа по сертификации неэффективен в силу огромного количества причин, которые связаны с тем, что система оценки соответствия функционально не предназначена для контроля продукции, находящейся в обороте. Таким образом, между сертификациями мало что сдерживает производителя от изготовления фальсифи-

ката даже при наличии сертификата соответствия.

В этой связи только введение одновременно административной (по модели формального состава, т. е. за совершение собственно противоправного деяния) и уголовной (по модели материального состава при условии получения дохода или причинении ущерба в определенном размере) ответственности за производство и ввод в оборот фальсификата может сдержать фальсификаторов. Полномочиями в данной сфере предполагается наделить органы внутренних дел.

По нашему мнению, сейчас появился шанс, что в ближайшее время государство начнет разбираться с этой проблемой.

Проект технического регламента

В Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) продукция промышленности строительных материалов не имеет системного регулирования, отсутствуют обязательные требования для многих ее видов. Поэтому Совет Евразийской экономической комиссии принял в 2021 г. решение о разработке технического регламента «О безопасности строительных материалов и изделий», который поможет выстроить нормативно-правовое обеспечение защиты рынка ЕАЭС от фальсифицированной и контрафактной продукции. Разработку документа поручили Российской Федерации. Срок окончания внутригосударственных согласований проекта — IV кв. 2022 г. В настоящее время идет его доработка.

³ Федеральный закон от 11.06.2021 г. № 170–ФЗ «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».

⁴ Постановление Правительства РФ от 23.12.2021 г. № 2425 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подлежащей декларированию соответствия, внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2467 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Фальсификация более опасна, чем нарушение обязательных требований к продукции технических регламентов и иных нормативных документов, и должна пресекаться способами, соразмерными создаваемым ею угрозам

АПТС является участником межгосударственной рабочей группы по разработке проекта технического регламента и предлагает:

- законодательно закрепить определение понятия «фальсифицированная строительная продукция» как промышленной строительной продукции, сопровождаемой заведомо неполной или недостоверной (ложной) информацией о ее составе, характеристиках и (или) потребительских свойствах, предоставление которой установлено законодательством Российской Федерации и (или) правом Евразийского экономического союза;

- уточнить, что изготовление, ввод в оборот, а также применение фальсифицированной строительной продукции не допускается; меры ответственности за нарушение этого требования устанавливаются национальными законодательствами государств-членов;

- необходимо определить критерии риска причинения вреда, которые следует учитывать при выборе формы (сертификация, декларирование и др.) и схемы оценки соответствия продукции.

Матрицу критериев риска причинения вреда необходимо формировать из различных комбинаций факторов.

С одной стороны — тяжесть последствий нарушения обязательных требований, риска невы-

полнения базовых требований безопасности к зданиям и сооружениям. Здесь можно условно ввести четыре класса опасности:

1. значительные нарушения базовых требований к безопасности зданий/сооружений, например механической безопасности (частичное или полное обрушение здания/сооружения, что влечет за собой невозможность какой-либо его эксплуатации);

2. нарушения базовых требований к безопасности зданий/сооружений, например механической безопасности (частичное или полное разрушение отдельных элементов здания/сооружения, что влечет невозможность обеспечения нормальных условий его эксплуатации на длительный период и требует проведения комплексного ремонта и/или восстановительных работ с целью достижения нормальных условий эксплуатации здания/сооружения);

3. частичные нарушения базовых требований к безопасности зданий/сооружений, например механической безопасности (частичная или полная потеря основных свойств конструктивного элемента здания/сооружения, что влечет за собой небольшое нарушение нормальных условий его эксплуатации и требует проведения частичного ремонта и работ по восстановлению характеристик конструкции без остановки эксплуатации здания/сооружения);

4. незначительные нарушения базовых требований к безопасности зданий/сооружений, которые могут быть устранены путем планового ремонта без потери здания/сооружением основных технических характеристик.

С другой стороны, оценивается вероятность наступления таких негативных последствий.

По аналогии здесь при классификации уровней вероятности наступления негативных последствий выделяются крайне высокая, высокая, средняя и незначительная степени опасности.

Среди факторов, увеличивающих вероятность нарушения обязательных требований, следует учитывать:

- стоимость создания производства, «входа на рынок» (как правило, чем выше начальные инвестиции, тем нужнее компетентный инвестор, у которого есть возможность нанять более квалифицированный штат сотрудников, выпускать более качественную продукцию);

- уровень технологической сложности сырья (композиции) — чем сложнее и дороже процесс производства, тем выше вероятность наличия более доступного фальсификата на рынке;

- доступность сырья, уровень колебаний цен и конечной цены сырья на рынке (чем цены выше, тем выше доля доступного фальсификата);

- «скрытые работы» — на объектах, которые находятся под землей, в стенах, в стяжке и скрыты от визуального контроля, вероятность применения фальсификата выше;

- простоту определения качества при приемке или входном контроле — чем проще и понятнее процедура, чем больше экспертных организаций и лабораторий

Справка

«Первой ласточкой» (2003 г.) в противодействии фальсификату стал приказ по результатам совместного заседания коллегий Минэкономразвития России и МВД России (Приказ Минэкономразвития РФ и МВД РФ от 19.04.2003 г. № 132/261). Он утверждал порядок взаимодействия двух ведомств в сфере охраны объектов интеллектуальной собственности, пресечения производства и распространения фальсифицированной и контрафактной продукции.

В 2015 г. указ президента России обозначил наличие проблемы незаконного оборота промышленной продукции, под эгидой Минпромторга была создана госкомиссия, в состав которой вошло 36 министерств и ведомств, региональные комиссии под руководством глав регионов (Указ Президента РФ от 23.01.2015 г. «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту промышленной продукции»).

В 2016 г. распоряжениями правительства от 05.12.2016 г. № 2592-р «Об утверждении Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в РФ на период до 2020 г. и плановый период до 2025 г.» и от 29.03.2018 г. № 533-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по реализации Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в РФ на период до 2020 г. и плановый период до 2025 г.» **намечен план борьбы.** В Стратегии, предусматривающей выработку единого понятийного аппарата, устранение пробелов правового регулирования и соразмерных санкций за нарушения в сфере оборота промышленной продукции, 23 раза употребляются слова «фальсифицированный», «фальсификация», закреплено определение понятия «фальсифицированная промышленная продукция». При этом введение данных терминов в систему нормативного правового регулирования было невозможно, т. к. распоряжение правительства не носит нормативного характера и не может придать нормативно-правовой статус этому определению.

В 2019 г. госкомиссия по противодействию незаконному обороту промышленной продукции поручила Минпромторгу заняться актуализацией законодательства для решения проблемы оборота фальсификата и подготовить проекты нормативных актов.

Эти поручения Минпромторг не выполнил.

В 2021 г. премьер-министр РФ подписал новую «Стратегию по противодействию незаконному обороту

промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2025 года» (Распоряжение Правительства РФ от 06.02.2021 г. № 256-р).

В 2021 г. председатель общественного совета Минстроя С. Степашин публично заявил о доле фальсификата на строительном рынке в 25 %. Цитата попала в доклад Счетной палаты «Открытость государства в России–2022» как одно из заявлений по резонансным вопросам деятельности ФОИВ, отмеченных крупными СМИ и информагентствами. *«Из-за отсутствия в законе понятия „фальсифицированная промышленная продукция“ на строительном рынке России затруднен контроль качества, а доля фальсификата достигает 25 %»*, – заявил президент Общественного совета при Минстрое С. Степашин. Он считает, что в законах нужно дать четкие определения и ввести меры ответственности за производство, реализацию и использование промышленного фальсификата, поскольку такой товар небезопасен.

22.04.2021 г. Совет Евразийской экономической комиссии принял решение о разработке технического регламента «О безопасности строительных материалов и изделий».

29.11.2021 г. в Общественной палате состоялись слушания «О мерах по предотвращению распространения фальсификата в сфере обращения строительных материалов и изделий». Мероприятие инициировали Общественный совет при Росстандарте, Общественная палата, Роскачество, АПТС. По их результатам участники сформулировали рекомендации о противодействии фальсификату для ФОИВ, которые впоследствии Минстрой учел при выработке решения по актуализации нормативно-правового регулирования в сфере незаконного оборота промышленной продукции:

- дать определение понятия «фальсифицированная промышленная продукция»;
- установить запрет на ввод такой продукции в оборот;
- вернуть утраченный государством контроль и надзор за оборотом стройматериалов;
- провести проверку органов по сертификации и лабораторий, выдающих документацию на фальсифицированные стройматериалы;
- ввести цифровую маркировку ряда строительных материалов.

могут ее осуществить (низкие временные и финансовые затраты), тем меньше фальсификата.

При этом уровень риска, связанного с определенным нежелательным событием, оценивается с двух сторон — вероятности возникновения нежелательного события и величины его последствий.

Кроме того, по нашему мнению, в техническом регламенте необходимо учесть еще несколько нюансов, например:

- одновременно с принятием техрегламента необходимо внести изменения в законодательство РФ, в т. ч. об аккредитации, т. к. № 184–ФЗ не содержит процедуры «подтверждение пригодности строительных материалов и изделий», а «технические свидетельства» не входят в систему подтверждения соответствия, в законодательстве о техническом регулировании и о стандартизации;

- проект техрегламента необходимо дополнить процедурами входного контроля строительной продукции и государственного строительного надзора, в ходе которых производится идентификация строительных материалов и изделий;

- в сопроводительных документах на продукцию следует указывать наименование сырья для производства, условия хранения и транспортировки, номер и размер партии продукции; перечень сопроводительных документов необходимо дополнить свидетельством о государственной регистрации продукции и сертификатом соответствия;

- следует установить требование о наличии аккредитации в национальной системе аккредитации у лабораторий, которые участвуют в процедуре сертификации строительной продукции.

Решение проблемы фальсификата

На заседании Государственной комиссии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции 22.06.2022 г. зам. министра строительства и ЖКХ С. Музыченко сообщил, что понятие «фальсифицированная промышленная продукция» появится в российском и в наднациональном законодательствах. Он сообщил также, что Минстрой учел предложения по решению этой проблемы, озвученные на слушаниях в Общественной

палате 29.11.2021 г., — принято решение установить определение понятия «фальсифицированная продукция» в № 184–ФЗ.

Надеемся, что вопрос законодательного закрепления понятия «фальсифицированная промышленная/фальсифицированная строительная продукция» будет урегулирован в ближайшее время, поскольку целый ряд шагов к этому уже сделан (см. *справку*). Также рассчитываем, что государство наконец настроит правоприменение в данной сфере.



Резюме

Реализация предусмотренных государственной стратегией целей по противодействию незаконному обороту промышленной продукции должна стать серьезным барьером на пути ее фальсификаторов. Регламентация терминологии и введение соразмерных санкций неизбежно повлечет за собой финансовые и репутационные потери для них вместо ожидаемой сверхприбыли за счет рисков для жизни и здоровья населения и ущерба для экономики страны.

TITLE:

Regulatory barrier for falsification of building materials

AUTHOR:

V.S. Tkachenko, General Director of the Association of Manufacturers of Pipeline Systems (APTS), Deputy Chairman of the Public Council at Rosstandart

E.E. Golova, Deputy General Director of APTS

E.V. Kovalenko, Deputy General Director of APTS

ABSTRACT

The share of counterfeit in the construction products market is about 25%, or 2 trillion rubles losses of the state budget per year. The main reason for this situation is that we still lack state approaches to regulation in the field of illegal product trafficking. This does not give the state supervisory authorities effective tools to combat and leaves consumers one-on-one with the producers of counterfeit.

KEYWORDS:

quality, falsified industrial products, definition, legislation, regulatory regulation, building materials, falsification, technical regulations

SUMMARY

The implementation of the goals provided for by the state strategy to counteract the illegal turnover of industrial products should become a serious barrier to counterfeiters of industrial products. Regulation of terminology and the introduction of proportionate sanctions will inevitably entail financial and reputational losses for them instead of the expected excess profits due to risks to the life and health of the population and damage to the country's economy.