

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ИНСПЕКЦИИ

- Что такое органы инспекции (ОИ) и какие требования предъявляются к этим организациям?
- Какими законодательными актами регулируется их деятельность?
- Чем ОИ отличаются от органов по сертификации (ОС) и испытательных лабораторий (ИЛ)?



Одним из типов органов оценки соответствия, широко распространенных в международной практике, являются ОИ. В Российской Федерации требования к данным организациям были впервые установлены приказом Минэкономразвития России от 30.05.2014 № 326. О том, что представляют собой ОИ, как регулируется их деятельность российским законодательством и каковы перспективы развития данного института в нашей стране, в беседе с заместителем главного редактора журнала «Стандарты и качество» С.А. СУРКОВОЙ рассказывает заместитель руководителя Федеральной службы по аккредитации С.В. МИГИН.

— Когда идет разговор об органах оценки соответствия, чаще всего имеются в виду ОС и ИЛ. Понятие «орган инспекции» российским специалистам не так знакомо. Сергей Владимирович, расскажите, пожалуйста, чем занимаются эти организации? В чем их отличие от ОС и ИЛ?

— Базовое понятие инспекции закреплено в стандарте ИСО/МЭК 17020:2012 «Требования к работе различных типов органов инспекции». В данном документе приводится максимально широкое и обобщенное определение: «Органы инспекции — органы, проводящие инспекцию». Сама инспекция, в свою очередь, определяется как исследование продукции, процесса или услуги на предмет их соответствия установленным требованиям.

Сильно упрощая, можно сказать, что в ряде секторов экономики ОИ занимают нишу между ОС и ИЛ, обладая частью признаков тех и других. ОС выдают документы, подтверждающие соответствие продукции, процесса или услуги установленным требованиям. При этом документы ОС подтверждают длящееся соответствие.

Например, сертификаты на тот или иной вид продукции выдаются сроком на несколько лет; сертификат на систему менеджмента подтверждает, что система менеджмента может стабильно работать на протяжении длительного периода времени. ОИ же делают вывод о соответствии проверяемого объекта установленным требованиям в данный момент времени и в данном месте, не гарантируя это состояние до момента оценки и после него.

Отличие ОИ от ИЛ состоит в том, что первые имеют право давать заключение о соответствии того или иного объекта установленным требованиям. У лабораторий таких полномочий нет: выдаваемые ими протоколы испытаний относятся к разряду технических документов и сами по себе не имеют юридических последствий с точки зрения выпуска продукции на рынок.

— В каких сферах осуществляют деятельность ОИ?

— В международной практике ОИ распространены повсеместно, причем как в обязательной сфере, так и добровольной. Например, в прошлом году Рос-

В ПРОШЛОМ ГОДУ РОСАККРЕДИТАЦИЯ ПОДПИСАЛА МЕМОРАНДУМ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ С ИНСТИТУТОМ АККРЕДИТАЦИИ МАКЕДОНИИ. 75% АККРЕДИТОВАННЫХ ИМ ОРГАНИЗАЦИЙ — ЭТО ИМЕННО ОРГАНЫ ИНСПЕКЦИИ

аккредитация подписала меморандум о сотрудничестве с Институтом аккредитации Македонии. 75% аккредитованных им организаций — это именно ОИ.

В ряде зарубежных стран ОИ, аккредитованные по ИСО/МЭК 17020, проводят обязательную инспекцию ввозимых товаров. При этом перечень этих товаров предельно широк: он включает в себя и сельскохозяйственную продукцию, и строительные материалы, и продукты питания, и различного рода оборудование, и изделия легкой промышленности и т.д.

Другим направлением деятельности ОИ является обеспечение безопасности отдельных видов деятельности. Классический пример — это промышленная безопасность, а также безопасность технических устройств, эксплуатация которых связана с повышенным риском: лифтов, газопотребляющего оборудования и других объектов. В Германии, Польше и Турции ОИ осуществляют технический осмотр транспортных средств.

Еще одна важная сфера деятельности органов инспекции — строительство. В частности, в США и ряде стран Европейского союза предусмотрено обязательное участие ОИ в инженерных изысканиях, техническом надзоре за строительными работами и работами в области водоснабжения и канализации, в обследовании зданий и сооружений.

— А как обстоят дела с ОИ в России?

— В российской практике ОИ распространены в сфере добровольной сертификации: хозяйствующие субъекты активно привлекают их для оказания услуг по контролю качества и количества товаров, состояния транспортных емкостей, маркировки и соответствия другим контрактным обязательствам. Приведу пример. В рамках контракта осуществляется операция по отгрузке большой партии зерна. Покупатель, чтобы убедиться в том, что зерно соответствует условиям и параметрам контракта с точки зрения количественных и качественных показателей, нанимает третью сторону, которая оценивает соответствие отгруженного товара контрактным обязательствам. В роли этой третьей стороны как раз и выступает ОИ. На российском рынке представлено достаточно много крупных зарубежных компаний, привлекающихся к подобного рода работе. Такие организации, как правило, аккредитованы за рубежом.

— Как деятельность ОИ регулируется российским законодательством?

— Несмотря на то что институт инспекций существует на практике, его деятельность не учтена и не урегулирована законодательством. Более того: в течение долгого времени понятие «инспекция» в принципе отсутствовало в российском правовом поле, так как не было национального стандарта, аналогичного стандарту ИСО/МЭК 17020. Вопрос о необходимости разработки стандарта неоднократно поднимался профессиональным сообществом, и в 2012 г. такой документ был наконец подготовлен.

Следующим шагом стала гармонизация норм этого стандарта с законодательством об аккредитации, прежде всего с Федеральным законом от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» и приказом Министерства экономического развития РФ от 30.05.2014 № 326, устанавливающим критерии аккредитации.

— Получается, что с 1 июля 2014 г. все ОИ должны в обязательном порядке получать аккредитацию в Росаккредитации?

— Не совсем так. Важно понимать, что в законе № 412-ФЗ прописан лишь механизм аккредитации, а обязательность аккредитации той или иной категории юридических лиц устанавливается уже отраслевым законодательством: о техническом регулировании, об обеспечении единства измерений и другими. На сегодняшний день понятие «орган инспекции» отраслевым законодательством не закреплено, поэтому

**НЕСМОТЯ НА ТО ЧТО ИНСТИТУТ
ИНСПЕКЦИЙ СУЩЕСТВУЕТ
НА ПРАКТИКЕ, ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
НЕ УЧТЕНА И НЕ УРЕГУЛИРОВАНА
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ. БОЛЕЕ ТОГО:
В ТЕЧЕНИЕ ДОЛГОГО ВРЕМЕНИ
ПОНЯТИЕ «ИНСПЕКЦИЯ» В ПРИНЦИПЕ
ОТСУТСТВОВАЛО В РОССИЙСКОМ
ПРАВОВОМ ПОЛЕ**

нет и требования об обязательной аккредитации таких юридических лиц. Организации, которые называют себя ОИ, могут работать и без аккредитации, если им доверяет рынок. Но, как правило, заказчик требует независимой оценки работы ОИ третьей стороной.

— Если государственная аккредитация не является обязательной для ОИ, то для чего тогда было необходимо внесение положений об инспекциях в закон об аккредитации и критерии аккредитации?

— Еще до принятия закона об аккредитации представители профессионального сообщества засыпали нас вопросами: а вы аккредитуете инспекции, кто аккредитует инспекции в России, когда начнете аккредитовать инспекции? Эти же вопросы задавали и наши зарубежные партнеры. Поэтому при закреплении понятия инспекций в законе об аккредитации и критериях аккредитации мы шли по пути описания того явления, которое по факту уже существует на практике.

Кроме того, у ОИ (по аналогии с ОС и ИЛ) есть потенциал с точки зрения использования их при реализации определенных государственных полномочий. А когда та или иная функция государства передается на рынок, сразу же встает вопрос о компетентности и добросовестности организаций, берущих на себя осуществление этой функции. В сфере оценки соответствия уже есть готовый механизм проверки компетентности. Это аккредитация. Чтобы ничего не придумывать заново, данный механизм просто был распространен на ОИ.

— Планируется ли в ближайшее время введение требования об обязательной аккредитации инспекций?

— ОИ — новое для российского законодательства понятие, поэтому говорить о введении требования

о государственной аккредитации этих организаций несколько преждевременно. Любое явление, прежде чем попасть в обязательную сферу, должно пройти тестирование в сфере добровольной, чтобы оценить возможные риски и проблемы.

Но уже сейчас можно делать прогнозы о том, в каких областях могут быть востребованы аккредитованные ОИ. Одна из таких сфер — это санитарное и эпидемиологическое благополучие населения. Ст. 42 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ, регулирующего данную сферу, установлено, что оценка соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и санитарно-эпидемиологический надзор проводятся аккредитованными организациями, однако тип этих организаций не определен. Мы считаем, что, исходя из специфики данной области, это должны быть инспекции. В настоящее время мы ведем соответствующий диалог с Роспотребнадзором, который готов использовать инструмент инспекций в своей контрольной деятельности. Был подготовлен проект поправок в Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 653, которое регулирует методику определения размеров платы за проведение экспертизы соответствия заявителя критериям аккредитации. Разработанные поправки направлены, в том числе, на стимулирование использования института ОИ, осуществляющих санитарно-эпидемиологическую экспертизу. В частности, они предусматривают понижение корректирующих коэффициентов, применяющихся при расчете оплаты работ экспертов по аккредитации, исходя из того, что в обязательной сфере значение данных коэффициентов ниже, чем в добровольной. На данный момент проект поправок внесен в Правительство РФ.

Органы инспекции могут привлекаться и к другим видам государственного контроля (надзора). Развитие законодательства в этой области и расширение практики привлечения таких организаций к контрольным мероприятиям — очень перспективное направление работы.

Другое направление, где могут быть востребованы инспекции, — это промышленная безопасность. Более того, у деятельности инспекций в данной сфере уже есть довольно длительная история. Еще десять лет назад в области промышленной безопасности существовала система оценки соответствия, в рамках которой организации должны были продемонстрировать свою компетентность. В документах этой системы использовался термин «органы инспекции». Иными словами, организации фактически получали аккредитацию по стандарту ИСО/МЭК 17020.

Кроме того, можно и нужно говорить о перспективах развития института инспекции в области специальной оценки условий труда, лифтового хозяйства, строительства и т.д.

— Сергей Владимирович, большое спасибо за интересную и содержательную беседу.

ОРГАНЫ ИНСПЕКЦИИ МОГУТ ПРИВЛЕКАТЬСЯ И К ДРУГИМ ВИДАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА). РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЭТОЙ ОБЛАСТИ И РАСШИРЕНИЕ ПРАКТИКИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ТАКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ К КОНТРОЛЬНЫМ МЕРОПРИЯТИЯМ — ОЧЕНЬ ПЕРСПЕКТИВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАБОТЫ