НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ АККРЕДИТАЦИИ
РОСАККРЕДИТАЦИИ

национальная
система
аккредитации
инфраструктура
доверия

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

Привлечение аккредитованных лиц к административной ответственности как профилактика нарушений обязательных требований

Москва 2019

Аккредитованные лица контроль нарушение законодательства несоответствия критерии проверочные мероприятия
индикаторы риска правонарушения КоАП РФ протоколы постановления судебные органы штрафы оценка соответствия
компетентность административная ответственность Аккредитованные лица контроль нарушение законодательства
несоответствия критерии проверочные мероприятия индикаторы риска правонарушения КоАП РФ протоколы
постановления судебные органы штрафы оценка соответствия компетентность административная ответственность
Аккредитованные лица контроль нарушение законодательства несоответствия критерии проверочные мероприятия

НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИНСТИТУТ АККРЕДИТАЦИИ
РОСАККРЕДИТАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

Привлечение аккредитованных лиц к административной ответственности как профилактика нарушений обязательных требований

Административная ответственность аккредитованных органов по сертификации и испытательных лабораторий

Москва 2019

К основным полномочиям Росаккредитации как национального органа по аккредитации относятся проведение процедуры подтверждения компетентности аккредитованных лиц и осуществление федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц.

Процедура подтверждения компетентности аккредитованных лиц осуществляется в форме документарной оценки соответствия аккредитованного лица критериям аккредитации и выездной оценки, проводимой по месту или местам осуществления его деятельности. Мероприятия в рамках федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц осуществляются с применением риск-ориентированного подхода в форме внеплановых проверок.

Оценка соответствия аккредитованного лица критериям аккредитации является единственным способом подтверждения компетентности аккредитованных лиц (в частности, органов по сертификации и испытательных лабораторий), которые обязаны проходить указанную процедуру в течение первого года со дня аккредитации, затем не реже чем один раз в два года, начиная со дня прохождения предыдущей процедуры подтверждения компетентности, а также каждые пять лет со дня аккредитации.

Оценка «на месте» позволяет установить компетентность работников аккредитованного лица, осуществляющих работы по оценке (подтверждению) соответствия, непосредственно путем проверки уровня знаний и наличия необходимых навыков.

Если речь идет об испытательной лаборатории, то экспертная группа проверяет также наличие помещений, оборудования, средств измерений, необходимых для проведения испытаний в соответствии с областью аккредитации, в рамках которой аккредитованное лицо осуществляет деятельность.

По итогам экспертная группа фиксирует несоответствия критериям аккредитации (при наличии). Перечень выявленных нарушений передается в Управление контроля Росаккредитации. В случае, если выявленные несоответствия относятся к перечню несоответствий, влекущих за собой приостановление действия аккредитации, оно приостанавливается Управлением

аккредитации Росаккредитации. Аккредитованные лица проводят корректирующие мероприятия, формируют отчет об их выполнении и направляют его в установленные сроки в Росаккредитацию для принятия решения о возобновлении действия аккредитации. Наиболее часто встречающиеся зафиксированные нарушения представлены на рис. 1.

Рис. 1. Наиболее часто встречающиеся несоответствия аккредитованных лиц и заявителей критериям аккредитации

ТОП-6
ВЫЯВЛЯЕМЫХ РОСАККРЕДИТАЦИЕЙ НАРУШЕНИЙ

- Отсутствие у испытательных лабораторий оборудования, средств измерений, стандартных образцов и материальных ресурсов, необходимых для осуществления работы в соответствии с действующей областью аккредитации
- Отсутствие аккредитованного лица по месту осуществления деятельности
- Нарушение требований законодательства в сфере технического регулирования, правил выполнения работ по оценке соответствия
- Оказание услуги вне области аккредитации
- Несоответствие персонала квалификационным требованиям
- Предоставление недостоверных сведений о результатах деятельности аккредитованных лиц

В 90 % случаев несоответствия устраняются, а действие аккредитации возобновляется. В этом заключается профилактический эффект процедуры. Эффективность регулярных оценочных мероприятий измеряется долей аккредитованных лиц, сумевших устранить несоответствия. Рост этого показателя означает повышение компетентности аккредитованных лиц.

Внеплановые проверки проводятся в случаях возникновения мотивированных оснований несоответствия аккредитованных лиц критериям аккредитации. Следует отметить, что во многих случаях такие несоответствия свидетельствуют об осознанном нарушении законодательства об аккредитации в национальной системе. Преимущественным основанием для проведения внеплановых проверочных мероприятий в рамках федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц являются жалобы, поступающие в Росаккредитацию. С ними обращаются не пострадавшие лица, а участники рынка услуг по оценке (подтверждению) соответствия, для которых это инструмент конкурентной борьбы, зачастую носящей недобросовестный характер.

Росаккредитация первой из федеральных органов исполнительной власти внедрила риск-ориентированный подход к контролю. В 2018 году Росаккредитация впервые начала использовать индикаторы риска в контрольной деятельности

Для дальнейшего повышения эффективности работы предполагается активное использование в работе инструментов умного контроля (см. рис. 2).

Росаккредитация определяет сегменты рынка с высоким риском выявления грубых нарушений, требующих вмешательства. Ранее в таких случаях надзорные мероприятия проводились по отдельным распоряжениям Правительства Российской Федерации. Этот механизм неповоротлив и не позволяет оперативно реагировать на выявленные нарушения. Внедрение риск-ориентированного подхода позволило повысить эффективность работы, дало возможность отказаться от жесткой привязки к ограничениям, присущим механизму внеплановых проверок, и сосредоточиться на зонах высокого риска.

Более полугода применяются утвержденные Минэкономразвития России индикаторы риска нарушения обязательных требований. Результаты проверок, проведенных на основании их применения, показали стопроцентную эффективность.

Рис. 2. Инструменты умного контроля

ИНДИКАТОРЫ РИСКА

- Непредставление в течение трех месяцев сведений о результатах деятельности
- Наличие двух и более аккредитованных лиц с одинаковой областью по одному адресу
- Двукратный рост числа выданных протоколов или сертификатов от среднего количества
- Смена более половины персонала организации с даты последнего подтверждения компетентности
- Отклонение сроков проведения процедуры подтверждения соответствия от необходимых
- Оформление сертификатов на основании необоснованно выданных протоколов испытаний

НОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

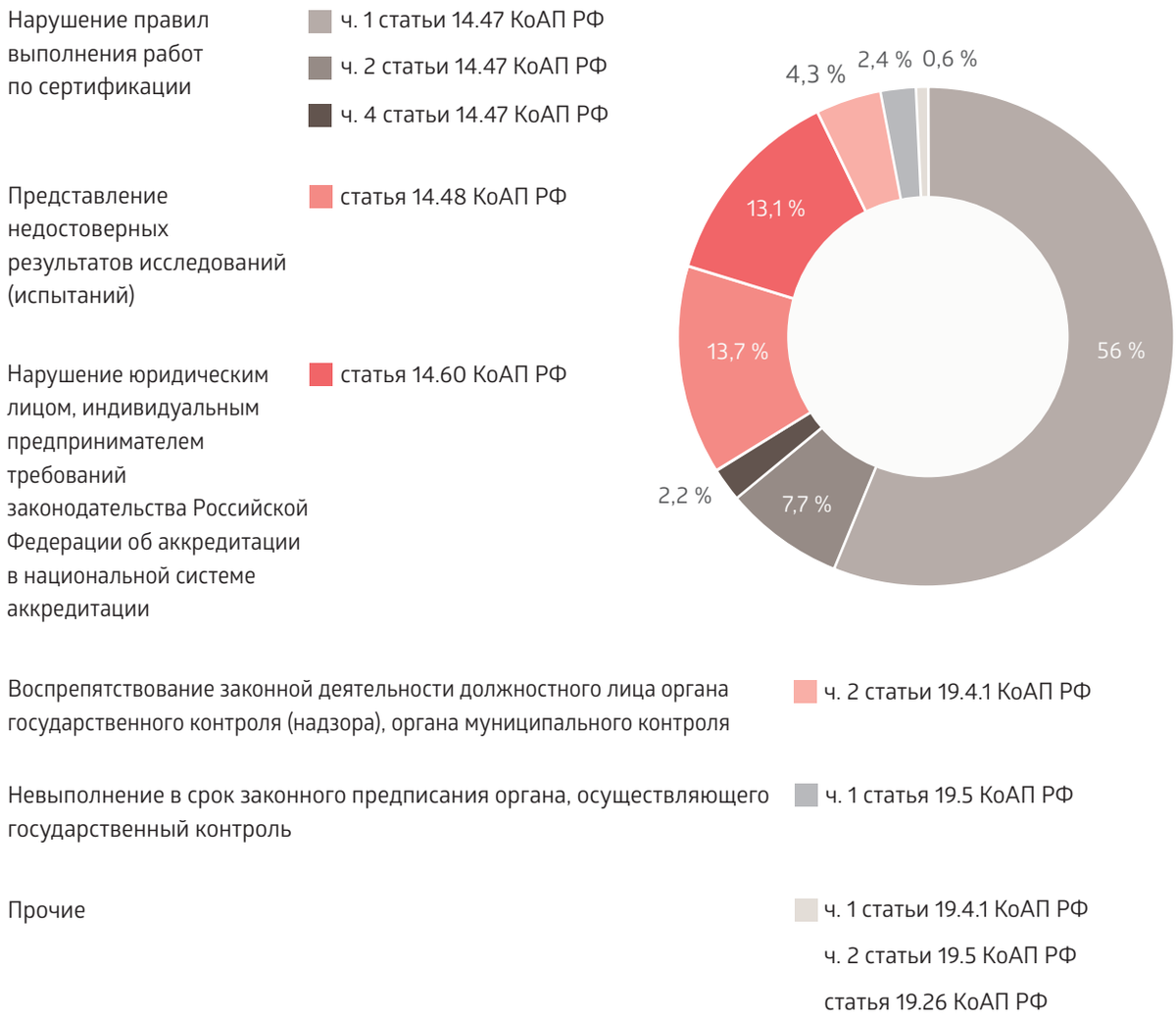
- Использование результатов контроля при подтверждении компетентности
- Привлечение Национального института аккредитации Росаккредитации к систематическому наблюдению за деятельностью аккредитованных лиц
- Уведомление крупных заказчиков работ по оценке соответствия о репутационных рисках при использовании документов недобросовестных аккредитованных лиц

Начиная с 2018 года, Росаккредитация публикует на своем официальном сайте в открытом доступе сводки о результатах проверочных мероприятий в рамках контрольной деятельности и судебных решениях с упоминанием компаний, которые сознательно нарушили законодательство, приобрели сертификат соответствия, выданный аккредитованным органом по сертификации без проведения испытаний, подтверждающих соблюдение обязательных требований. То есть Росаккредитация использует широко применяемый во всем мире формат *name and shame*.

Административная ответственность аккредитованных лиц

В 2018 году в суды было направлено 466 протоколов об административных правонарушениях. Наиболее распространенные виды административных правонарушений в практике применения Росаккредитацией положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) за 2018 год указаны на рис. 3. На диаграмме представлены доли протоколов об административных правонарушениях в соответствии со статьями КоАП РФ, направленных в судебные органы в 2018 году. Из диаграммы видно, что более половины от общего количества протоколов об административных правонарушениях было направлено в суды по части 1 статьи 14.47 КоАП РФ.

Рис. 3. Доли протоколов об административных правонарушениях по отдельным положениям КоАП РФ



Административная ответственность органов по сертификации

Административная ответственность органов по сертификации за нарушение правил выполнения работ по сертификации, предусмотренная отдельными частями статьи 14.47 КоАП РФ, указана на рис. 4.

Рис. 4. Административная ответственность, предусмотренная частями 1–4 статьи 14.47 КоАП РФ

Часть 1 ст. 14.47 КоАП РФ

Нарушение правил выполнения работ по сертификации либо выдача сертификата соответствия с нарушением требований законодательства о техническом регулировании

Административный штраф

Должностные лица
20—40 тыс. руб.
или дисквалификация
на срок до 1 года;

Юридические лица
400—500 тыс. руб.

Часть 2 ст. 14.47 КоАП РФ

Действия, предусмотренные частью 1 ст. 14.47, повлекшие за собой выпуск в обращение продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов или подлежащим применению до вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательным требованиям

Административный штраф

Должностные лица
30—50 тыс. руб.
или дисквалификация
на срок от 1 года до 3 лет;

Юридические лица
от 600 тыс. руб. до 1 млн руб.

Часть 3 ст. 14.47 КоАП РФ

Необоснованная выдача органом по сертификации или отказ в выдаче сертификата соответствия либо необоснованное приостановление или прекращение действия сертификата соответствия

Административный штраф

Должностные лица
20—30 тыс. руб.
или дисквалификация
на срок от 6 месяцев до 1 года;

Юридические лица
50—100 тыс. руб.

Часть 4 ст. 14.47 КоАП РФ

Нарушение органом по сертификации установленной формы сертификата соответствия или установленных законодательством Таможенного союза правил заполнения формы сертификата соотетствия, не повлекшее за собой необоснованной выдачи органом по сертификации сертификата соответствия

Административный штраф

Должностные лица
5—10 тыс. руб.;

Юридические лица
10—20 тыс. руб.

В таблице 1 представлены данные за 2018 год по количеству протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами Управления контроля за деятельностью аккредитованных лиц Росаккредитации, направленных в суды, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, а также по количеству вынесенных судебными органами постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях.

В таблице 2 представлены данные за 2018 год о суммах назначенных судами административных штрафов.

Таблица 1. Данные о количестве протоколов об административных правонарушениях и вынесенных судебными органами постановлений (решений)

Статья КоАП РФ	Количество протоколов об административных правонарушениях		Количество постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях, вынесенных судьями арбитражных судов и судов общей юрисдикции
	Составленных должностными лицами Управления контроля за деятельностью аккредитованных лиц Росаккредитации	Направленных в суды, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях	
Часть 1 статьи 14.47	261	261	189
Часть 2 статьи 14.47	36	36	22
Часть 4 статьи 14.47	10	10	17

Таблица 2. Данные о суммах назначенных административных штрафов

Статья КоАП РФ	Сумма административных штрафов, тыс. руб.
Часть 1 статьи 14.47	420 907
Часть 2 статьи 14.47	5 220
Часть 4 статьи 14.47	195

В случае выявления нарушений в работе органа по сертификации Росаккредитация обязывает его принимать меры в отношении выданных документов. Одновременно Росаккредитация информирует об этом смежные органы надзора с просьбой проверить продукцию, на которую органом-нарушителем был выдан сертификат.

Если ведомство подтверждает, что продукция опасна, у Росаккредитации есть все основания обратиться в правоохранительные органы, в том числе на основании статьи 238 УК РФ «Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности в части неправомерных выдачи или использования официального документа, удостоверяющего соответствие небезопасных для жизни или здоровья потребителей товаров требованиям безопасности».

Административная ответственность испытательных лабораторий

Административная ответственность испытательных лабораторий за предоставление недостоверных результатов исследований (испытаний), предусмотренная статьей 14.48 КоАП РФ, указана на рис. 5.

Рис. 5. Административная ответственность, предусмотренная статьей 14.48 КоАП РФ

Статья 14.48 КоАП РФ

Предоставление испытательной лабораторией (центром) для целей оценки (подтверждения) соотвествия недостоверных или необъективных результатов (испытаний) и (или) измерений продукции

Административный штраф

Должностные лица
30—50 тыс. руб.
либо дисквалификация
на срок от 1 года до 3 лет;

Юридические лица
400—500 тыс. руб.

В таблице 3 представлены данные за 2018 год по количеству протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами Управления контроля за деятельностью аккредитованных лиц Росаккредитации, направленных в суды, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, а также по количеству вынесенных судебными органами постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях.

Таблица 3. Данные о количестве протоколов об административных правонарушениях и вынесенных судебными органами постановлений (решений)

Статья КоАП РФ	Количество протоколов об административных правонарушениях		Количество постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях, вынесенных судьями арбитражных судов и судов общей юрисдикции
	Составленных должностными лицами Управления контроля за деятельностью аккредитованных лиц Росаккредитации	Направленных в суды, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях	
14.48	64	64	55

Сумма административных штрафов, назначенных судебными органами по статье 14.48 КоАП РФ в 2018 году, составила 11 230 тыс. руб.

На рисунке 6 представлено распределение долей сумм административных штрафов, назначенных судебными органами по соответствующим статьями КоАП РФ.

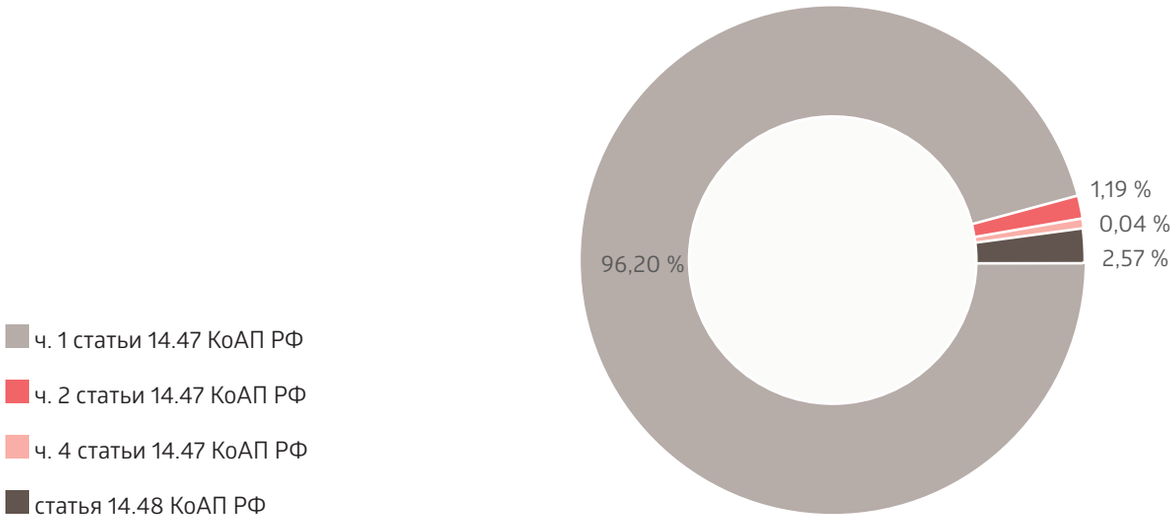
Из представленных данных видно, что наибольшее количество административных правонарушений, выявленных Росаккредитацией в 2018 году, связано с деятельностью органов по сертификации. Самое большое количество административных правонарушений выявлено по части 1 статьи 14.47 КоАП РФ. По результатам выявления правонарушений:

- должностными лицами Управления за деятельностью аккредитованных лиц Росаккредитации составлено и направлено в судебные органы самое большое количество протоколов об административных правонарушениях;

- судебными органами вынесено наибольшее количество постановлений (решений);

- судебными органами назначены наибольшие суммы административных штрафов.

Рис. 6. Доли сумм административных штрафов, назначенных судами по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях



Главной целью контроля за деятельностью аккредитованных лиц со стороны Росаккредитации является обеспечение правомерного поведения аккредитованных лиц. На данном этапе использование цифровых технологий дает возможность оперативно реагировать на выявляемые нарушения и осуществлять профилактику незаконных действий на рынке оценки соответствия. В результате создаются благоприятные условия для функционирования добросовестных организаций, повышается ответственность бизнеса.

Результатом недобросовестного ведения аккредитованным лицом своей деятельности и нарушения им обязательных требований будет привлечение к административной ответственности.

национальный
институт
аккредитации
росаккредитации

Федеральное автономное учреждение
«Национальный институт аккредитации» (НИАР)
125039, г. Москва, Пресненская набережная, д. 10, стр. 2
+7 (495) 870 2921, доб. 33002
niar.fsa.gov.ru