

Правовые последствия технического регулирования для организаций

Законодательство РФ устанавливает ответственность должностных лиц и организаций за соблюдение ими установленных требований и критериев соответствия продукции, работ (услуг), процессов. Требования и критерии определяются международными и межгосударственными соглашениями, федеральным и региональным законодательством, многочисленными подзаконными актами и документами – постановлениями, сводами правил, национальными и межгосударственными стандартами, временными нормами и иными нормативными документами федеральных органов исполнительной власти. В практической плоскости соответствующие критерии часто прописываются в договорных документах (контрактах).

Ответственность за нарушение указанных требований варьируется от административной до уголовной. Примерами административной ответственности за подобные нарушения являются, в частности, ст. 6.3, 6.4, 14.4, 14.7, 14.8, 20.4 КоАП РФ. Состав уголовной ответственности, связанной с последствиями таких нарушений во всем своем многообразии приведен в УК РФ – в частности в ст.143, 216, 217, 219, 236, 237, 246, 269.

Подобные нарушения приводят к прекращению или приостановлению деятельности организации, наложению санкций на руководство или владельцев организации, потере рынков и репутационным потерям, судебным издержкам и связанным с ними существенным финансовым и имущественным потерям.

Цель данной статьи – попытаться максимально просто и доступно прояснить состав и формат мер, применение которых позволит исключить наложение указанных санкций и возникновение связанных с ними последствий в текущих условиях.

Несмотря на то, что отношения по ряду поднадзорных областей искусственно выведены из сферы применения законодательства о техническом регулировании, требования к применяемой в этих областях продукции и связанным с ней процессам находятся в юрисдикции Федерального закона «О техническом регулировании». Соответственно, аспекты соблюдения требований к продукции и процессам также находятся в правовом поле технического регулирования.

Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона

<...>

4. Настоящий Федеральный закон не регулирует отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды, требований в области охраны труда, требований к безопасному использованию атомной энергии, в том числе требований безопасности объектов использования атомной энергии, требований безопасности деятельности в области использования атомной энергии, требований к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности, безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требований к обеспечению безопасности космической деятельности, **за исключением случаев разработки, принятия, применения и исполнения таких требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.**

[Федеральный закон "О техническом регулировании" от 27.12.2002 N 184-ФЗ]

Объектами технического регулирования, при несоответствии которых наступает указанная выше ответственность с вытекающими из нее последствиями, являются продукция и связанные с ней процессы. Слово "процессы" в данном контексте означает, что помимо конечной продукции обязательные требования могут/должны предъявляться как к процессам жизненного цикла продукции, так и процессам обеспечения жизненного цикла продукции. Говоря простыми словами, обязательные требования затрагивают (где-то могут, а где-то должны) связанных с продукцией работ и услуг, например поставку, монтаж, наладку, ремонт, эксплуатационное обслуживание продукции.

Статья 7. Содержание и применение технических регламентов

- <...>
3. <...>**Содержащиеся в технических регламентах обязательные требования** к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, **правилам и формам оценки соответствия, правила идентификации, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения** имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации <...>
4. Технический регламент **должен содержать обобщенные и (или) конкретные требования к характеристикам продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации** <...>

[Федеральный закон "О техническом регулировании" от 27.12.2002 N 184-ФЗ]

Соответствие обязательным требованиям - техническим регламентам и документам федеральных органов исполнительной власти, действующих до момента принятия соответствующих технических регламентов, является обязательным условием выпуска (поставки) продукции на территории Российской Федерации.

Указанное соответствие может обеспечиваться двумя способами - через прямое применение требований самих технических регламентов (а в их отсутствие – нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному применению до вступления в силу соответствующих технических регламентов). Либо через применение соответствующих национальных (реже - межгосударственных или международных) стандартов и сводов правил.

Первый вариант оставим на совести разработчиков закона - в тексте подавляющего большинства действующих технических регламентов установлены требования, для которых отсутствуют объективные и однозначные критерии оценки соответствия. Проще говоря, требования технического регламента можно трактовать по-разному, в зависимости от точки зрения и предпочтений надзорных органов и органов обязательной сертификации. За доказательствами далеко ходить не надо - достаточно открыть каждый второй технический регламент Российской Федерации.

Второй вариант более объективен и содержит значительно меньший задел для злоупотреблений и формирования «частных позиций» по вопросу соответствия. Этот вариант более прозрачен и объективен - все-таки содержание и изложение национальных и межгосударственных стандартов регулируются комплексом нормативных требований (ГОСТ 1.X, ГОСТ Р 1.X). Которые пока что худо-бедно соблюдаются. Кроме того второй вариант в итоге оказывается менее затратным с точки зрения урегулирования последствий, связанных с различным параллельным толкованием требований технических регламентов и иных обязательных требований разными надзорными органами, структурами и инстанциями.

Подтверждается соответствие объектов технического регулирования либо посредством сертификации либо через декларирование соответствия (принятие декларации о соответствии).

Статья 20. Формы подтверждения соответствия

1. Подтверждение соответствия на территории Российской Федерации может носить добровольный или обязательный характер.
2. Добровольное подтверждение соответствия осуществляется в форме **добровольной сертификации**.
3. Обязательное подтверждение соответствия осуществляется в формах: принятия декларации о соответствии (далее - **декларирование соответствия**); **обязательной сертификации**.
4. Порядок применения форм обязательного подтверждения соответствия устанавливается настоящим Федеральным законом.

[Федеральный закон "О техническом регулировании" от 27.12.2002 N 184-ФЗ]

Декларирование соответствия и обязательная сертификация применяются, если речь идет о продукции. При этом закон указывает на то что и декларирование соответствия и обязательная сертификация проводятся исключительно на соответствие требованиям технических регламентов. Таким образом организация, которая обеспечивает реализацию требований технических

регламентов через соответствие требованиям национальных стандартов автоматически выпадает из сферы обязательного подтверждения соответствия.

Кроме того имеет место еще одна интересная ситуация. Если речь идет про связанные с продукцией процессы - проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к которым в техническом регламенте установлены соответствующие требования, то формально их соответствие техническому регламенту не может быть подтверждено ни декларированием, ни обязательной сертификацией.

Статья 23. Обязательное подтверждение соответствия

1. Обязательное подтверждение соответствия проводится только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом, и исключительно на соответствие требованиям технического регламента.
Объектом обязательного подтверждения соответствия может быть **только продукция**, выпускаемая в обращение на территории Российской Федерации.<...>

Статья 24. Декларирование соответствия

<...>
2. При декларировании соответствия заявитель на основании собственных доказательств самостоятельно формирует доказательственные материалы в целях подтверждения соответствия **продукции** требованиям технического регламента <...>

Статья 25. Обязательная сертификация

1. Обязательная сертификация осуществляется органом по сертификации на основании договора с заявителем. Схемы сертификации, применяемые для сертификации определенных видов **продукции**, устанавливаются соответствующим техническим регламентом. <...>
2. Соответствие **продукции** требованиям технических регламентов подтверждается сертификатом соответствия, выдаваемым заявителю органом по сертификации.
<...>

Сертификат соответствия выдается на серийно выпускаемую **продукцию**, на отдельно поставляемую партию **продукции** или на единичный экземпляр **продукции**.

Статья 21. Добровольное подтверждение соответствия

1. <...> Добровольное подтверждение соответствия может осуществляться для установления соответствия национальным стандартам, предварительным национальным стандартам, стандартам организаций, сводам правил, <...>
Объектами добровольного подтверждения соответствия являются продукция, **процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работы и услуги**, а также иные объекты, в отношении которых стандартами, системами добровольной сертификации и договорами устанавливаются требования.

[Федеральный закон "О техническом регулировании" от 27.12.2002 N 184-ФЗ]

Но, как бы то ни было, обсуждение "ляпов" в Законе не является темой данной статьи. Поэтому вернемся к сути и обратим внимание на один из важнейших, на наш взгляд, моментов, объединяющий декларирование соответствия, обязательную сертификацию продукции и условно добровольную сертификацию связанных с ней процессов. Им является доказательная база соответствия, которая фигурирует в приведенных ниже статьях Закона.

Статья 24. Декларирование соответствия

1. Декларирование соответствия осуществляется по одной из следующих схем:
принятие декларации о соответствии **на основании собственных доказательств**;
принятие декларации о соответствии **на основании собственных доказательств, доказательств, полученных с участием органа по сертификации и (или) аккредитованной испытательной лаборатории (центра)** (далее - третья сторона).<...>
2. При декларировании соответствия заявитель на основании собственных доказательств самостоятельно формирует доказательственные материалы в целях подтверждения соответствия продукции требованиям технического регламента. **В качестве доказательственных материалов используются техническая документация, результаты собственных исследований (испытаний) и измерений и (или) другие документы, послужившие основанием для подтверждения соответствия продукции требованиям технического регламента.**

Статья 25. Обязательная сертификация

<...>
2. Соответствие продукции требованиям технических регламентов подтверждается сертификатом соответствия, выдаваемым заявителю органом по сертификации.

Сертификат соответствия включает в себя:

<...>
информацию о документах, представленных заявителем в орган по сертификации в качестве доказательств соответствия продукции требованиям технических регламентов;
срок действия сертификата соответствия;
информацию об использовании или о неиспользовании заявителем национальных стандартов, включенных в перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента.

Статья 21. Добровольное подтверждение соответствия

1. Добровольное подтверждение соответствия осуществляется по инициативе заявителя на условиях договора между заявителем и органом по сертификации. Добровольное подтверждение соответствия может осуществляться для установления соответствия национальным стандартам, предварительным национальным стандартам, стандартам организаций, сводам правил, <...>

Объектами добровольного подтверждения соответствия являются продукция, процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работы и услуги, а также иные объекты, в отношении которых стандартами, системами добровольной сертификации и договорами устанавливаются требования.

[Федеральный закон "О техническом регулировании" от 27.12.2002 N 184-ФЗ]

После комплексного анализа, с учетом всех описанных выше парадоксов и хитросплетений, можно сделать определенные выводы, одинаково применимые в обоих режимах обеспечения соответствия обязательным требованиям и всех трех вариантах оценки соответствия. Выводы следующие:

а) доказательная база соответствия обязательным требованиям к продукции и процессам строится на собственных доказательствах организации, подтвержденных третьей (независимой) стороной;

б) доказательная база соответствия представляет собой внутренние (технические или иные) документы организации, разработанные (в общем случае) с учетом действующих стандартов и сводов правил, обеспечивающих соблюдение обязательных требований;

в) помимо самих документов доказательная база соответствия должна включать подтверждения практических результатов их применения ("результаты собственных исследований (испытаний)").

Принимая во внимание указанные выводы, единственным, на наш взгляд, подходящим вариантом решения вопроса с доказательной базой соответствия являются внутренние стандарты организации – технические (на продукцию и методы испытаний) и организационно-методические (на процессы и методы контроля). Стандарты, разработанные с учетом требований технических регламентов, применяемых в обеспечение их исполнения стандартов и сводов правил, а также документов федеральных органов исполнительной власти. Стандарты, прошедшие, как минимум, правовую экспертизу на предмет соответствия требованиям этих документов.

Помимо самих стандартов, организация должна располагать документально подтвержденными результатами внутреннего (операционного, периодического, приемочного) контроля их применения, формирующими доказательства реального исполнения заложенных в них обязательных норм, правил и требований.

По сравнению со стандартами организации, иные доказательства имеют ряд критических недостатков.

Применение отдельных разрозненных технических документов на продукцию малоэффективно, поскольку во-первых не доказывает практический учет и применение требований соответствующих техническому регламенту стандартов и сводов правил, а следовательно увеличивает трудоемкость и снижает периодичность привлечения к подтверждению соответствия продукции требованиям такой технической документации лабораторий обязательной сертификации. Во-вторых качество, пригодность и легитимность таких технических документов (при декларировании соответствия) оценивается напрямую надзорными органами уже в процессе проверок. Что может содержать в себе неожиданные и неприятные сюрпризы для организации. В-третьих при декларировании соответствия на основе собственных доказательств требуется представление сертификата на систему менеджмента качества. Который не может быть выдан при отсутствии системы, описанной в соответствующих стандартах системы менеджмента качества организации.

Но самое неприятное, когда организация не просто не может самостоятельно доказать факт полного соответствия требованиям стандартов и сводов правил применяемых для обеспечения соответствия требованиям технического регламента, а в принципе не принимает их во внимание. В

этом случае сроки и стоимость работ органа по сертификации по подготовке «заключения о соответствии продукции требованиям технического регламента» могут неприятно удивить. При этом обязанность предоставления доказательной базы в виде собственных внутренних документов организации как при декларировании соответствия, так и при сертификации, даже в этом случае никто не отменял.

Итоговые выводы из вышеизложенного следующие:

1. Доказательная база соответствия продукции и процессов организации нормативным и законодательным требованиям необходима всем организациям, вне зависимости от сферы деятельности, поскольку существенно минимизирует вероятность административного и уголовного преследования за их нарушение.

2. Оптимальную доказательную базу, обеспечивающую с одной стороны удобство обращения с ней, с другой максимальную доказательность, а с третьей – минимизацию затрат на ее поддержание формируют внутренние стандарты организаций – технические или организационно-методические.

3. Доказательством соблюдения как внешних технических регламентов, так и применяемых на их основе стандартов, сводов правил и стандартов организации являются как собственные данные мониторинга и контроля применения стандартов организации и обеспечения соответствия установленных в них требований к продукции и процессам, так и аналогичные данные полученные от третьей (независимой) стороны.