

ЗАДЕКЛАРИРОВАННАЯ БЕЗОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Е.В. САВЕЛЬЕВ

*шеф-редактор журнала «Современная лабораторная практика»,
кандидат физико-математических наук*

Проблема обеспечения продовольственной и национальной безопасности регулярно поднимается на уровне высшего руководства страны. Принятые им обязательства перед обществом в виде национальных проектов «Здравоохранение» и «Демография» во многом зависят от последовательной, поступательной, слаженной и единообразной политики институтов государственной власти по вопросам оценки соответствия продукции, поступающей на прилавки магазинов.

Тема безопасности продуктов питания, детской одежды, школьно-письменных принадлежностей, мебели, мебели, оценка их соответствия обязательным требованиям, несмотря на кажущуюся обыденность и незначительность, вследствие накопительного эффекта имеет важное значение для безопасности и благополучия нашей страны в целом.

Печальная статистика онкологических заболеваний тому подтверждение: ежедневно в мире выявляется 27 тысяч новых случаев заболевания. При этом, по данным Всемирной организации здравоохранения одними из основных факторов, вызывающих риск развития онкозаболеваний, являются аспекты, связанные с питанием. Если верить статистическим данным, в 30-70% случаев неправильное, в том числе, некачественное питание ведет к развитию онкологического заболевания.

Также по данным Всемирной организации здравоохранения за последнее десятилетие число аллергиков в России увеличилось на 20% и по прогнозам ученых, эта цифра будет только увеличиваться, так как большинство факторов, вызывающих аллергические реакции, связано с образом жизни, работой, бытом, окружающими товарами и предметами.

Масштабы и темпы распространения заболеваний, по мнению представителей экспертного сообщества, уже сейчас заставляют задуматься о необходимости введения действенных механизмов, в первую очередь на законодательном уровне, направленных на сокращение числа заболевших.

Глобализация, рост международной торговли, развитие маркетинговых интернет-технологий приводят к увеличению ввоза в Россию и производства внутри нашей страны разного рода продукции. И вся эта продукция должна соответствовать установленным в нашей стране требованиям безопасности и иметь документ, подтверждающий это.

Количество деклараций, регистрируемых в России, фактически в 8 раз превышает количество выдаваемых сертификатов, и за 2018 год составило более 1,1 млн. деклараций. Именно поэтому настоящая статья посвящена проблеме подтверждения соответствия продукции в форме декларирования.

Базисными документами, регулирующими деятельность в области оценки соответствия продукции требованиям технических регламентов Таможенного союза (Евразийского экономического союза) (далее – Союз), являются Договор о Союзе, подписанный 29 мая 2014 года, и Протокол о техническом регулировании в рамках Союза (приложение № 9 к Договору).

Согласно Договору формы, схемы и процедуры оценки соответствия устанавливаются в технических регламентах Союза на основе типовых схем оценки соответствия, утверждаемых Евразийской экономической комиссией (далее – ЕЭК).

Вместе с тем несовершенство законодательства дает возможность недобросовестным производителям, заявителям и аккредитованным лицам наносить непоправимый урон жизни и здоровью наших граждан и прежде всего самой незащищенной социальной группы – детей.

Анализ нормативной правовой базы дает общее представление о практике подтверждения соответствия так называемой «массовой продукции» (продукты питания, одежда, мебельная продукция) – законодатель, как отмечается экспертами, предоставил крайне лояльные условия для проведения процедуры подтверждения соответствия.

Даже беглое ознакомление со статистикой зарегистрированных деклараций о соответствии в отношении

«массовой продукции» позволяет сделать вывод, что значительная часть документов соответствия регистрируется с использованием протоколов испытаний неаккредитованных лабораторий.

В ряде аккредитованных органов по сертификации, регистрирующих огромное количество деклараций о соответствии, доля деклараций, где в качестве основания лежит протокол лаборатории, не аккредитованной в национальной системе аккредитации, достигает 90%.

«Все в рамках закона!» - скажут представители этих органов-типографий и будут отчасти правы. Разберемся почему же.

За примером далеко ходить не надо: согласно положениям технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 880) декларирование соответствия пищевой продукции по выбору заявителя осуществляется по одной из схем декларирования - 1д, 2д, 3д. Схемы декларирования 1д и 2д предусматривают проведение испытаний образцов пищевой продукции, опять же по выбору заявителя, в испытательной лаборатории или аккредитованной испытательной лаборатории.

Проведение испытаний образцов продукции в испытательной лаборатории, не аккредитованной в национальной системе аккредитации, по мнению представителей крупных поставщиков и производителей, - именно то слабое звено, которым пользуются в своих целях недобросовестные производители и поставщики небезопасной продукции.

Здесь следует отметить, что если деятельность аккредитованных лабораторий подконтрольна со стороны государства Федеральной службе по аккредитации (когда организации проходят плановые и внеплановые процедуры проверки деятельности и оснащенности), то деятельность неаккредитованных лабораторий по факту никому не подконтрольна.

Продукция же является объектом контроля со стороны Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Согласно данным этого ведомства при проведении мероприятий по контролю за реализацией пищевой продукции выявляются многочисленные нарушения. Так, среди выявленных нарушений требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» 56% нарушений относятся именно к продукции, среди нарушений требований технического регламента Таможенного союза «Пищевая продукция в части ее маркировки» - 94%, среди нарушений требований технического регламента Таможенного союза «Тре-

бования безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств» - 83%.

Потребитель на свой страх и риск приобретает продукцию, веря в добросовестность продавца и производителя, при этом не имея даже возможности удостовериться в существовании неаккредитованной лаборатории, протокол которой указан в декларации о соответствии в качестве подтверждения безопасности, приобретаемой им продукции.

Экспертами отмечается отсутствие единой законодательной линии и стратегии в вопросах подтверждения соответствия продукции и определения степени потенциальной опасности продукции.

К примеру, из всех «пищевых» технических регламентов только технические регламенты «О безопасности рыбы и рыбной продукции» и «О безопасности мяса и мясной продукции» не предусматривают возможность оценки соответствия продукции по схемам декларирования 1д и 2д. В тоже время молоко, молочная продукция, питьевая вода, пищевая продукция массового потребления проходит процедуру оценки соответствия с проведением испытаний на базе любой организации, именуемой себя лабораторией.

Также со стороны представителей сообщества производителей и поставщиков продукции на сегодняшний день отмечается отсутствие единого законодательного подхода к правилам декларирования. В частности, решением Совета Евразийской экономической комиссии от 18.04.2018 № 44 (далее – решение № 44) утверждены типовые схемы оценки соответствия, согласно которым исследования (испытания) и измерения отобранных образцов (проб) продукции по выбору заявителя проводятся в аккредитованной испытательной лаборатории (центре) или собственной испытательной лаборатории изготовителя (если иное не установлено техническим регламентом).

Данная норма отсекает от исследований соответствия продукции всевозможные лжелaborатории, оставляя только тех, кого можно проконтролировать. Однако тут не все так здорово как кажется: применение нормы отложено по времени на длительное время, оставляя все так как есть сейчас. Суть в следующем.

Согласно решения № 44 проекты технических регламентов Союза, по которым до даты вступления в силу решения № 44 не были начаты процедуры внутригосударственного согласования в государствах-членах Союза, разрабатываются на основе типовых схем, утвержденных решением № 44.

Этим же решением № 44 установлено, что Положение о порядке применения типовых схем оценки (подтверж-

дения) соответствия требованиям технических регламентов Таможенного союза, утвержденное решением Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 г. № 621, применяется при проведении оценки соответствия продукции требованиям технических регламентов Союза, принятых до даты вступления решения № 44 в силу.

Вот и получается, что согласно технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» испытания образцов пищевой продукции проводятся и могут по-прежнему продолжаться по выбору заявителя в испытательной лаборатории или аккредитованной испытательной лаборатории. То есть понятие «собственная испытательная лаборатория изготовителя» при оценке соответствия пищевой продукции не будет применяться до тех пор, пока не будут внесены соответствующие изменения в технический регламент.

В целях приведения уже принятых технических регламентов Союза в соответствие с решением № 44 18 января 2019 г. План разработки технических регламентов Союза и внесения изменений в технические регламенты Таможенного союза, утвержденный решением Совета Комиссии от 1 октября 2014 г. № 79, дополнен пунктом 36, в соответствии с которым ЕЭК необходимо внести изменения в технические регламенты Союза в части установления форм, схем и процедур оценки соответствия на основе типовых схем оценки соответствия, утвержденных решением № 44.

Пугающим в данном Plane выглядит срок, установленный для внесения изменений в технические регламенты Союза, - не позднее IV квартала 2022 г.

Фактически на 4 года (из них один год уже прошел) законодатели предоставили недобросовестным заявителям право декларировать небезопасную продукцию в лабораториях-невидимках, которые нельзя проверить и при необходимости привлечь к ответственности.

Такой безответственно большой «временной зазор» для приведения в соответствие технических регламентов Союза позволит за это время выпустить в обращение миллионы наименований различной небезопасной для потребителей продукции. А это значит, что источники онкологических, инфекционных, паразитарных и прочих заболеваний, представляющих опасность для здоровья человека, будут по-прежнему беспрепятственно распространяться среди людей, полагающихся на защиту и помощь государства.

Лица, находящиеся на службе у государства и формирующие условия для повышения уровня жизни граждан, их дети, родители, близкие люди тоже являются потребителями ввозимой и производимой в России продук-

ции, и как бы им не хотелось, тоже страдают от разного рода заболеваний, вызванных накопившимся эффектом от опасной для здоровья продукции.

Редакция журнала «Современная лабораторная практика» запросила мнение разных федеральных органов власти по описанной проблеме и вот, что мы имеем.

Серьезность сложившейся практики отметили в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации. Ведомство выступило инициатором и автором внесения изменений в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», согласно которым предлагается ввести практику обязательных исследований продуктов питания, поставляемых в рамках контрактов по обеспечению государственных и муниципальных нужд, лабораториями и испытательными центрами, аккредитованными в национальной системе аккредитации.

Оказалось, что депутаты Государственной думы Российской Федерации знакомы с повсеместным некачественным питанием самой незащищенной социальной группы – детей и 24 октября 2019 г. единогласно приняли в первом чтении проект федерального закона № 797249-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и статью 37 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования правового регулирования вопросов обеспечения качества пищевой продукции».

Законопроект в случае его принятия актуализирует нормативную базу в сфере обеспечения качества и безопасности пищевой продукции, гармонизирует нормы российского законодательства с актами Союза, законодательно определит и закрепит принципы здорового питания, в том числе организации питания детей.

Также рассмотренным в первом чтении законопроектом вносятся значимые для безопасности пищевых продуктов изменения новые понятия «горячее питание в организованных коллективах», «здоровое питание», определяются «принципы здорового питания», «сортность», «товаросопроводительные документы», «физиологическая потребность в пищевых продуктах», уточняются понятия «пищевые продукты (пищевая продукция)», «качество пищевой продукции», «пищевая ценность пищевой продукции», «технические документы».

Деятельность не аккредитованных испытательных лабораторий, которые не подтверждают свою компетентность, не являются независимыми от предприятия и не поднадзорны контролирующим органам власти, вызывает беспокойство у Федеральной службы по ве-

теринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор). Орган контроля считает, что с целью контроля соответствия пищевой продукции требованиям технических регламентов Союза заявитель должен проводить испытания образцов пищевой продукции только в аккредитованной испытательной лаборатории.

Приятно слышать, как таким серьезным структурам нашей страны безразлична ситуация, подрывающая национальную безопасность.

Вместе с тем наша редакция не получила ответы от Евразийской экономической комиссии и Министерства экономического развития Российской Федерации. Остается только надеяться, что это вызвано не безразличием к описанной сложившейся ситуации, и ждать ответов. В своей следующей статье мы обязательно осветим мнения ЕЭК и Минэкономразвития России по поднятой нами проблеме.

Несмотря на очевидно положительную динамику в части правового обеспечения вопросов качества и безопасности продукции, включая пищевых продуктов, население всё чаще сталкивается не просто с некачественными, а зачастую опасными для жизни и здоровья продуктами. Достаточно вспомнить «горящий» творог, непригодные в пищу пайки Минобороны России и спирт вместо питьевой воды в бутылке «Святой источник».

Как мы выяснили, ни для кого не является секретом, что пищевая продукция поступает в обращение без проведения полноценных лабораторных исследований испытаний в независимых аккредитованных испытательных лабораториях, не говоря уже об оценке процесса производства (изготовления), хранения, перевозки (транспортирования) и реализации.

Нескончаемые реформы в сфере технического регулирования и аккредитации не направлены на обеспечение доверия потребителей к реализуемой продукции, не призваны обеспечить обращение на рынке качественной продукции, а скорее несут угрозу распространения в масштабах всей страны опасных товаров, не соответствующих установленным требованиям, безопасность которых не подтверждена.

Вернемся к нормативным правовым актам Союза и поясним нашу озабоченность безответственностью на государственном уровне.

На территории России и других государств-членов Союза действует единый Порядок регистрации, приостановления, возобновления и прекращения действия деклараций о соответствии продукции требованиям технических регламентов Евразийского экономического союза (технических регламентов Таможенного союза), утвержденный решением Коллегии Евразийской эконо-

мической комиссии от 20.03.2018 № 41 (далее – Порядок регистрации деклараций).

Пунктом 3 Порядка регистрации деклараций право регистрации деклараций предоставлено уполномоченным органам (организациям) государств-членов Союза, в том числе аккредитованным органам по сертификации государств-членов Союза (далее соответственно – уполномоченные органы, органы по сертификации).

Согласно Порядку регистрации деклараций, заявитель обязан представить в уполномоченный орган (орган по сертификации) декларацию о соответствии и определенные документы и сведения, такие, например, как сведения о заявителе и о продукции, договор с изготовителем (уполномоченным изготовителем лицом), протоколы исследований (испытаний) и измерений продукции и иные документы, к которым также установлены минимальные требования и условия.

Эти и другие документы уполномоченный орган (орган по сертификации) обязан рассмотреть на предмет соответствия установленным требованиям, в случае несоблюдения которых в регистрации декларации отказывается.

Таким образом, проведя проверку декларации и сопутствующих ей документов уполномоченный орган (орган по сертификации), при отсутствии оснований для отказа в регистрации декларации, осуществляет ее регистрацию декларации. С этого момента продукция, указанная в декларации, считается соответствующей установленным требованиям, то есть безопасной.

Обращает на себя внимание особое право, предусмотренное в Порядке регистрации деклараций для уполномоченных органов государств-членов Союза, а именно право регистрации ими деклараций с использованием специализированного сервиса автоматизированной электронной регистрации деклараций (далее – Сервис). Необходимо отметить, что из всех государств-членов Союза возможность регистрации декларации о соответствии в уполномоченном органе реализована только в Российской Федерации.

Казалось бы, отличная современная норма в законодательстве, идущая в ногу с повсеместной цифровизацией во всем мире, но именно её реализация в России уже сейчас вызывает множество нареканий и вопросов к его функциональным возможностям.

Федеральная служба по аккредитации осуществляет регистрацию деклараций о соответствии через специально разработанный Сервис регистрации деклараций о соответствии. При этом при регистрации декларации через Сервис Росаккредитации проводится лишь структурный и форматно-логический контроль.

Сервис Росаккредитации (а это чисто техническая основа без участия человека) позволяет зарегистрировать декларацию о соответствии с нарушением норм и правил Союза, что ставит Российскую Федерацию в неудобное положение на мировой арене среди государств-членов Союза. Недобросовестные заявители, используя такую возможность, распространяют по территории Российской Федерации продукцию (в том числе для детей и подростков), безопасность которой не оценена должным образом.

Это подтверждают массовые случаи регистрации деклараций о соответствии на любую, даже вымышленную, продукцию без приложения каких-либо документов, о чем в декабре 2018 года на телеканале «Россия» вышел сюжет в авторской программе А. Мамонтова «Сертификаты. Черный рынок», обличающий Сервис Росаккредитации. Напомним, что журналист без труда зарегистрировал декларацию о соответствии в отношении атомной подводной лодки, производства компании «Степи Украины» (Украина) с указанием протокола испытаний Центрального разведывательного управления США, которая после выхода телепередачи исчезла из реестра Росаккредитации.

Несмотря на то, что созданный Росаккредитацией Сервис не отвечает целям технического регулирования и требует доработки, Федеральная служба по аккредитации смогла «протолкнуть» принятие постановления Правительства Российской Федерации от 21.09.2019 № 1236, положения которого позволят уже с января 2020 года исключить из процедуры регистрации деклараций о соответствии органы по сертификации, деятельность которых фактически является «фильтром» при регистрации деклараций о соответствии и которые могут быть привлечены к ответственности в случае выявления нарушений при проведении соответствующей процедуры.

В целях регистрации деклараций о соответствии через Сервис Росаккредитации заявителями в 90% случаях не обеспечено проведение исследований (испытаний) по всем установленным показателям безопасности, указываются протоколы испытаний несуществующих лабораторий, а иногда вообще ничего не указывается несмотря на обязательное требование по внесению соответствующих данных. Абсолютное большинство деклараций о соответствии, регистрация которых осуществляется с использованием Сервиса Росаккредитации, приняты по схемам 1д или 2д.

Нами проведен анализ технических заданий на создание в рамках федеральной государственной информационной системы Росаккредитации Сервиса по регистрации деклараций о соответствии, а также ее мо-

дернизацию и сопровождение. Сведения о некоторых проанализированных контрактах приведены в таблице.

В результате анализа мы не обнаружили функционала, позволяющего анализировать подгружаемые через Сервис документы на предмет, а также их правильности и полноты. Фактически Сервис лишь предоставляет возможность подгрузить документы, определяет заполнено конкретное поле или нет, а какими именно данными заполнены поля и подгруженные документы и сведения Сервис не анализирует. Получается, что структурный и форматно-логический контроль за документами и сведениями осуществить с помощью Сервиса Росаккредитации невозможно.

Даже не специалистам понятно, что подобная безответственность федерального органа приведет в следующем 2020 году к двум новым проблемам. Во-первых, произойдет резкое падение качества продукции, поступление фальсификата, влекущие угрозу жизни и здоровью населения в силу ослабления дорыночного контроля и возможности регистрации декларации о соответствии без предоставления необходимых документов. Во-вторых, мы будем наблюдать отток российского бизнеса в государства-члены Союза, где сохранена возможность регистрации деклараций о соответствии в органах по сертификации.

В целях установления степени проработки Сервиса Росаккредитации мы направили в этот аккредитующий орган запрос с просьбой разъяснить чем вызвана острая необходимость передачи полномочий по регистрации деклараций о соответствии в Росаккредитацию, какие документы и сведения будут подгружаться в Сервис, как и кем будет осуществляться проверка подгружаемых документов и сведений, которая предусмотрена законодательством Союза, способен ли Сервис проверять полноту погружаемых документов и сведений, в том числе полноту проведенных испытаний (исследований) и измерений, а также попросили представить позицию ведомства по вопросу внесения изменений в положения действующего законодательства в части сохранения возможности регистрации деклараций о соответствии в аккредитованных органах по сертификации до внесения изменений в технические регламенты в соответствии с требованиями Типовых схем оценки соответствия, утвержденными решением № 44.

Продолжение анализа ситуации в части формирования в России безответственных условий для декларирования продукции, а также пояснения Федеральной службы по аккредитации по заданным нашей редакцией вопросам будут представлены нашему читателю в очередном номере журнала «Современная лабораторная практика».

| Реестровый номер и дата заключения контракта | Описание предмета закупки | Подрядная организация | Сумма контракта |
|--|---|-----------------------|--|
| 1773663826815000048 от 11.12.2015 | Выполнение работ по модернизации Федеральной государственной информационной системы в области аккредитации | ООО «РегионКом» | 17 900 000 рублей |
| 1773663826816000023 от 09.08.2016 | Выполнение работ по модернизации и поддержанию работоспособности Федеральной государственной информационной системы Росаккредитации в 2016 году | ООО «ПАРМАЛОГИКА» | 35 890 000 рублей (из них, согласно актам, модернизация обошлась в 25 123 000 рублей) |
| 1773663826817000015 от 10.02.2017 | Выполнение работ по модернизации и оказание услуг по поддержанию работоспособности Федеральной государственной информационной системы Росаккредитации | ООО «ПАРМАЛОГИКА» | 12 290 000 рублей (из них, согласно актам, модернизация обошлась в 2 645 694,56 рублей) |
| 1773663826817000026 от 16.08.2017 | Выполнение работ по модернизации и оказание услуг по поддержанию работоспособности ФГИС Росаккредитации | ООО «ИБС ЭКСПЕРТИЗА» | 174 400 400 рублей (из них, согласно платёжным поручениям, модернизация обошлась в 150 263 294,68 рублей) |
| 1773663826818000030 от 19.11.2018 | Оказание услуг по адаптивному сопровождению и обеспечению эксплуатации компонента поддержки бизнес-процессов подсистемы оказания государственных услуг Федеральной государственной информационной системы в области аккредитации | ООО «КОМЛОДЖИК» | 24 550 000 рублей |
| 1773663826818000034 от 19.11.2018 | Оказание услуг по обеспечению функционирования ФГИС Росаккредитации и доступа к ней в части первой линии поддержки, методического сопровождения ведения НСИ, второй и третьей линий технической поддержки подсистемы формирования регламентной и аналитической отчётности, подсистемы ведения НСИ, компонентов взаимодействия с ГАСУ, ГИС ГМП, загрузки сведений в ЕГРЮЛ\ЕГРИП, ФИАС и получения выписок из ЕГРЮЛ\ЕГРИП | ООО «ИБС ЭКСПЕРТИЗА» | 26 987 000 рублей |
| 1773663826818000036 от 22.11.2018 | Оказание услуг по адаптивному сопровождению, обеспечению функционирования ФГИС Росаккредитации и доступа к ней | ООО «ОСНОВА ЛАБ» | 66 111 486,7 рублей |