

Государственная аккредитация в законодательстве Российской Федерации

Грицай Герман Иванович

Северо-западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры конституционного и административного права
Кандидат юридических наук, доцент
germanig@mail.ru

РЕФЕРАТ

Настоящая статья посвящена федеральным законам Российской Федерации, которые устанавливают требования о проведении государственной аккредитации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в определенных сферах деятельности. На основе федеральных законов действуют несколько систем государственной аккредитации, которые являются полномочиями разных органов исполнительной власти. В статье представлен краткий анализ федеральных законов, административных полномочий, правил проведения аккредитации в разных сферах государственного управления, показаны недостатки существующих систем аккредитации, отсутствие общих принципов этой деятельности государственных органов. Часть систем аккредитации создана в последние годы, в них использован опыт аккредитации стран Западной Европы. На основе таких примеров выделены признаки, которые могут быть применены к понятию «государственная аккредитация». Предложения автора направлены на унификацию законов и действующих систем государственной аккредитации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственный орган, административные полномочия, функция аккредитации, федеральные законы, правила аккредитации

Gritsay H. I.

State accreditation in the legislation of the Russian Federation

Gritsay Herman Ivanovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Constitutional and Administrative Law
PhD in Jurisprudence, Associate Professor
germanig@mail.ru

ABSTRACT

This article is devoted to the Federal laws of the Russian Federation, which establish requirements on state accreditation of legal entities, individual entrepreneurs in certain areas. On the basis of Federal laws, there are several systems of state accreditation, which are powers of different government bodies. The article presents a brief analysis of Federal laws, administrative authority, the rules of the accreditation in the different spheres of government, shows the shortcomings of the existing accreditation systems, the absence of General principles of the activities of state bodies. Part of the accreditation systems established in recent years, they used the experience of accreditation mill in Western Europe. On the basis of such examples of features that can be applied to the notion of “government accreditation”. The author’s suggestions aimed at the unification of laws and existing systems of state accreditation.

KEYWORDS

government body, administrative powers, the function of accreditation, federal laws, rules of accreditation

Государственную аккредитацию вряд ли возможно позиционировать в системе права Российской Федерации (далее — РФ) как единый правовой институт, — широкое применение аккредитации в разных сферах государственного управления с различием

правил и требований вносит определенное «дробление» не только предмета аккредитации, но и ее целей. Эту особенность отражает, прежде всего, действующее законодательство; одновременно в теоретико-правовом освещении эта область правового регулирования представлена достаточно однородными правоотношениями — область технического регулирования, сертификации товаров и услуг, — где сформирована система аккредитации РФ, приближенная к европейскому нормативу. Поэтому целесообразно уделить внимание действующему законодательству, предмету аккредитации, сферам полномочий органов аккредитации и некоторым другим правовым аспектам.

В действующем законодательстве государственная аккредитация относится, как правило, к числу полномочий (функций) органов исполнительной власти, т. е. отношения по поводу аккредитации являются административными правовыми отношениями. Поскольку административное право является предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ, правила государственной аккредитации могут регулировать федеральные законы и соответствующие законы субъектов РФ. Только на основе федеральных законов могут быть определены области правоотношений, в которых государственную аккредитацию осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ. В законодательстве об аккредитации есть примеры разграничения этих административных полномочий в одной и той же сфере государственного управления между федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Административные отношения в сфере аккредитации связаны с осуществлением государственной регистрации, лицензирования и административного надзора уполномоченными органами государственного управления, что в целом составляет функцию федеральных служб. Но это правило, установленное в отношении административного надзора Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г.¹, для аккредитации не имеет определения, и функция аккредитации закрепляется законодательством без учета типа федеральных органов исполнительной власти.

Направления деятельности органов государственной власти, в которых аккредитация выступает административным средством государственного управления, определяют федеральные законы. Нет необходимости перечислять несколько десятков сфер общественных отношений, где применяется государственная аккредитация, и действуют соответствующие федеральные законы. Здесь названы отдельные примеры различных областей аккредитации и характерное разнообразие органов аккредитации:

- аккредитация организаций, оказывающих услуги в области охраны труда². Орган аккредитации — Министерство труда и социального развития РФ;
- аккредитация представительств и филиалов иностранных юридических лиц на территории РФ.³ Орган аккредитации — федеральное бюджетное учреждение «Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции России»;
- аккредитация российских участников внешнеэкономической деятельности, которые создали внутрифирменные программы экспортного контроля⁴. Орган аккредитации — Федеральная служба по техническому и экспортному контролю;
- аккредитация образовательной деятельности.⁵ Органы аккредитации — Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ;

¹ Пункт 4 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

² Часть 3 ст. 217 Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ.

³ Часть 2 ст. 21 Федерального закона РФ от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

⁴ Часть 3 ст. 16 Федерального закона РФ от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле».

⁵ Пункт 1 ст. 33.2 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

- аккредитация всероссийских и региональных спортивных федераций¹. Орган аккредитации — Министерство спорта РФ;
- аккредитация организаций в области обеспечения транспортной безопасности². Органы аккредитации — Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральное агентство железнодорожного транспорта;
- аккредитация образовательных учреждений высшего образования, осуществляющих проведение единого квалификационного экзамена³. Орган аккредитации — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;
- аккредитация конкурсных управляющих при банкротстве кредитных организаций⁴. Орган аккредитации — Центральный банк РФ;
- аккредитация граждан, которые привлекаются в качестве экспертов органами государственного и муниципального контроля⁵. Орган аккредитации — Федеральная служба по аккредитации;
- другие области государственного управления и применения государственной аккредитации.

Федеральные законы, устанавливая обязательность государственной аккредитации в качестве средства государственного управления в установленных сферах общественных отношений, как правило, не определяют задачи, которые выполняет аккредитация. Только для отдельных сфер управления, где применяется аккредитация, предлагается ее «отраслевое» определение. Так, Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»⁶ не содержит дефиниции, но устанавливает, что одним из условий аккредитации при Банке России арбитражных управляющих в качестве конкурсных управляющих является соответствие требованиям к арбитражным управляющим, установленным названным федеральным законом. То есть свидетельство аккредитации, выданное Центральным банком, является документом, который удостоверяет профессиональную компетенцию и дает право быть назначенным конкурсным управляющим по решению арбитражного суда.

Федеральный закон РФ «О транспортной безопасности»⁷ не содержит каких-либо определений и правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; в целом, соответствующую область административных правоотношений регулирует Постановление Правительства РФ № 289⁸, а по видам транспортной инфра-

¹ Статьи 13, 14 Федерального закона РФ от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте».

² Пункт 8 ст. 1 Федерального закона РФ от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

³ Статья 21.1 Федерального закона РФ от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

⁴ Статья 189.77 Федерального закона РФ от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

⁵ Пункт 7 ст. 2 Федерального закона РФ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

⁶ «О несостоятельности (банкротстве)»: федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/>

⁷ «О транспортной безопасности»: федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12151931/#ixzz3VxZesQR0>

⁸ «Об утверждении Правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»: постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 289 [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: <http://rg.ru/2009/08/11/transport-ocenka-dok.html>

структуры — приказы Министерства транспорта РФ. Так утвержденный Министерством Административный регламент Федерального агентства железнодорожного транспорта устанавливает правила аккредитации в установленной сфере деятельности, которые соответствуют правилам принятия решения по заявлению юридического лица.¹ Фактически свидетельство об аккредитации, выданное Федеральным агентством железнодорожного транспорта, удостоверяет прохождение необходимой административной процедуры проверки заявления и регистрации юридического лица в качестве уполномоченного проводить оценку уязвимости объектов железнодорожной транспортной инфраструктуры.

Федеральный закон РФ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании)² также не определяет содержание понятия «аккредитация» в установленной области правоотношений, но регулирует в ст. 92 самые общие правила этой процедуры и определяет цель государственной аккредитации образовательной деятельности — подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовки обучающихся в образовательных организациях. В данном примере свидетельство о государственной аккредитации, выданное уполномоченным федеральным или региональным органом исполнительной власти, формально подтверждает (удостоверяет) право осуществлять образовательную деятельность в соответствии с предоставленной лицензией.

Другой пример — сфера аккредитации органов сертификации товаров, работ, услуг, где применяется Федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»³ (далее — Закон об аккредитации) и смежные с ним федеральные законы: «О техническом регулировании»⁴, «Об обеспечении единства измерений»⁵, «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁶ и др. Для перечисленных сфер государственного управления аккредитация — это подтверждение национальным органом по аккредитации соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющееся официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя осуществлять деятельность в определенной области аккредитации. А цели аккредитации — обеспечение доверия к результатам оценки соответствия и создания условий для взаимного признания

¹ «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта предоставления государственной услуги по аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности» : приказ Министерства транспорта РФ от 6 марта 2013 г. № 72 [Электронный ресурс]. URL: <http://zl.uka.ru/>

² «Об образовании в Российской Федерации» : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/70291362/#ixzz3VxbaWSNc>

³ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» : федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/70552684/#ixzz3Vxycy0FGE>

⁴ «О техническом регулировании» : федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://rg.ru/2002/12/27/tehreglament-dok.html>

⁵ «Об обеспечении единства измерений» : федеральный закон от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ (ред. от 21.07.2014) [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166133/

⁶ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» : федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/12164247/>

государствами — торговыми партнерами РФ результатов оценки соответствия. Иными словами, национальная система аккредитации создавалась для продвижения российских товаров, услуг на европейский рынок и подтверждения качества отечественной продукции в соответствии с правилами и требованиями Европейского союза; одновременно в национальную систему аккредитации вошло несколько близких по значению областей применения государственной аккредитации.

Таким образом, в государственном управлении РФ создана национальная система аккредитации с уполномоченным органом — Федеральная служба по аккредитации; так же осуществляют полномочия другие органы аккредитации, применяется целый ряд иных систем аккредитации, практически не имеющих между собой связи. На четырех примерах этих систем показано, что законодательное регулирование, определение и предназначение (цели) каждой системы в государственном управлении различно. Предмет аккредитации — профессиональная компетенция юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, — не всегда являются очевидными, в некоторых системах аккредитации предметом выступает также удостоверение права на определенный вид деятельности либо регистрация лица в государственном реестре.

Соответственно, «внутреннее» содержание аккредитации практически не совпадает для разных систем. Так, в национальной системе аккредитации ее обязательными элементами, кроме нормативно-правовой основы, должны быть:

- уполномоченный государственный орган с узкой специализацией в области аккредитации;
- общеобязательная система стандартов;
- правила получения, подтверждения и аннулирования аккредитации;
- лица — соискатели и участники процедуры аккредитации;
- процедура разрешения споров с органом аккредитации;
- система учета аккредитованных лиц и некоторые другие элементы. Напротив, в отношении арбитражных управляющих требования федерального закона фактически образуют уведомительный порядок аккредитации Банком России на основе правил рассмотрения заявления; в этой системе аккредитации отсутствует уполномоченный государственный орган, состав участников аккредитации и требования к ним, механизм разрешения споров и другие элементы.

Существенно различаются между собой и правила (этапы) проведения аккредитации в разных системах аккредитации. Следует отметить, что для основной части систем аккредитации федеральные законы не содержат соответствующих правил. Эти вопросы нормативного регулирования федеральные законы относят к компетенции уполномоченных органов управления, как правило, это компетенция Правительства РФ, либо непосредственно органа аккредитации. Поэтому в законодательстве об аккредитации большую роль имеют административные (подзаконные) акты. Административные акты нормативного характера регулируют полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих аккредитацию, порядок (правила) осуществления этой административной процедуры, иные вопросы, связанные с государственной аккредитацией. Если сфера применения государственной аккредитации относится к компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ, то соответствующее федеральное законодательство дополняют региональные нормативно-правовые акты.

Законодательство о государственной аккредитации «распределяет» соответствующую административную компетенцию по разным сферам государственного управления и разным уровням административных полномочий. Это достаточно широкий круг субъектов управления, которые наделены полномочиями нормативного регулирования правил аккредитации в установленной сфере государственного управления. При этом следует принимать во внимание, что уполномоченный орган по

аккредитации осуществляет несколько взаимосвязанных административных производств: принятие решения по заявлению об аккредитации; переоформление, приостановление и аннулирование аккредитации; ведение реестра аккредитованных лиц; исполнение запросов об аккредитации; другие виды аккредитационных производств.

В национальной системе аккредитации ее правила и ее организация регулируются непосредственно Законом об аккредитации. В сфере образования наиболее общие вопросы проведения аккредитации образовательной деятельности регулирует ст. 92 Закона об образовании, в части аккредитации образовательной деятельности в ведении федеральных органов — уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, а в части образовательной деятельности в ведении субъектов РФ — уполномоченные региональные органы управления.

В области обращения лекарственных средств требование государственной аккредитации медицинской организации на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения содержит ст. 38 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств»¹, а правила проведения аккредитации регулирует Постановление Правительства РФ № 683². Таким же образом Федеральный закон «О физической культуре и спорте»³ устанавливает требование государственной аккредитации спортивной федерации субъекта РФ, однако полномочиями регулирования порядка аккредитации в области спорта обладает Министерство спорта РФ.⁴ Таким образом, в разных системах аккредитации существует разный уровень нормативности правил проведения аккредитации, разные формы проверки права на аккредитацию, разная периодичность аккредитации, разные задачи, выполняемые аккредитацией, и другие различия, что в целом не создает общие организационные основы для разных систем аккредитации.

Существенные различия между системами аккредитации невольно ставят вопрос — следует ли соотносить каждую из соответствующих функций (полномочий) государственных органов с понятием «аккредитация»? Очевидно, для ответа надо выбрать административные производства государственной аккредитации, которые содержат стандартные признаки аккредитации. В противном случае понятие «аккредитация» может иметь самое широкое применение в тех административных отношениях, где уполномоченный орган управления осуществляет проверку соответствия — это может быть обычная процедура административного контроля (надзора) либо стандартная проверка соответствия (достоверности) определенных документов. Так, в административном производстве предоставления лицензии есть обязательный этап по проверке соответствия соискателя лицензии установленным правилам и требованиям в установленной сфере деятельности, однако в этом случае понятие «аккредитация» не используется. Но одновременно можно заметить, что обе административные функции обладают определенным сходством:

¹ «Об обращении лекарственных средств» : федеральный закон РФ от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://rg.ru/2010/04/14/lekarstva-dok.html>

² «Об утверждении Правил аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения» : постановление Правительства РФ от 3 сентября 2010 г. № 683 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2010/12/25/akkreditaciya-site-dok.html>

³ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» : федеральный закон Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2007/12/08/sport-doc.html>

⁴ «Об утверждении Порядка государственной аккредитации региональных спортивных федераций, осуществляемой органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации» : приказ Минспорттуризма РФ от 20 февраля 2009 г. № 49 (ред. от 23.06.2011) (зарегистрировано в Минюсте РФ 27.03.09 № 13608) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118352/

- одинаково относятся к надзорным функциям органов исполнительной власти;
- обе процедуры предназначены для предоставления (подтверждения) права на определенные виды деятельности;
- в обоих случаях для соответствующих видов деятельности законодательство устанавливает обязательные требования, соблюдение которых является предметом государственного контроля уполномоченных государственных органов;
- обе функции имеют форму административного производства, которое возбуждается на основе поступившего заявления юридического лица, индивидуально-предпринимателя;
- оба производства содержат правила принятия индивидуального административного решения, в том числе о приостановлении и аннулировании ранее предоставленного права.

У административных институтов государственной аккредитации и лицензирования разные источники нормативно-правового регулирования. Но для некоторых видов деятельности федеральные законы устанавливают одновременно обязательность лицензирования и прохождения государственной аккредитации, например, в области образовательной деятельности, оказания медицинской помощи. Но точно таким же значением — подтверждением соответствия установленным стандартам — обладает понятие «сертификация». Поэтому в отношении производства государственной аккредитации имеют значения собственные признаки.

В действующем законодательстве РФ не вызывает сомнений национальная система аккредитации, которая создавалась на основе опыта аккредитации стран Западной Европы с использованием практики гармонизации законодательства РФ и Европейского союза в области аккредитации. Отечественная идея единой национальной системы аккредитации была отражена в Распоряжении Правительства РФ, которым утверждена «Концепция формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации».¹ Этот документ программного характера указывает на роль государственной аккредитации «как универсального инструмента обеспечения компетентности любых органов по подтверждению соответствия». Концепция подчеркивает, что ведомственные системы аккредитации многочисленны, непрозрачны, регулируются разнообразными, плохо согласующимися между собой нормативными актами, что делает невозможным не только их международное признание, но и классификацию. Однако в национальную систему государственной аккредитации еще в Концепции предлагалось объединить только три области отношений, в которых применяется государственная аккредитация:

- 1) аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия в соответствии с законодательством о техническом регулировании;
- 2) аккредитация граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) в качестве экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю при осуществлении указанными органами проверок юридических лиц и предпринимателей в соответствии с федеральным законом² «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

¹ «О Концепции формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации» : распоряжение Правительства РФ от 12 октября 2010 г. № 1760-р [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;frame=1;n=106053;req=doc>

² «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» : федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://dailynewsight.ru/?u=12012015190>

3) аккредитация экспертов и экспертных организаций, привлекаемых федеральными органами исполнительной власти на основании федеральных законов при осуществлении отдельных государственных полномочий.

Принятый в 2013 г. Закон об аккредитации стал итогом большой работы в сотрудничестве с членами Таможенного союза (Россия, Беларусь, Казахстан) по обеспечению функционирования национальных систем аккредитации и с Европейским сотрудничеством по аккредитации в части сокращения системных различий в законодательстве и создания условий для международного признания результатов оценки соответствия в национальной системе аккредитации РФ. В результате была сокращена часть ведомственных функций аккредитации, переданных Федеральной службе по аккредитации. Кроме того, в законодательстве РФ остались две легальные дефиниции, которые применяются по отношению к национальной системе аккредитации:

- 1) аккредитация — это официальное признание национальным органом по аккредитации компетентности физического или юридического лица в части выполнения работы в определенной области оценки соответствия, включая испытания, калибровки, экспертизы, сертификацию и контроль¹;
- 2) аккредитация — это подтверждение национальным органом по аккредитации соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющееся официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя осуществлять деятельность в определенной области аккредитации.²

Можно заметить, что второе определение, предлагаемое федеральным законом, практически не содержит юридически значимых признаков деятельности по осуществлению аккредитации, его также можно применить к понятию «лицензирование». Одновременно за рамками работы по созданию национальной системы аккредитации остались меры по унификации других систем аккредитации, основанных на федеральных законах и без формального определения.

Подобным примером служит государственная аккредитация в области образовательной деятельности, для которой Закон об образовании не указывает предназначение свидетельства о прохождении аккредитации, не содержит дефиниции для аккредитации в сфере образования, не устанавливает связь этой системы аккредитации с задачами повышения качества образования в РФ, в том числе сближения требований, стандартов национальной системы образования и системы образования в странах Европейского союза. При этом сама система аккредитации образовательной деятельности, безусловно, реформировалась под европейские нормативы на основе обновленной в 2012 г. редакции Закона об образовании. Для этой области аккредитации в странах Западной Европы пока нет общего подхода: применяется и аккредитация профессиональным сообществом и аккредитация уполномоченного государственного органа; но одновременно для всего Европейского союза равно применяется независимая система оценки качества образования как самостоятельный приоритет и элемент системы аккредитации в сфере образования. Эти же правила предполагает и отечественная система аккредитации, по крайней мере, среди принципов правового регулирования в сфере образования закон указывает на «создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств

¹ Раздел 1 (введение) Концепции, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 12 октября 2010 г. № 1760-р «О Концепции формирования единой национальной системы аккредитации в РФ» [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;frame=80;n=106053;req=doc>

² Пункт 1 ст. 4 Закона об аккредитации.

на равноправной и взаимовыгодной основе» (ст. 3). С учетом общей тенденции «европизации» можно сравнить правила аккредитации в сфере образования и правила аккредитации в национальной системе аккредитации для выделения их общих признаков. В упрощенном виде эти правила объединяются в этапы проведения аккредитации.

Установленные Законом об образовании правила аккредитации образовательной деятельности являются общими для федеральной и региональной исполнительной власти, Постановление Правительства РФ от 18 октября 2013 г.¹ в этой части уточняет уполномоченные органы аккредитации, а также общие требования и правила, указывая виды административного производства государственной аккредитации на федеральном и региональном уровнях управления, что связано с подведомственностью федеральных, региональных, муниципальных и частных образовательных учреждений. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки наделена полномочиями аккредитации в отношении лицензируемых ею образовательных учреждений в соответствии со ст. 6 Федерального закона. Эти административные полномочия (функции) относятся к числу государственных услуг, и Административный регламент от 16 сентября 2014 г.² устанавливает последовательность предоставления государственной услуги и производства дел по аккредитации этой части образовательных учреждений:

- 1) предоставление в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки заявления о проведении аккредитации с приложением установленных документов, регистрация заявления;
- 2) рассмотрение заявления о проведении государственной аккредитации образовательной деятельности и прилагаемых документов;
- 3) принятие заявления о проведении государственной аккредитации образовательной деятельности и прилагаемых к нему документов к рассмотрению по существу;
- 4) проведение выездной аккредитационной экспертизы в составе группы незаинтересованных экспертов, подготовка отчетов членов экспертной группы, подготовка заключения экспертной группы по результатам аккредитационной экспертизы;
- 5) рассмотрение Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки заключения экспертной группы, составленного по результатам аккредитационной экспертизы, и принятие решения по существу государственной аккредитации в форме распорядительного акта руководителя Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки;
- 6) оформление свидетельства о государственной аккредитации, внесение сведений в государственную информационную систему «Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам»;
- 7) вручение (направление) свидетельства о государственной аккредитации.

Заявитель имеет право подать жалобу на решение и (или) действие (бездействие) Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, ее должностного лица; производство по рассмотрению жалобы также регулирует административный регламент предоставления государственной услуги. Срок действия свидетельства

¹ «О государственной аккредитации образовательной деятельности»: постановление Правительства РФ от 18 октября 2013 г. № 1039 [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154680/

² «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности»: приказ Министерства образования и науки РФ от 16 сентября 2014 г. № 1227 [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/doklad-ob-osushchestvlenii-ministerstvom-yusticii-rossiyskoy-federacii-gosudarstvennogo-6>

о государственной аккредитации образовательной деятельности — 6 лет для организации, осуществляющей образовательную деятельность по основным профессиональным образовательным программам, и 12 лет для организации, осуществляющей образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам. За проведение государственной аккредитации заявитель уплачивает государственную пошлину.

Правила государственной аккредитации образовательной деятельности демонстрируют два важных, как представляется, обстоятельства: во-первых, эти правила имеют форму производства индивидуальных (конкретных) дел — это административные производства дел в отношении заявлений неопределенного круга лиц с обязательным принятием по существу заявления правоприменительного акта. При этом подзаконные акты нормативного регулирования обычно указывают на административно-процессуальный характер производства государственной аккредитации (наличие первичных материальных норм и принципов, определенность места, времени, состава участников, стадий, оснований для принятия решений и пр.).

Во-вторых, производство аккредитации образовательной деятельности имеет прямую связь с производством лицензионных дел в той же сфере деятельности: аннулирование аккредитации влечет приостановление или лишение лицензии, а лишение лицензии — аннулирование аккредитации. При этом можно выделить принципиальное отличие, свойственное только производству дел по государственной аккредитации — это самостоятельная предметная область административных отношений, в которых уполномоченный государственный орган удостоверяет официальным документом профессиональную компетентность субъектов рыночных отношений (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей) в определенной сфере деятельности перед гражданами, обществом, государством и/или международным сообществом.

Установленные Законом об аккредитации правила аккредитации регулируют правила гл. 3 федерального закона. Административные подзаконные акты в этой области регулируют сопутствующие вопросы производства дел — формы документов, критерии аккредитации, отбор экспертов и прочие. Правила аккредитации являются общими для трех подсистем, объединенных этим федеральным законом (п. 1 ст. 1), соответствующие правила условно делятся по стадиям:

- 1) предоставление в национальный орган по аккредитации заявления о проведении аккредитации с приложением установленных документов, регистрация заявления;
- 2) рассмотрение заявления и прилагаемых документов, принятие заявления о проведении государственной аккредитации к рассмотрению по существу;
- 3) отбор технических экспертов и эксперта по аккредитации — руководителя экспертной группы, утверждение национальным органом по аккредитации состава экспертной группы, информирование заявителя о составе группы.
- 4) проведение документарной и/или выездной оценки соответствия в составе группы незаинтересованных экспертов, подготовка заключения/акта экспертной группы по результатам оценки соответствия;
- 5) проверка национальным органом по аккредитации экспертного заключения/акта на предмет его соответствия законодательству, принятие решения по существу государственной аккредитации в форме приказа национального органа по аккредитации;
- 6) оформление аттестата о государственной аккредитации, внесение сведений в государственный реестр аккредитованных лиц;
- 7) вручение (направление) заявителю копии приказа об аккредитации, аттестата о государственной аккредитации.

Неотъемлемой частью аттестата аккредитации является приложение, содержащее наименование области аккредитации. Аттестат аккредитации является бессрочным,

но аккредитованное лицо обязано проходить процедуру подтверждения компетентности в форме выездной оценки соответствия в сроки, установленные федеральным законом (ст. 24). Заявитель имеет право подать жалобу на решение и (или) действие национального органа по аккредитации (должностных лиц органа); жалобы рассматривает комиссия по апелляциям, созданная при национальном органе по аккредитации, а также судебные органы. Экспертизы по проверке соответствия в национальной системе аккредитации имеют платную основу.

Можно сказать, что два федеральных закона, устанавливающих систему аккредитации образовательной деятельности и национальную систему аккредитации, не имеют между собой связи, хотя разрабатывались примерно в одно время и на основе лучших европейских образцов. Тем не менее, две системы аккредитации практически совпадают в определении правил этой административной процедуры. В области образовательной деятельности и в области технического регулирования аккредитация является функцией уполномоченных органов исполнительной власти, которая имеет форму производства административных дел и принятия административного правового акта по заявлениям юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в отношении свидетельства (аттестата) аккредитации, которым подтверждается профессиональная компетентность и право заявителя осуществлять деятельность, установленную федеральным законом, а также право на государственные гарантии своей деятельности.

В отечественных системах государственной аккредитации понятие «гарантия» не комментируется и федеральными законами не упоминается. Но по своему содержанию свидетельство (аттестат) аккредитации, заверенное государственным органом власти, является гарантией полного соответствия профессиональной деятельности требованиям закона. Точно так же открытая информация государственных информационных систем (реестров) об аккредитованных лицах, экспертах по аккредитации, экспертных организациях и прочее служит гарантией качественного и ответственного исполнения профессиональных обязанностей с их стороны; в Законе об аккредитации это называется информационным обеспечением в области аккредитации. Но федеральные законы могут устанавливать и другие формы государственных гарантий, например, наличие аккредитации в области обращения лекарственных средств у учреждения, осуществляющего клинические исследования лекарственных препаратов для медицинского применения, дает право на бюджетное финансирование соответствующих исследований¹.

Отмеченные обстоятельства позволяют указать некоторые признаки, характерные для организационно-распорядительной деятельности в форме государственной аккредитации:

- имеет полномочия (функции) государственных органов исполнительной власти, установленных в соответствии с требованиями (правилами) аккредитации соответствующих федеральных законов;
- связана с осуществлением административного надзора (контроля), а также лицензирования и государственной регистрации, но осуществляется в самостоятельном производстве административных дел по заявлению о государственной аккредитации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- основной целью государственной аккредитации является проверка соответствия деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя требованиям законодательства, а также право на подтверждение специальным свидетельством (аттестатом) профессионального и ответственного исполнения обязанностей;

¹ Статья 42 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;n=170232;req=doc>

- решение о государственной аккредитации (отказе, переоформлении, подтверждении, приостановлении, аннулировании) основывается на заключении независимой экспертизы представителями профессионального сообщества и оформляется административным правовым актом уполномоченного государственного органа (органа аккредитации);
- свидетельство (аттестат) государственной аккредитации юридического лица, индивидуального предпринимателя предоставляет государственные гарантии в области аккредитованной деятельности, право на государственную информационную, техническую, финансовую и иную поддержку этой деятельности в соответствии с законодательством.

Вряд ли будет справедливым суждение, что все системы аккредитации, установленные действующими федеральными законами, должны находиться в полном соответствии с перечисленными признаками. Здесь вопрос не в том, что есть разные системы аккредитации, но в том, что федеральные законы не всегда указывают назначение аккредитации и какие-либо требования к ней. Определенная часть таких полномочий государственных органов осуществляется без представителей профессионального сообщества и более соответствует понятию «государственная регистрация» (ведомственные разрешительные полномочия на основе внесения установленных данных о лице в государственную информационную систему).

Представляется важным, чтобы понятие «государственная аккредитация» имело вполне определенное значение, по крайней мере, в системе государственных органов. Не менее важным является распространение части принципов национальной системы аккредитации на все прочие системы аккредитации, т. е. применение единых правил унификации этих административных производств, а также дополнение ст. 2 Закона об аккредитации («Порядок и особенности аккредитации в отдельных сферах деятельности») исчерпывающим перечнем тех областей государственного управления, в которых применяется официальное подтверждение профессиональной компетентности и ответственности субъекта коммерческой и некоммерческой деятельности на основе административного правового акта уполномоченного государственного органа, и которые не регулируются названным федеральным законом.