

Некоторые аспекты Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»

Ургант О.В. – заместитель
Председателя Совета по
аккредитации при Комитете по
техническому регулированию,
стандартизации и оценке
соответствия

28 декабря 2013 года был принят Федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации». Закон вступит в действие через 180 дней после принятия.

Основная задача законопроекта – формирование единых принципов и правил аккредитации в Российской Федерации. Закон определяет функции и порядок взаимодействия участников национальной системы аккредитации – Федеральной службы по аккредитации, организаций, выполняющих работы по оценке соответствия, экспертов, привлекаемых для участия в аккредитации, Комиссии по апелляциям, экспертных организаций, других федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Законопроект задает требования организациям, которые хотят работать на рынке услуг по оценке соответствия продукции установленным требованиям, устанавливает единые правила получения допуска на рынок услуг по оценке соответствия в обязательной сфере, устанавливает механизм государственного федерального надзора (контроля) за деятельностью органов по сертификации и испытательных лабораторий, ответственность последних за нарушение требований законодательства. Под государственный надзор (контроль) подпадают, как органы по оценке соответствия работающие в обязательной сфере, так и органы работающие в добровольной сфере (если они обратились за аккредитацией в национальный орган – Росаккредитацию).

Принятие закона должно оказать влияние на оценку безопасности и качества товаров, за счет устранения с рынка недобросовестных органов по оценке соответствия и испытаний продукции, повышения компетентности и ответственности указанных организаций.

В тоже время принятый закон несет очевидные риски не выполнить свои основные цели: обеспечение доверия к результатам оценки соответствия и создание условий для взаимного признания государствами – торговыми партнерами Российской Федерации, результатов оценки соответствия.

И причин к тому несколько:

1. Международные стандарты в области аккредитации и оценки соответствия приняты за основу, но не реализованы в полной мере. Такие требования, как единство используемой международной терминологии, независимости, компетентности национального органа по аккредитации не очевидны.

2. Ряд процедур оценки (аудита) компетентности органов по сертификации и испытательных лабораторий реализуется через процедуры государственного надзора. При этом требования к компетентности

«должностных лиц национального органа по аккредитации» не устанавливаются.

3. Под государственный надзор подпадают, в том числе, и органы по оценке соответствия добровольных сфер сертификации и единства измерений, что не соответствует техническому и административному законодательству Российской Федерации.

4. В определяющих процедурах аккредитации, например в таких как установление критериев аккредитации, рассмотрение апелляций и жалоб органов по оценке соответствия установлена зависимость от прочих федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), представители которых включаются в состав комиссии по апелляциям и согласовывают критерии аккредитации.

5. Предусматривается внесение изменений в более чем 10 федеральных законов, так или иначе связанных с законом «Об аккредитации». Предусмотрено внесение изменений в федеральные законы: «О семеноводстве», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О техническом регулировании», «О связи», «Об обеспечении единства измерений», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», «О техническом регулировании», а также внесение новых норм в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предполагающих установление административной ответственности за нарушения в области оценки соответствия и аккредитации.

Эти изменения еще требуется оценить и принять до 1 июля 2014 года, чтобы закон об аккредитации вступил в действие.

6. Предусматривается разработка около 40 постановлений Правительства Российской Федерации, обеспечивающих функционирование системы аккредитации, которые могут существенным образом изменить варианты путей реализации закона. (см. Приложение 1).

Базовый интерес промышленности в области оценки соответствия и аккредитации – это признание результатов оценки соответствия продукции обязательным требованиям, признание сертификатов и протоколов испытаний на международном рынке продукции и услуг. Для этого первым шагом должно быть вступление национального органа по аккредитации России в международные организации в области аккредитации, такие как ILAC и IAF. При этом следует отметить, что Европейская ассоциация по аккредитации, которая во многом будет определять статус и компетентность Российского национального органа по аккредитации в ILAC и IAF, в своем заключении, еще по законопроекту об аккредитации, высказала много замечаний по процедурам и соответствию национального органа по аккредитации принятой международной практике и правилам аккредитации.

Будем надеяться, что Федеральная служба по аккредитации понимает объективные трудности в формировании национальной системы аккредитации в России, и обеспечит выполнение поставленных перед ними задач и целей.

Обратимся к некоторым аспектам принятого закона.

«Статья 2. Порядок и особенности аккредитации в отдельных сферах деятельности.

4. Порядок аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке (подтверждению) соответствия в отношении оборонной продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу, продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну, устанавливается Правительством Российской Федерации».

Закон предусматривает, что Правительство РФ установит порядок (другой?) аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий, работающих в сфере оборонной продукции, работ и услуг. И здесь возможны разные варианты реализации этой задачи, например:

а) будет создан (уполномочен) другой федеральный орган по аккредитации, другие критерии, процедуры, контроль, система финансирования оценки компетентности;

б) орган по сертификации или испытательный центр, аккредитованный в национальной системе, будет нотифицирован (уполномочен, допущен) для осуществления оценки соответствия в оборонной сфере работ и услуг.

Второй вариант представляется более предпочтительным, так как предоставляет возможность органу по оценке соответствия работать в гражданской сфере и дополнительно получить полномочия работать в оборонной сфере через нотифицирующий орган, определенный Правительством, с учетом требований военных стандартов и условий защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой. Другими словами, не получать две исключаящие друг друга аккредитации по двойной цене, по разным критериям и разным правилам, с двойным комплектом документов и так далее.

«Статья 6. Состав участников национальной системы аккредитации.

Национальная система аккредитации включает в себя следующих участников:

1) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аккредитации;

2) национальный орган по аккредитации;

3) общественный совет по аккредитации;

4) комиссия по апелляциям;

5) эксперты по аккредитации, технические эксперты;

6) аккредитованные лица;

7) экспертные организации.

Статья 7. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аккредитации».

Полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аккредитации, включает в себя прямые обязанности и полномочия органа по аккредитации. Эти полномочия предусмотрены действующим законом ФЗ-184 и международными стандартами. К ним можно отнести полномочия по пунктам: 1, 3, 4, 6, 7, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20. Это впрямую противоречит принципу независимости НОА. К примеру, критерии аккредитации и перечни документов, подтверждающих соответствие заявителя критериям, должны определяться органом по аккредитации, исходя из заявленной области аккредитации на соответствие международным (национальным) стандартам. Компетентность определяется, а главное признается, как соответствие требованиям стандарта на вид деятельности (сертификация, испытания, калибровка, инспекционный контроль) и стандартов на продукцию, услуги, методы испытаний.

«Статья 10. Комиссия по апелляциям.

5. В состав комиссии по апелляциям включаются представители федеральных органов исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора), должностные лица национального органа по аккредитации и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики».

Создавать комиссию по апелляциям (АК) и установить, при этом, перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), представители которых включаются в состав комиссии по апелляциям, не соответствует ни международным требованиям, ни российскому законодательству.

АК должна состоять из специалистов высокого профессионального уровня в области оценки соответствия и аккредитации, способных разобраться в нюансах процесса аккредитации. Представляется целесообразным создавать немногочисленную комиссию, сформированную из членов Совета по аккредитации и руководителей НОА не принимающих участие в аккредитации, с учетом ротации и отраслевых особенностей.

«Глава 3. ПРАВИЛА И ОРГАНИЗАЦИЯ АККРЕДИТАЦИИ» ФЗ «Об аккредитации»

Национальный орган по аккредитации принимает решение об аккредитации или об отказе в аккредитации на основании оценки соответствия заявителя критериям аккредитации. Оценка соответствия заявителя критериям аккредитации проводится в форме документарной оценки соответствия заявителя критериям аккредитации и выездной оценки соответствия заявителя критериям аккредитации, проводимой по месту или местам осуществления его деятельности.

Проанализировать эту главу закона можно только с учетом принятых в течение полугода многочисленных нормативно правовых документов: постановлений Правительства, приказов Минэкономразвития России и Росаккредитации. Ряд проектов уже опубликован и подлежит оценке регулирующего воздействия согласно Российскому законодательству. Органы

по оценке соответствия, экспертное сообщество должны принять в этом обсуждении самое активное участие. Именно они будут непосредственными участниками этого процесса и должны влиять на процесс его создания.

Следует обратить особое внимание на системное отклонение от международной практики оценки компетентности органов сертификации и испытательных лабораторий, как в обязательной, так и в добровольной сферах оценки соответствия. Основная ставка для принятия решения об аккредитации заявителя делается, в первую очередь, на материалы оценки соответствия критериям аккредитации должностными лицами и государственными инспекторами органа по аккредитации, федерального органа по осуществлению федерального государственного контроля за аккредитованными лицами. Так, согласно статьи 17, часть 19, программа выездной оценки формируется с учетом заявленной области аккредитации и места осуществления деятельности в области аккредитации и содержит перечень мероприятий по оценке соответствия заявителя, осуществляемых должностными лицами национального органа по аккредитации (закон не устанавливает к этим лицам квалификационных требований в области аккредитации), но их мнение, отчеты, акты, будут иметь определяющее значение при принятии решений. Им поручается проведение процедуры контроля выполнения мероприятий по устранению замечаний (статья 17, часть 28). На их основании национальный орган по аккредитации принимает решение об аккредитации заявителя или об отказе в аккредитации.

Таким образом, в основу принятия решения об аккредитации принимается административный, а не экспертный метод оценки соответствия критериям аккредитации. Это в корне отличает методологию аккредитации в России от международной практики. И это может стать препятствием для международного признания российской системы аккредитации. Создается впечатление, что недостатки компетентности (требования не установлены законом) компенсируются административными методами, актами и штрафами.

Как заявил в феврале 2014 года на Международной конференции «Россия – Таможенный союз – ЕС» господин Томас Факлам, председатель Европейского сотрудничества по аккредитации (EA): «Россию можно поздравить с принятием закона по аккредитации, но важно его правильно применять, чтоб добиться признания результатов аккредитации и участия России в MLA (международных соглашениях по признанию)».

Подготовленный перечень нормативных документов в обеспечение действия Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» нам таких надежд почти не оставляет.

Приложение 1.

Неполный перечень подготовленных проектов нормативных документов в обеспечение действия Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»:

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка включения юридических лиц в реестр экспертных организаций»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12060.html>

▪ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), к проведению мероприятий по контролю в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12064.html>

▪ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка включения юридических лиц в реестр экспертных организаций»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12060.html>

▪ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о комиссии по апелляциям»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12061.html>

▪ Постановление Правительства Российской Федерации «Об установлении особенностей аккредитации иностранных организаций»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12062.html>

▪ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении общих сроков осуществления аккредитации и подтверждения компетентности аккредитованного лица, сроков проведения документарной оценки соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, сроков проведения выездной оценки соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, а также сроков отдельных административных процедур при осуществлении аккредитации и подтверждения компетентности аккредитованного лица»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12065.html>

▪ Постановление Правительства РФ «Об утверждении критериев аккредитации и перечня документов, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12066.html>

▪ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об аттестационной комиссии»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12067.html>

▪ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к техническому эксперту»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12068.html>

▪ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении состава сведений о результатах деятельности аккредитованных лиц, об изменениях состава их работников и о компетентности этих работников, об изменениях технической оснащенности, представляемых аккредитованными лицами в национальный орган по аккредитации, порядка и сроков представления аккредитованными лицами таких сведений в национальный орган по аккредитации»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12069.html>

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка включения физических лиц в реестр технических экспертов»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12070.html>

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня нарушений, которые при осуществлении федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц не влекут за собой приостановление действия аккредитации»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12071.html>

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об установлении порядка аттестации экспертов по аккредитации, в том числе порядка и оснований приостановления и прекращения действия аттестации экспертов по аккредитации»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12072.html>

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к эксперту по аккредитации»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12073.html>

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Перечня документов в области стандартизации, соблюдение требований которых заявителями, аккредитованными лицами обеспечивает их соответствие критериям аккредитации»

Адрес размещения проекта: <http://regulation.gov.ru/project/12074.html>

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Методики определения размеров платы за проведение экспертизы представленных заявителем, аккредитованным лицом документов и сведений, выездной экспертизы соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, а также максимальных размеров платы за проведение указанных экспертиз»;

- Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка проведения проверки экспертного заключения, акта выездной экспертизы, акта экспертизы на предмет соответствия требованиям законодательства Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации»;

- Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении формы аттестата аккредитации»;

- Проект приказа Минэкономразвития России «об утверждении форм заявления об аккредитации, заявления о расширении области аккредитации, заявления о сокращении области аккредитации, заявления о проведении процедуры подтверждения компетентности аккредитованного лица, заявления о внесении изменений в сведения реестра аккредитованных лиц, заявления о выдаче аттестата аккредитации на бумажном носителе, заявления о выдаче дубликата аттестата аккредитации, заявления о прекращении действия аккредитации»;

- Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении формы заявления о выборе экспертной организации экспертом по аккредитации»;

- Проект приказа Минэкономразвития России «Об установлении изображения знака национальной системы аккредитации и порядка его применения»;

▪ Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Методики отбора экспертов по аккредитации для выполнения работ в области аккредитации»;

▪ Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка установления факта несоответствия эксперта по аккредитации или технического эксперта требованиям к эксперту по аккредитации или требованиям к техническому эксперту по результатам оценки представленных заявителем, аккредитованным лицом документов»;

▪ Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка проведения оценки предложений эксперта по аккредитации о привлечении технических экспертов, необходимых для проведения экспертизы представленных заявителем, аккредитованным лицом документов и сведений, выездной экспертизы соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации»;

▪ Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении формы и перечня сведений, содержащихся в экспертном заключении»;

▪ Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении формы и перечня сведений, содержащихся в акте выездной экспертизы»;

▪ Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении формы и перечня сведений, содержащихся в акте экспертизы»;

▪ Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении перечня областей аттестации экспертов по аккредитации»;

▪ Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении перечня областей специализации технических экспертов»;

▪ Проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка раскрытия информации о размерах платы, определенных в соответствии с методикой определения размеров платы за проведение экспертизы, представленных заявителем, аккредитованным лицом документов и сведений, проведение выездной экспертизы соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации».

Проекты приказов, размещенные на портале <http://regulation.gov.ru/> для публичного обсуждения:

▪ «О признании утратившими силу некоторых приказов Федеральной службы по аккредитации» –

http://regulation.gov.ru/project/11875.html?point=view_project&stage=2&stage_id=7461

▪ «Об утверждении Порядка проведения квалифицированного экзамена физических лиц, претендующих на получение статуса эксперта по метрологии» –

http://regulation.gov.ru/project/11877.html?point=view_project&stage=2&stage_id=7463

▪ «Об утверждении Методики учета факторов, влияющих на отбор экспертов по метрологии и экспертов по аккредитации» –

http://regulation.gov.ru/project/11878.html?point=view_project&stage=2&stage_id=7464

▪ «Об утверждении Положения об Аттестационной комиссии Федеральной службы по аккредитации» –

http://regulation.gov.ru/project/11879.html?point=view_project&stage=2&stage_id=7465