

РЕФОРМА СИСТЕМЫ АККРЕДИТАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО АККРЕДИТАЦИИ
Савва Витальевич Шипов

Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация) – сравнительно молодой орган исполнительной власти. Он был создан по Указу Президента Российской Федерации от 24 января 2011 года №86 «О единой национальной системе аккредитации» и начал работать 1 ноября того же года.

Росаккредитация находится в ведении Минэкономразвития России, осуществляет функции национального органа Российской Федерации по аккредитации, формированию единой национальной системы аккредитации и осуществлению контроля за деятельностью аккредитованных лиц.

Создание нового федерального органа исполнительной власти было связано с началом реформы системы аккредитации в стране. До этого работой по проверке безопасности и качества товаров занимались – каждый в своей сфере – восемь министерств и ведомств. Государство пошло по пути централизации этой функции, ее передачи в «единые руки».

Понятие аккредитации

Проверкой безопасности и качества товаров, поступающих на рынок страны, занимаются специальные организации – испытательные лаборатории (ИЛ) и органы по сертификации (ОС). Первые проводят испытания продукции, вторые выдают производителям/поставщикам товаров сертификаты качества или регистрируют декларации соответствия.

От качества работы ОС и ИЛ зависит безопасность продукции, поэтому заниматься этой деятельностью могут только компетентные организации. Формой подтверждения их компетентности и является государственная аккредитация.

Государство,веряя проверку безопасности товаров ОС и ИЛ, оставляет за собой право на «дорыночном этапе» контролировать их работу, а на «этапе рынка» осуществлять выборочный контроль продукции для выявления злоупотреблений со стороны Роспотребнадзора, Россельхознадзора, Росстандарта и других федеральных органов исполнительной власти. Без системы аккредитации государству пришлось бы осуществлять тотальную проверку всех товаров самостоятельно.

Органы по сертификации и испытательные лаборатории обращаются в Росаккредитацию, где организациям после специальной проверки выдают соответствующий аттестат. Его действие может быть отменено или приостановлено, если федеральная служба выявит нарушения в деятельности аккредитованной организации.

Кроме того, Росаккредитация наделена полномочиями по аккредитации экспертных организаций, привлекаемых органами власти к осуществлению контроля, и организаций, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и инженерных изысканий. Также федеральной службе вверено ведение реестров сертификатов и деклараций, подтверждающих соответствие техническим регламентам.

Этапы формирования системы аккредитации в России

На момент создания Федеральной службы по аккредитации в стране было зарегистрировано около 18 тыс. органов по сертификации и испытательных лабораторий (это в разы больше, чем в зарубежных странах с сопоставимыми объемами экономики). Очевидно, что одномоментно перестроить всю систему было невозможно, поэтому проведение реформы разделили на четыре этапа.

На первом организационном этапе (1 ноября 2011 года – 1 июля 2012 года) была создана сама служба, объединено более 20 разрозненных частей системы аккредитации. Главной задачей этого периода стало создание организации, способной быстро решать любые проблемы. Сложности заключались в том, что отсутствовало прозрачное и четкое регулирование процесса аккредитации.

Второй этап (1 июля 2012 года – 31 декабря 2012 года) стал промежуточным. В этот период была сформирована переходная модель на уровне подзаконных актов¹. Это позволило создать основу новой системы аккредитации: требования к аккредитованным лицам, процедуры аккредитации, инструменты контроля. Еще одной задачей второго этапа было информационное объединение всех существовавших систем аккредитации, в первую очередь создание единого реестра аккредитованных лиц.

На третьем этапе (1 января 2013 года – 1 июня 2014 года) переходная модель должна быть внедрена, протестирована и сформирована итоговая модель, закрепленная федеральным законом. Ключевым мероприятием для этого периода является принятие Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (проект этого закона был принят Государственной Думой в первом чтении 18 сентября 2013 года) и всех подзаконных актов, которые потребуются. Все перечисленные документы должны быть приняты и вступят в силу 1 июня 2014 года.

Внедрению итоговой модели и получению международного признания отведен четвертый этап реформирования. Несмотря на то что международное признание традиционно является длительной процедурой (некоторые государства проходят ее десятилетиями), поставлена амбициозная задача – получить его до конца 2016 года. Что и будет означать завершение реформы.

¹ Речь идет о постановлении Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года №602 «Об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выпол-

няющих работы по подтверждению соответствия, аттестации экспертов по аккредитации, а также привлечению и отборе экспертов по аккредитации и технических экспертов для выполнения работ

в области аккредитации», приказе Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 октября 2012 года №682 «Об утверждении Критериев аккредитации органов по сертификации

и испытательных лабораторий (центров) и требований к ним» и ряде других документов.



Причины начала реформы национальной системы аккредитации

Создание единого органа по сертификации – общемировая тенденция. Отграничение от каких-либо отраслевых интересов позволяет обеспечить независимую оценку компетентности организаций, функционирующих на рынке оценки соответствия.

Говоря о том, почему возникла необходимость реформы аккредитации в России, стоит указать на три основные группы проблем в старой системе.

Первая связана с отсутствием четких и конкретных требований к органам по сертификации и испытательным лабораториям. При наличии размытых критериев, которые можно трактовать в любую сторону, вопрос об аккредитации носит субъективный характер и полностью зависит от того, кто принимает решение. Как следствие, к работе могут быть допущены некомпетентные компании. Например, среди нарушений, с которыми неоднократно сталкивалась Росаккредитация в начале своей деятельности, нужно особо выделить такие, когда один эксперт работает во множестве органов по сертификации одновременно или когда один человек в один и тот же день подписывает сертификаты и в Калининграде, и во Владивостоке, и в Ростове-на-Дону.

Еще одно распространенное нарушение в этой области – отсутствие собственного лабораторного оборудования, использование одного и того же оборудования по договору аренды множественно организаций. По сути, это означает, что организации вообще не проводили необходимых испытаний и проверок на этом оборудовании.

Вторая группа проблем вызвана отсутствием прозрачных и понятных механизмов аккредитации. Это связано с тем, что аккредитацию проводили экспертные организации, подчиненные различным отраслевым ведомствам. Не существовало общего механизма работы, не было никакой логики в формировании стоимости работ по аккредитации. Более того, сам статус этих экспертных организаций, которые фактически занимались всеми процедурами аккредитации, не был определен. Можно говорить о том, что их участие в системе было полуправильным. Кроме того, не было единого реестра организаций, прошедших аккредитацию (единого реестра аккредитованных лиц), существовала проблема многократного прохождения аккредитации в разных системах в тех случаях, когда деятельность организации затрагивала нормы разных систем.

Наконец, третья группа проблем возникла из-за отсутствия контроля за деятельностью аккредитованных организаций. Не было единой информационной базы контрольных мероприятий, процедур контроля, механизмов борьбы с нарушителями. Недобросовестные организации работали на рынке оценки соответствия практически безнаказанно.

В совокупности с первыми двумя проблемами это привело к существованию масштабного рынка «серых сертификатов». Наличие большого количества некомпетентных органов по сертификации не позволяло формироваться нормальным конкурентным условиям работы и мешало функционировать тем организациям, которые были готовы работать честно.

Основные направления работы Росаккредитации

В соответствии с перечисленными проблемами в сфере аккредитации были сформулированы основные направления работы в рамках реформы, а именно:

- совершенствование требований к аккредитуемым лицам;
- оптимизация процедур аккредитации;
- повышение эффективности контроля.

Первая задача, которая ставилась в рамках работы по *совершенствованию требований к аккредитуемым лицам*, заключалась в создании документа, в котором были бы объединены требования международных стандартов к системе аккредитации. Однако механический перенос был



невозможен: наша нормативно-правовая база основана на ином понятийном аппарате. Поэтому задача, которую решала Росаккредитация, заключалась в интеграции международных требований в наше правовое поле и описание их в рамках российской правовой базы. Кроме того, федеральной службой были разработаны единые требования к аккредитуемым лицам, которые объединили все существовавшие ранее в стране системы аккредитации, касающиеся оценки соответствия. Нужно отметить, что эта работа уже дала свои результаты. В июне 2013 года Федеральная служба по аккредитации стала ассоциированным членом Международной организации по сотрудничеству в области аккредитации лабораторий (ИЛАС), что позволило уже сейчас принимать активное участие в работе этой организации и двигаться дальше в направлении получения полного членства.

Важно, чтобы критерии аккредитации, требования к аккредитованным лицам служили реальному подтверждению компетентности организации, ее готовности выполнять работы по оценке соответствия. С этой целью Росаккредитация вместо 5 критериев для органов по сертификации ввела 65. Взамен прежних 6 критериев для лабораторий появилось 94 требования. В частности, обязательным для органов по сертификации стало наличие постоянного штата работников, а для лабораторий – наличие оборудования «на месте», а не на бумаге.

Ключевым моментом стало введение для этих организаций руководства по качеству. В этом документе описаны все процедуры, обеспечивающие контроль и достоверность оценки. Исполнение правил этого руководства является необходимым условием нормальной работы аккредитованного лица.

Работа по совершенствованию требований к аккредитованным лицам не закончена. Многого еще предстоит сделать. Во-первых, необходимо обеспечить полное соответствие российской системы аккредитации международным стандартам. Для этого Росаккредитация предлагает:

- Прописать в проекте Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» прямую возможность ссылаться на международные стандарты, касающиеся аккредитации, и таким образом вводить их в наше нормативное поле (фактически речь идет о наделении международных стандартов юридической силой с тем, чтобы они «работали» параллельно с нашими документами); а чтобы быть уверенными в том, что международные стандарты будут качественно переведены, актуализованы и совместимы с российской практикой, Росаккредитация стремится занять активную позицию в Техническом комитете по оценке соответствия, который отвечает за выработку этих стандартов.
- Гармонизировать российские и международные требования в сфере обеспечения единства измерения (с учетом того факта, что международная и российская системы в значительной степени отличаются, предстоит сложнейшая работа по их состыковке).

Во-вторых, необходима дополнительная детализация требований к аккредитованным лицам. Основная проблема, которая уже много лет обсуждается, – это закрепление статуса эксперта по сертификации (сотрудника органа по сертификации, ответственного за выдачу сертификата соответствия). Сегодня есть целый ряд систем добровольной аттестации экспертов по сертификации. Государство их не контролирует. Между тем именно эти эксперты оценивают качество товаров и подписывают сертификаты, а значит, должны подтверждать свою компетентность. Поэтому Росаккредитация считает необходимым введение государственной процедуры подтверждения компетентности экспертов по сертификации (можно принять зарубежную модель или разработать свой механизм). Далее необходимо прописать отраслевые особенности в критериях по аккредитации, то есть уточнить особенности работы испытательных лабораторий в различных сферах хозяйства и закрепить их в нормативно-правовой базе. Кроме того, нужно унифицировать требования к описанию области аккредитации («зоны компетентности» аккредитованных лиц). Наконец, ключевая задача – установление обязательной отчетности органов по сертификации и испытательных лабораторий. Сегодня такая отчетность ведется только органами по сертификации в отношении конечного результата процедуры сертификации, поскольку они вносят сертификаты в единый реестр. Росаккредитация предлагает ввести фиксацию всей процедуры сертификации в единой информационной системе в режиме онлайн. Кроме того, федеральная служба закрепит отчетность и за испытательными лабораториями, а также инициирует создание единого реестра результатов испыта-



ний, проведенных лабораториями. Федеральная государственная информационная система (ФГИС Росаккредитации), разработка которой сейчас ведется, даст возможность объединить все эти данные в рамках одной системы и видеть весь процесс сертификации в целом – от проведения исследований испытательной лабораторией до выдачи сертификата качества органом по сертификации. При таком подходе процесс сертификации станет абсолютно прозрачным.

Для *оптимизации процедур аккредитации* Росаккредитация действовала в двух направлениях – установления понятных и прозрачных административных процедур и повышения компетентности тех, кто осуществляет аккредитацию. Для достижения прозрачности было необходимо максимально подробно, пошагово прописать весь процесс прохождения аккредитации. Был создан единый документ, который фиксирует ключевые точки и этапы этого процесса и позволяет осуществлять контроль на каждом из них. Также был разработан единый методический подход к формированию стоимости услуг экспертов по аккредитации. Сейчас эта методика носит характер рекомендации Росаккредитации. В то же время за Министерством экономического развития Российской Федерации уже закреплено новое полномочие, в соответствии с которым будут утверждены обязательная для исполнения методика определения стоимости работ по аккредитации и предельные размеры их стоимости.

Важным шагом с точки зрения оптимизации процесса оказания госуслуги по аккредитации стал запуск на сайте Росаккредитации сервиса по мониторингу процесса прохождения необходимых процедур. Сервис разрабатывался на протяжении последних нескольких месяцев и сейчас работает в полную силу.

Статистика Росаккредитации показывает, что благодаря тому что процедура была детально прописана на подзаконном уровне, зафиксированы сроки и ответственность за их нарушение для всех сторон – участников процесса, на данный момент в 99,5% случаев нарушений в этом плане нет.

Что касается компетентности участников, ключевым фактором стало формирование системы обязательной аттестации экспертов по аккредитации. А в случае выявления нарушений в работе эксперта (в частности, предоставление недостоверной информации о деятельности органа по сертификации или испытательной лаборатории), последний может лишиться своего статуса. На сегодняшний момент Росаккредитация аттестовала около 550 экспертов, около 40 были лишены статуса по различным причинам, в том числе за необъективные оценки деятельности аккредитуемых лиц. Кроме того, специалисты Росаккредитации разработали, внедрили и автоматизировали методику отбора экспертов для проведения работ по аккредитации.

В то же время ряд шагов еще предстоит сделать как в направлении оптимизации процесса аккредитации, так и в направлении повышения профессионализма тех, кто участвует в этом процессе. Прежде всего, процедуры аккредитации, при всей их понятности и появившейся возможности видеть их пошагово, являются сложными. Росаккредитация будет выступать с инициативой их упрощения, в частности за счет совмещения некоторых из них. Еще одна инициатива федеральной службы, которую планируется осуществить в ближайшее время, – отказ от бумажных аттестатов аккредитации и перевод их в электронный формат. В рамках данной инициативы служба выступает не только за полноту и открытость электронных баз данных, но и за сокращение проблем, связанных со сроками почтового документооборота.

Для повышения качества оценки аккредитованных лиц планируется создать апелляционный орган при Росаккредитации, который будет разбирать все сложные случаи, связанные с противоречиями, возникшими в процессе аккредитации или контрольных мероприятий. Также планируется разработать единый методический комплекс по обучению сотрудников Росаккредитации и экспертов по аккредитации. Он будет находиться в открытом доступе (размещен на сайте федеральной службы), и любой, кто готов дистанционно обучаться и стать экспертом по аккредитации, сможет бесплатно им воспользоваться.

Для повышения эффективности контроля федеральная служба по аккредитации выполнила два основных блока работ. Первый был связан с определением юридического статуса контрольных мероприятий, проводимых в отношении аккредитованных организаций. В старой системе существовал конфликт между двумя видами контроля – государственным (проводимым чиновником) и инспекционным (проводимым независимым экспертом). Так, контроль, который осуществлялся за деятельностью аккредитованных организаций раньше, назывался «инспекционным», но был, по сво-



ей юридической сути, формой государственного контроля. В то же время он осуществлялся экспертными организациями, совершенно не вписываясь в существующую в стране систему госконтроля.

Росаккредитация ввела четкие разграничения обоих видов контроля и установила статус каждого из них. Инспекционный контроль носит плановый характер, его проводит независимый эксперт по аккредитации, фактически это регулярное подтверждение компетентности. В случае отрицательного результата инспекционного контроля или при поступлении жалобы на аккредитованное лицо в Росаккредитацию, инициируется проверка в рамках государственного контроля. Только по результатам государственного контроля может быть зафиксировано нарушение, выдано предписание и составлен протокол об административном правонарушении. Неисполнение выданного предписания влечет лишение аттестата аккредитации.

Второй блок работ был связан с ужесточением ответственности за нарушения, совершаемые аккредитованными лицами, – введением системы штрафов (до 1 млн рублей) и дисквалификацией должностных лиц. Росаккредитация будет в дальнейшем расширять и распространять практику, связанную с привлечением к ответственности должностных лиц аккредитованных организаций, как форму ответственности за подписание противоречащих законодательству сертификатов.

Работа, которую федеральная служба планирует провести в ближайшее время в рамках повышения эффективности контроля за аккредитованными лицами, связана с дальнейшим совершенствованием этой системы и закреплением на законодательном уровне инициатив:

- по оптимизации процедур контроля, исключению дублирующих процедур там, где это возможно (устранение планового государственного контроля с сохранением планового инспекционного контроля);
- расширению оснований для внепланового контроля, закреплению возможности проводить внеплановый инспекционный контроль не только по фактам серьезных нарушений, влекущих вред для жизни и здоровья людей, как это прописано в законодательстве сейчас, но и по фактам таких нарушений, которые напрямую не указывают на подобные последствия, но могут существенно сказаться на правах потребителя;
- введению дифференциации нарушений по степени тяжести и соответствующей дифференциации видов ответственности за нарушения;
- предоставлению органам по сертификации и испытательным лабораториям возможности выбора времени проведения мероприятий по инспекционному контролю.

Для дальнейшего успешного функционирования национальной системы аккредитации Росаккредитация планирует ввести новые инструменты работы:

1. Закрепить за органами власти на законодательном уровне функцию отмены сертификатов, выданных органом по сертификации, который был признан недобросовестным и лишен аттестата аккредитации.
2. Создать рабочую группу из представителей Росаккредитации и силовых ведомств по пресечению действий преступных групп, которые ввозят на территорию страны продукцию, не соответствующую требованиям российского законодательства, и сотрудничают с органами по сертификации и испытательными лабораториями, выдающими сертификаты на подобную продукцию.
3. Сделать использование аналитических данных (аналитику выданных сертификатов, проведенных испытаний, внутренних процедур аккредитованных лиц и т.д.) основой осуществления контрольных функций Росаккредитации.

Повышение качества работы Росаккредитации

В ходе реализации реформы Росаккредитация большое внимание уделяет качеству собственной деятельности. Служба ведет работу по целому ряду направлений, которые в совокупности будут способствовать повышению качества выполнения тех задач, которые перед ней стоят.



Прежде всего речь идет о создании Федеральной государственной информационной системы, в рамках которой будут автоматизированы все процессы общения между Росаккредитацией, аккредитованными лицами и экспертами по аккредитации. Помимо тактических задач по оптимизации документарных процессов, сокращению сроков взаимодействия между участниками системы, с внедрением ФГИС планируется решить и ряд стратегических задач. Система поможет консолидировать и унифицировать информацию обо всех организациях и лицах, работающих в сфере оценки соответствия, сделает прозрачными все процессы, повысит эффективность контроля за деятельностью аккредитованных лиц.

Показателем достойного уровня информатизации является тот факт, что Росаккредитация стала лидером по государственным услугам, полностью переведенным в электронный вид на портале госуслуг².

В июле 2013 года при Росаккредитации был сформирован Общественный совет, основная функция которого – обеспечение общественного контроля за деятельностью Росаккредитации. В то же время есть основания надеяться, что этот орган сможет стать своеобразной надстройкой над участниками системы аккредитации и будет основой для формирования профессиональных объединений органов по сертификации, испытательных лабораторий, экспертов по аккредитации. Прототипом таких профессиональных объединений станут рабочие группы, которые сейчас формируются в рамках совета. «Положением об Общественном совете при Федеральной службе по аккредитации» предусмотрена работа четырех таких групп: по метрологии, работе органов по сертификации, деятельности испытательных лабораторий и экспертов по аккредитации. В дополнение к рабочим будут функционировать и экспертные группы, то есть объединения специалистов по конкретным вопросам: международному признанию, контрольным мероприятиям, отраслям промышленности и др.

Масштабная работа ведется в направлении повышения качества работы Росаккредитации с заявителями на оказание государственных услуг по аккредитации. Так, в целях оказания информационной поддержки участникам системы аккредитации с 1 января 2014 года планируется запуск работы консультационного центра, специалисты которого будут отвечать на вопросы, связанные с аккредитацией, на основе алгоритма, предполагающего дифференциацию вопросов по степени сложности. Ввод в эксплуатацию подобно центра должен качественно повысить уровень взаимодействия Росаккредитации и аккредитованных лиц. С этим проектом также тесно связана работа по разработке методического комплекса, который опишет все процессы взаимодействия в системе аккредитации и сложные процедурные вопросы.

Важным проектом с точки зрения оптимизации взаимодействия участников системы аккредитации стал запуск на сайте Росаккредитации в августе 2013 года услуги по онлайн-регистрации деклараций соответствия. Это дало возможность предпринимателям регистрировать декларации соответствия минуя посредников – органы по сертификации, тем самым серьезно экономя время и деньги.

Наконец, в ближайшее время в Росаккредитации начнется внедрение системы менеджмента качества. Реализация этого проекта будет не только стимулом для повышения качества работы службы, но и позволит получить международное признание Росаккредитации как единого национального органа по аккредитации.

² Данные приводятся по результатам регулярного мониторинга качества перевода услуг в электронный вид на Едином портале

государственных и муниципальных услуг, проводимого Министерством экономического развития Российской Федерации.

Данные по итогам мониторинга по состоянию на сентябрь 2013 года опубликованы на официальном сайте Министерства эко-

номического развития по адресу: www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/infOrientedSoc/doc20130906_2.