

Уважаемые коллеги!

Эта статья – ключевая для органов по сертификации, испытательных лабораторий и других структур, занятых контролем качества продукции. Знакомство с ней позволит Вам:

- оценить значение и масштабы реформы системы аккредитации в Российской Федерации;
- освежить свои знания о правилах аккредитации, о существующей базе регулирования этой деятельности и об ожидаемых в ближайшее время нормативно-правовых новациях;
- лучше подготовиться к взаимодействию с органами Росаккредитации, понять алгоритм возможной реакции представителей этого надзорного органа на ваши обращения;
- вступить в диалог с чиновниками Росаккредитации через редакцию нашего журнала.

Читайте этот материал и активно участвуйте в его обсуждении. Помните правило: «Осведомлен — значит вооружен»!

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

реформа системы аккредитации, Росаккредитация, аккредитация, международное признание, органы по сертификации, испытательные лаборатории, эксперты по аккредитации, критерии аккредитации, компетентность

РЕФОРМА СИСТЕМЫ АККРЕДИТАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье перечислены основные причины, цели и этапы реформы системы аккредитации. Подведены итоги двухлетней работы Федеральной службы по аккредитации и обозначены перспективные направления деятельности в части совершенствования национальной системы аккредитации¹

ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ АККРЕДИТАЦИИ

В момент создания Федеральной службы по аккредитации в 2011 г.

¹ По материалам доклада руководителя Федеральной службы по аккредитации С.В. Шипова на конференции «Реформа системы аккредитации в Российской Федерации: реализация новых принципов работы в Сибирском федеральном округе» (Красноярск, 19.09.2013 г.).

в стране было зарегистрировано около 18000 органов по сертификации (ОС) и испытательных лабораторий (ИЛ). Очевидно, что перестроить всю систему отношений в этой сфере быстро было невозможно, поэтому проведение реформы было разбито на несколько этапов:

Этап 1. Организационный этап. Создание Федеральной службы

по аккредитации, объединение разрозненных частей системы.

Этап 2. Формирование переходной модели системы аккредитации на уровне подзаконных актов.

Этап 3. Внедрение переходной модели, ее «тестирование» и формирование итоговой модели, закрепленной федеральным законом.

Этап 4. Внедрение итоговой модели и международное признание.

Первый этап (01.11.2011–01.07.2012 г.) был связан с созданием Федеральной службы по аккредитации и решением первоочередных организационных вопросов. В этот период было объединено более 20 систем аккредитации, работоспособность каждой из которых необходимо было поддерживать. Поэтому изначально стояла задача создания коллектива, организации, которые могли бы быстро решать сложные задачи. При этом основной проблемой являлось то, что отсутствовал прозрачный и четкий механизм аккредитации в этих системах.

Потому на **втором этапе** реформирования (01.07.2012–31.12.2012 г.) была поставлена задача сформировать так называемую переходную модель системы аккредитации. Она позволила бы в отсутствие

основополагающего федерального закона урегулировать ряд первоочередных вопросов путем разработки и принятия подзаконных правовых актов — постановлений Правительства, приказов министерств и ведомств. Именно эти документы, подготовленные на первом этапе реформы, позволили создать основу новой системы аккредитации: новые требования к аккредитованным лицам, процедуры аккредитации, инструменты контроля. Еще одной задачей второго этапа было информационное объединение всех существовавших систем аккредитации и, в первую очередь, создание единого реестра аккредитованных лиц.

В настоящий момент реформа системы аккредитации находится на **третьем этапе**, который завершится 01.06.2014 г. Задача данного этапа — внедрить переходную модель и подготовить к вступлению в силу ту, что будет соответствовать международным стандартам. Ключевое событие этого периода — принятие Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» и всех необходимых подзаконных актов.

После подготовки и внедрения нормативной базы предстоит оценка принятых документов и практики работы по ним международным сообществом с целью получения международного признания российской национальной системы аккредитации. Это **четвертый этап** реформы. Его финал запланирован на конец 2016 г. Несмотря на то, что международное признание традиционно является длительной процедурой (некоторые государства проходят ее десятилетиями), Росаккредитацией поставлена амбициозная задача получения международного

признания в течение минимального срока — трех лет.

ПРИЧИНЫ РЕФОРМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ АККРЕДИТАЦИИ

Необходимость реформы системы аккредитации была обусловлена серьезными проблемами в данной области:

1. Отсутствие четких и конкретных требований к аккредитуемым лицам (ОС и ИЛ), что обуславливало субъективный подход к аккредитации. Следствием этого было большое количество на рынке оценки соответствия некомпетентных компаний. Так, в начале своей деятельности Росаккредитации неоднократно приходилось сталкиваться с ситуациями, когда эксперт одновременно работал во множестве ОС, когда сертификаты удивительным образом подписывались одним экспертом в один день в нескольких городах России (например, в Калининграде, Владивостоке и Ростове-на-Дону)... Еще одна типичная ситуация того периода — отсутствие в ИЛ собственного оборудования, использование одного и того же оборудо-

вания по договору аренды множественным ИЛ. По факту это часто означало, что ИЛ не проводили необходимых испытаний и проверок.

2. Отсутствие прозрачных и понятных механизмов аккредитации. Эта проблема была обусловлена тем, что аккредитацию проводили экспертные организации, подчиненные различным отраслевым ведомствам. Не существовало общего механизма аккредитации, не было 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 участие таких экспертных организаций в системе аккредитации было полуправильным. Еще ряд проблем был связан с разрозненностью систем аккредитации, а именно: 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 нескольких систем.

3. Отсутствие контроля за деятельностью аккредитованных организаций. Отсутствие единой информационной базы по контрольным мероприятиям, единых 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» и «левых протоколов». Наличие большого количества некомпетентных ОС не позволяло формироваться нормальным конкурентным условиям работы и мешало функционировать добросовестным организациям.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ РОСАККРЕДИТАЦИИ

С учетом перечисленных проблем в сфере аккредитации были определены основные направления работы в рамках реформы, а именно:

- совершенствование требований к аккредитуемым лицам (рис. 1, 2);
- оптимизация процедур аккредитации (рис. 3, 4);
- повышение эффективности контроля (рис. 5, 6).

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТРЕБОВАНИЙ К АККРЕДИТУЕМЫМ ЛИЦАМ

Первая задача в рамках этой работы заключалась в создании документа, в котором были бы объединены требования международных стандартов к системе аккредитации (рис. 1). Однако механический перенос таких требований в отечественную систему 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, для обеспечения требований международных стандартов по аккредитации были разработаны единые требования к аккредитуемым лицам, которые объединили все существовавшие ранее в стране системы аккредитации, касающиеся оценки соответствия. Эта работа

уже дала свои результаты. В июне 2013 г. Федеральная служба по аккредитации стала ассоциированным членом Международного сотрудничества в области аккредитации лабораторий (ILAC), что позволило Росаккредитации принимать активное участие в работе этой организации и двигаться дальше в направлении получения полного членства.

Критерии аккредитации, требования к аккредитованным лицам должны служить реальному подтверждению компетентности орга-

низации, ее готовности выполнять работы по оценке соответствия. В этом направлении Росаккредитацией были сделаны следующие шаги: вместо 5 критериев для ОС и 6 – для ИЛ, которые существовали в ранее действующей системе, были введены 65 и 94 требования соответственно. В частности, обязательными условиями работы стали наличие постоянного штата работников – для ОС, оборудования «на месте» (а не на бумаге) – для ИЛ. Ключевое требование, которое было введено для этих организаций – наличие руководства по качеству и его реальное исполнение. Подобное требование – необходимое условие для нормальной работы аккредитованного лица, ведь именно указанный документ описывает все процедуры, обеспечивающие прослеживаемость и достоверность оценки.

С точки зрения того, что еще предстоит сделать в направлении совершенствования требований к аккредитованным лицам, можно выделить 2 направления (рис. 2):

1. Работа по обеспечению соответствия российской системы аккредитации международным стандартам. Прежде всего Росаккредитация предлагает установить 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. То есть фактически речь идет о наделении международных стандартов юридической силой с тем, чтобы они «работали» в пакете с отечественными документами. С целью получения уверенности в том, что международные стандарты будут совместимы с нашей практикой, будут качествен-

но переведены и актуализованы, Росаккредитация намерена занять активную позицию в работе технического комитета по оценке соответствия, ответственного за эту деятельность. Еще один необходимый шаг — гармонизация российских и международных требований в сфере обеспечения единства измерения. Учитывая тот факт, что международная и российская системы в значительной степени отличаются, предстоит сложнейшая работа по их сestyковке.

2. Дополнительная детализация требований к аккредитованным лицам. Основная проблема, которая обсуждается уже много лет, — закрепление статуса эксперта по сертификации, то есть сотрудника органа по сертификации, ответственного за выдачу сертификата соответствия. Сегодня существует целый ряд систем добровольной аттестации экспертов по сертификации. Однако государство не контролирует ни то, какие требования предъявляются этими системами к экспертам, ни то, как эти системы работают. Между тем, именно экс-

твуют разные способы реализации этого механизма, но Росаккредитация поддерживает модель аккредитации органов по сертификации персонала, принятую в международной практике.

Необходимо также прописать отраслевые особенности в критериях по аккредитации, то есть уточнить специфику работы ИЛ и ОС в различных сферах хозяйства, и закрепить их в нормативно-правовой базе. Кроме того, следует унифицировать требования к описанию области аккредитации («зоны компетентности» аккредитованных лиц). Наконец, ключевая задача — обязательная отчетность ОС и ИЛ. Сегодня таковая ведется только ОС в отношении сертификатов соответствия продукции требованиям технических регламентов. Росаккредитация предлагает ввести фиксацию всей процедуры сертификации в единой информационной системе в режиме «on-line». Ведение аналогичной отчетности необходимо закрепить и за ИЛ. В частности, инициировать создание единого реестра результатов испытаний,

Росаккредитация предлагает установить в Федеральном законе «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» прямую возможность ссылаться на международные стандарты, касающиеся аккредитации

перты оценивают безопасность товаров и подписывают сертификаты, а значит должны быть компетентными для выполнения данного вида работ. Росаккредитация считает, что необходимо ввести государственную процедуру подтверждения компетентности экспертов по сертификации. Суще-

проведенных лабораториями в сфере обязательного подтверждения соответствия. Федеральная информационная система ФГИС Росаккредитации, разработка которой сейчас ведется, даст возможность объединить все эти данные в рамках одной системы и видеть весь процесс сертификации

Росаккредитация считает, что необходимо ввести государственную процедуру подтверждения компетентности экспертов по сертификации

в целом — от проведения исследований ИЛ до выдачи сертификата соответствия ОС. При таком подходе процесс сертификации станет абсолютно прозрачным.

ОПТИМИЗАЦИЯ ПРОЦЕДУР АККРЕДИТАЦИИ

С точки зрения оптимизации процедур аккредитации Росаккредитация работала в двух основных направлениях — установление понятных и прозрачных административных процедур и повышение компетентности тех, кто осуществляет аккредитацию (рис. 3). В первом направлении задачей было максимально подробно, пошагово прописать весь процесс прохождения аккредитации. Были созданы: единый документ, который фиксирует ключевые этапы этого процесса и позволяет осуществлять контроль на каждом из них; 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 уже закреплено новое полномочие, в соответствии с которым Министерство утвердит обязательную для исполнения методику определения стоимости работ по аккредитации и предельные размеры их стоимости.

Важным шагом с точки зрения оптимизации процедур аккреди-

тации (то есть оптимизации процесса оказания госуслуги по аккредитации) стал запуск на сайте Росаккредитации сервиса по мониторингу процесса прохождения аккредитации. И, наконец, самое важное для заявителей — оказание госуслуги строго в установленные сроки. Благодаря тому, что процедура была детально прописана на подзаконном уровне, с фиксацией сроков и ответственности за нарушение сроков для всех сторон-участников процесса, статистика Росаккредитации показывает, что соблюдение сроков оказания госуслуги по аккредитации составляет на сегодня 99.5%, что является важным показателем качества работы Федеральной службы по аккредитации.

Ключевым направлением работ Росаккредитации стало также формирование системы обязательной аттестации экспертов по аккредитации. Была создана система ответственности за деятельность экспертов: в случае, если Росаккредитация установила факт нарушений со стороны эксперта по аккредитации (в частности, предоставление недостоверной

объективные 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 (рис. 4). Прежде всего, Росаккредитация будет выступать с инициативой упрощения процедур аккредитации, в частности, за счет совмещения некоторых из них. Еще одна инициатива Росаккредитации, которую планируется осуществить в ближайшее время — отказ от бумажных аттестатов аккредитации и перевод их в электронный формат. В рамках данной инициативы Федеральная служба по аккредитации выступает не только за полноту и открытость электронных баз данных, но и за сокращение проблем, связанных с почтовым документооборотом.

Также для повышения качества оценки аккредитованных лиц

Федеральная информационная система ФГИС Росаккредитации даст возможность «видеть» весь процесс сертификации в целом — от проведения исследований ИЛ до выдачи сертификата соответствия ОС

информации о деятельности ОС или ИЛ), последний может лишиться статуса эксперта и, следовательно, лишиться профессии. Уже сейчас нами аттестовано около 550 экспертов, около 40 экспертов лишены статуса по различным причинам, в том числе за не-

планируется создание апелляционного органа при Росаккредитации, который будет разбирать все сложные случаи, связанные с противоречиями, возникшими в процессе аккредитации или в ходе государственного/инспекционного контроля.

Росаккредитация планирует в ближайшее время отказаться от бумажных аттестатов аккредитации в пользу их электронных форм

Все указанные мероприятия заложены в проекте Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации». В планы Росаккредитации входит также разработка единого подхода, единого методического комплекса по обучению сотрудников Росаккредитации и экспертов по аккредитации. Более того, планируется разместить этот методический комплекс на сайте и сделать его открытым и бесплатным для всех, кто готов дистанционно обучаться и стать экспертом по аккредитации.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЯ

В этом направлении реформы Росаккредитацией были выполнены два основных блока работ (рис. 5).

Первый блок работ 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, осуществляемым независимым экспертом. Так, существовавший в дореформенный период «инспекционный контроль» по своей юридической сути был формой государственного контроля. В то же время он осуществлялся экспертными организациями, совершенно не вписываясь в

существующую в стране систему госконтроля. Росаккредитацией были введены четкие разграничения обоих видов контроля и установлен статус каждого из них: инспекционный контроль носит плановый характер, его проводит независимый эксперт по аккредитации, фактически это регулярное подтверждение компетентности. Если результаты инспекционного контроля отрицательные или если в Росаккредитацию поступила жалоба на аккредитованное лицо, инициируется проверка в рамках государственного контроля. Только по результатам последнего может быть зафиксировано нарушение, выдано предписание и составлен протокол об административном правонарушении. Неисполнение выданного предписания влечет за собой лишение аттестата аккредитации.

Второй блок работ был связан с ужесточением ответственности за нарушения, совершаемые аккредитованными лицами: введение системы штрафов и дисквалификация 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 Росаккредитация планирует провести в ближайшее время в рамках повышения эффективности контроля за аккредитованными лицами, связана с дальнейшим совершенствованием этой системы и закреплением на законодательном уровне следующих инициатив (рис. 6):

- оптимизация процедур контроля, исключение дублирующих

процедур там, где это возможно (устранение планового государственного контроля с сохранением планового подтверждения компетентности);

- расширение оснований для внепланового контроля, закрепление возможности проводить внеплановый контроль не толь-

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 которые сотрудничают с ОС и ИЛ, вы-

Планируется создание апелляционного органа при Росаккредитации, который будет разбирать все сложные случаи, связанные с противоречиями, возникшими в процессе аккредитации или в ходе государственного/инспекционного контроля

ко по фактам серьезных нарушений, влекущих вред жизни и здоровью людей, как это прописано в законодательстве сейчас, но и по фактам таких нарушений, которые напрямую не указывают на подобные последствия, но могут существенно нарушать права потребителя;

- введение дифференциации нарушений по степени тяжести и соответствующей дифференциации видов ответственности за нарушения;
- предоставление ОС и ИЛ возможности выбора времени проведения мероприятий по инспекционному контролю.

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

1. Закрепить за органами власти на законодательном уровне функцию отмены сертификатов, выданных ОС, который был признан недобросовестным и был лишен аттестата аккредитации.

дающими сертификаты и фиктивные протоколы испытаний 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.

РЕЗЮМЕ

Реформа системы аккредитации является необходимой для всех участников рынка оценки соответствия. Несмотря на тот факт, что многие организации привыкли работать по другим правилам, что перестройка на «новые рельсы» всегда является болезненным процессом, реформа все же преследует цель создания цивилизованного рынка оценки соответствия, на котором комфортно будет работать добросовестным организациям и невозможно тем, кто не соблюдает требования законодательства.

[ККП]