

НОВОЕ В ПРОЦЕДУРЕ АККРЕДИТАЦИИ

1 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», который регламентирует функции и порядок взаимодействия участников национальной системы аккредитации, устанавливает единые требования к участникам рынка оценки соответствия, а также определяет четкие правила аккредитации. О том, какие изменения предусмотрены законом в части процедуры аккредитации и требований к аккредитованным лицам, заместителю главного редактора журнала «Стандарты и качество» С.А. СУРКОВОЙ рассказывает заместитель руководителя Федеральной службы по аккредитации М.А. ЯКУТОВА.



— *Марина Аркадьевна, насколько в целом изменился порядок прохождения аккредитации?*

— Процедура аккредитации в целом не очень сильно изменилась: заявителю так же нужно обеспечить соответствие органа по сертификации — ОС (или испытательной лаборатории — ИЛ) критериям аккредитации, сформировать необходимый пакет документов и подать заявку в Федеральную службу по аккредитации. Для оценки соответствия заявителя критериям аккредитации, как и ранее, назначается экспертная группа, осуществляются документарная и выездная экспертизы, по итогам которых принимается решение по конкретной государственной услуге.

Вместе с тем, в процедуру аккредитации внесен ряд важных корректив, направленных в первую очередь на то, чтобы сделать ее более «дружелюбной» по отношению к заявителям. В частности, основным новшеством в процедуре аккредитации является появление возможности корректирующих мероприятий.

— *В чем заключается данное новшество?*

— В том, что закон позволяет приостановить государственную услугу на 20 дней после проведения как документарной, так и выездной экспертизы — для исправления недочетов в соответствии с замечаниями, полученными от экспертной группы. Эта схема действует следующим образом. В случае принятия решения о приостановлении государственной услуги заявителю направляется уведомление с указанием необходимости устранения выявленных экспертной группой несоответствий. Заявитель в течение 20 дней представляет документы, подтверждающие

их устранение. На проверку представленных в Росаккредитацию отчетов о проведении корректирующих мероприятий законодатель отводит еще 10 рабочих дней, в течение которых государственная услуга также находится в статусе приостановленной.

Введение практики корректирующих мероприятий — это возможность для заявителей решить устранимые проблемы, не начиная процедуру аккредитации с самого начала, а значит, получить искомый результат, сэкономив время и деньги. Действовавшим ранее законодательством возможность взять тайм-аут для устранения несоответствий не была предусмотрена, поэтому заявитель при наличии замечаний со стороны экспертной группы получал, как минимум, сокращение заявленной области аккредитации, а как максимум — отказ в аккредитации. Вместе с тем, необходимо отметить, что замечания, предполагающие в соответствии с новым законом корректировку, касаются в основном документов и проверка их устранения не должна предусматривать повторного выезда. Если же нарушения грубые, например не внедрена система менеджмента качества, то корректирующие мероприятия невозможны, поскольку убедиться в том, что подобное несоответствие устранено, можно только проведя повторную выездную оценку.

— *На какой срок в общей сложности может быть приостановлена государственная услуга?*

— После проведения документарной экспертизы можно будет получить первый тайм-аут на 20 рабочих дней для проведения корректирующих мероприятий. Второй

тайм-аут (на такой же срок) возможен после выездной экспертизы. Плюс по 10 дней на проверку представленных отчетов о проведении корректирующих мероприятий. Кроме того, государственная услуга, как и ранее, может быть приостановлена в самом начале на 30 рабочих дней при установлении сотрудником Росаккредитации неполной комплектности документов, приложенных к заявлению о предоставлении государственной услуги. Получается, что государственная услуга максимально может быть приостановлена на 90 дней.

— Если добавить к этому 90 дней, установленных законом для самой государственной услуги, получается, что в целом она может длиться 180 рабочих дней. Не приведет ли введение практики корректирующих мероприятий к затягиванию процесса аккредитации?

— Все будет зависеть от заявителя, качества проработки его документов и скорости устранения им выявленных нарушений. Если заявитель плохо подготовится к аккредитации, процесс действительно может затянуться. Однако с введением практики корректирующих мероприятий снижается риск получения отказа в аккредитации из-за незначительных нарушений, выявленных экспертной группой. Разумно дать заявителям возможность исправить не критичные несоответствия и получить в итоге желаемый результат.

— Установлены ли еще какие-либо механизмы защиты интересов заявителей, помимо возможности проведения корректирующих мероприятий?

— Появилась возможность обжаловать такие итоговые решения Федеральной службы по аккредитации, принимаемые по государственным услугам, как отказ в аккредитации и подтверждении компетентности, а также решения о приостановлении или прекращении действия аккредитации, принимаемые по итогам контрольных мероприятий службы. Для рассмотрения таких жалоб при Росаккредитации создан специальный институт — комиссия по апелляциям, в состав которой вошли независимые эксперты из числа специалистов в области технического регулирования, оценки соответствия и метрологии. В комиссии есть представители федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль в области технического регулирования, члены Общественного совета при Росаккредитации, работники экспертных, научных и учебных организаций, общественных объединений. Председателем комиссии является представитель Министерства экономического развития. Такой состав, на наш взгляд, должен обеспечить компетентность и беспристрастность членов комиссии, объективность при рассмотрении жалоб.

— Какие решения может принимать комиссия по апелляциям?

По результатам рассмотрения жалобы комиссия дает свое заключение об обоснованности или необоснованности обжалуемого решения. Это заключение направляется руководителю Федеральной службы по аккредитации, и он в течение десяти дней принимает окончательное

решение и уведомляет заявителя об итогах рассмотрения его жалобы.

— Предусмотрены ли законом еще какие-либо дополнительные возможности для заявителей и аккредитованных лиц?

— Да. Заявителям предоставлена долгожданная возможность объединять несколько государственных услуг, предусматривающих оценку соответствия аккредитованного лица критериям аккредитации. Например, теперь в рамках одной процедуры можно пройти подтверждение компетентности и расширение области аккредитации. Оценка соответствия критериям аккредитации будет осуществляться в рамках единой государственной услуги одной экспертной группой. По итогам рассмотрения будет издаваться общий приказ, что является большим организационным и финансовым облегчением для ОС и ИЛ.

Одним из новшеств является также введение бессрочного аттестата аккредитации¹. Благодаря этому аккредитованным лицам не нужно будет проходить процедуру перееккредитации на новый срок. Сам аттестат аккредитации в его традиционной бумажной форме становится необязательным и без специального заявления, сопровождаемого оплатой государственной пошлины, выдаваться не будет. Он может выдаваться по желанию аккредитованного лица в рамках отдельной государственной услуги. Ключевым же фактором, подтверждающим наличие аккредитации в определенной области, теперь является запись в реестре аккредитованных лиц, который находится в открытом доступе на сайте Росаккредитации.

Отдельно стоит отметить, что в целях совершенствования взаимодействия заявителей с национальным органом по аккредитации большое значение в работе Росаккредитации придается информационному обеспечению всех процессов. Это обусловлено как положениями закона об аккредитации, так и общими требованиями времени. В Российской Федерации все больше государственных и муниципальных услуг оказывается в электронном виде, и Росаккредитация находится в авангарде этих процессов. Введена в эксплуатацию Федеральная государственная информационная система Росаккредитации (ФГИС Росаккредитации), которая позволяет заявителям, экспертам и экспертным организациям взаимодействовать с нашей службой в режиме онлайн на всех этапах оказания госуслуг. Заявители, не выходя из-за рабочего стола, могут подавать заявления, общаться с назначенными им исполнителями, отслеживать этапы аккредитации, передавать документы эксперту. На наш взгляд, современные технологии значительно ускорят и облегчат взаимодействие аккредитованных лиц с Росаккредитацией в процессе оказания госуслуг.

Говоря о механизмах защиты прав и интересов наших заявителей, надо остановиться на деятельности Общественного совета при Росаккредитации, который был создан в конце 2013 г., а новым законом официально

¹ Эксперты Всероссийской организации качества и Комитета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по качеству продукции неоднозначно относятся к данному новшеству. — *Примеч. ред.*

введен в состав участников национальной системы аккредитации. Это орган, состоящий из представителей общественных объединений и бизнес-ассоциаций, а также ведущих специалистов в области технического регулирования, оценки соответствия и метрологии, которые доводят до сведения руководства Росаккредитации предложения профессионального сообщества по тем или иным направлениям деятельности. Например, члены рабочих и экспертных групп, созданных в рамках Общественного совета, активно участвовали в работе службы над проектами нормативных актов, необходимых для реализации закона об аккредитации.

— *Вы отметили, что процедура аккредитации в целом не изменилась, сохранились ее основные этапы: формирование экспертной группы, оценка документов и выездная оценка соответствия заявителя критериям аккредитации. Предусмотрены ли законом какие-либо новшества в рамках данных процедур?*

— Новшества есть. Если говорить в целом о процедуре оценки соответствия заявителей критериям аккредитации, то теперь за сотрудниками Росаккредитации, являющимися исполнителями по данной государственной услуге, законодательно закреплена обязанность проверить не только акт выездной экспертизы, но и экспертное заключение, составленное по итогам документарной экспертизы, и принять решение о дальнейшей судьбе государственной услуги. Получается, что ответственность сотрудника Росаккредитации, являющегося исполнителем по государственной услуге, значительно возрастает. Увеличиваются и документооборот, и время, затрачиваемое на обработку документов, предъявляются повышенные требования к квалификации государственных служащих. Однако дополнительные требования должны обеспечить комплексный подход к оценке соответствия заявителя критериям аккредитации, более обоснованный конечный вывод, лучший контроль за работой экспертов.

Что касается процедуры формирования состава экспертной группы, то здесь изменения затрагивают порядок отбора технических экспертов. Ранее в состав экспертной группы в качестве технического эксперта мог входить любой человек, обладающий необходимыми знаниями и компетенцией, которого рекомендовал эксперт по аккредитации под свою ответственность. С момента вступления в силу закона об аккредитации участвовать в работах по аккредитации могут только те эксперты, которые включены в реестр технических экспертов Росаккредитации. При этом эксперты по аккредитации, направляя нам предложения по включению технических экспертов в состав экспертной группы, должны убедиться в их соответствии установленным требованиям с учетом области аккредитации заявителя. Мы будем строго контролировать этот процесс.

— *Как происходило формирование данного реестра?*

— Формирование реестра технических экспертов — это сложная и объемная задача, которую должна была решить Росаккредитация до вступления в силу закона. Реестр сформирован преимущественно на основании предложе-

ний федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, по рекомендации наших экспертов по аккредитации в реестр были включены специалисты, которые ранее уже входили в составы экспертных групп для выполнения работ по аккредитации и хорошо себя зарекомендовали.

Основная сложность в формировании реестра технических экспертов состояла в том, что они являются физическими лицами, работа с персональными данными которых ограничена специальным федеральным законом. Федеральные органы исполнительной власти передали в Росаккредитацию лишь списки, содержащие фамилии, имена и отчества рекомендуемых технических экспертов, а все остальные сведения и письменные согласия на обработку персональных данных Федеральной службе по аккредитации пришлось получать самостоятельно. Выручили информационные технологии. На сайте Росаккредитации был размещен перечень технических экспертов, которых рекомендовали органы власти, экспертам надо было найти себя в этих списках и через специально разработанную электронную форму прислать все недостающие данные.

— *Помимо установления четких правил в процедуре аккредитации, закон направлен на то, чтобы закрепить детальные критерии аккредитации для разных видов аккредитованных лиц. Зачем это нужно?*

— Необходимость закрепления детально разработанных критериев аккредитации лежит прежде всего в плоскости их практического применения. Чтобы оценить, соответствует или не соответствует заявитель установленным требованиям, нужно учесть все аспекты, начиная с используемого ОС или ИЛ оборудования и заканчивая информацией на их сайте. Все критерии имеют одинаковый вес, и несоответствие хотя бы одному из них является препятствием для аккредитации. Именно поэтому установление детальных требований и четкого списка документов, подтверждающих их соблюдение, является крайне важным.

Ранее критерии аккредитации были установлены только для ОС и ИЛ. Сейчас принят приказ Министерства экономического развития РФ «Об утверждении критериев аккредитации, перечня документов, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации и перечня документов в области стандартизации, соблюдение требований которых заявителями, аккредитованными лицами обеспечивает их соответствие критериям аккредитации», который можно назвать всеобъемлющим, поскольку он содержит детальные требования для разных видов аккредитованных лиц. Например, в области обеспечения единства измерений выделено пять видов аккредитованных лиц. Появляются два новых вида аккредитованных лиц в сфере оценки соответствия: органы инспекции и провайдеры межлабораторных сравнительных испытаний (МСИ).

— *Чем занимаются инспекции и провайдеры МСИ? Для чего им нужна государственная аккредитация?*

— Органы инспекции — общепринятый тип аккредито-

ванных лиц, который функционирует во всем мире, однако в российском законодательстве данное понятие до сих пор не закреплено. Как правило, инспекции проводят оценку объектов в таких сферах, как строительство или промышленная безопасность, а также осуществляют проверку соблюдения технологических процессов.

Провайдеры МСИ существовали и до принятия закона об аккредитации: свои провайдеры есть, например, у Росстандарта и Россельхознадзора. В рамках законодательства Таможенного союза для процесса аккредитации ИЛ требуется проведение сличительных испытаний. Чтобы выполнить данное практическое требование законодательства, необходимо наличие организаций, которые занимались бы подготовкой образцов и организовывали работу по проведению сличительных испытаний.

Государственная аккредитация инспекций и провайдеров МСИ нужна, прежде всего, для подтверждения того, что они являются профессионалами в своей области и выполняют работу в соответствии с международными критериями, а также для гарантии объективности и компетентности результатов их деятельности. Надо помнить, что государственная аккредитация осуществляется в заявительном порядке, поэтому каждый заявитель самостоятельно должен оценить для себя необходимость прохождения данной процедуры.

— Изменились ли действующие критерии аккредитации для ОС и ИЛ?

— В целом критерии для данных видов аккредитованных лиц по-прежнему опираются на стандарты ИСО/МЭК 17025:2005 «Общие требования к компетентности испытательных и калибровочных лабораторий» и ИСО/МЭК 17065:2012 «Оценка соответствия. Требования к органам по сертификации продукции, процессов и услуг», однако, по сравнению с действовавшими ранее критериями, утвержденными Приказом Минэкономразвития № 682², есть ряд дополнений.

Ключевым требованием для сотрудников ОС и ИЛ по-прежнему остается наличие трехлетнего опыта работы, однако новыми критериями четко закреплено, что необходим не просто опыт работы в заявленной области аккредитации, а опыт работы по подтверждению соответствия. Таким образом, инженер-физик, имеющий многолетний опыт работы на производстве, но не участвовавший ранее в работах по подтверждению соответствия, не может считаться соответствующим требованию о наличии трехлетнего стажа.

Помимо этого, в части требований к персоналу ОС и ИЛ появилось такое понятие, как стажеры. Так, новыми критериями по аккредитации для ОС установлено, что к вспомогательным работам по сертификации могут привлекаться лица, которые не имеют трехлетнего опыта работы и профильного образования в заявленной области аккредитации, если они будут выполнять эти рабо-

ты под контролем и под ответственность основных сотрудников ОС. Иными словами, в ОС можно взять человека без опыта и под «присмотром» эксперта по сертификации привлекать его к работам по оценке соответствия, не связанным с принятием решений о выдаче, приостановлении, возобновлении, прекращении сертификатов соответствия. Что же касается стажеров ИЛ, то им для участия в испытаниях требуется стаж работы в лаборатории не менее одного года.

Также хотелось бы сказать несколько слов об оборудовании ИЛ. Ключевое требование состоит в том, чтобы оборудование принадлежало лаборатории (это должно подтверждаться документально), а также находилось по месту осуществления ее деятельности. Новыми критериями аккредитации установлено два случая, когда оборудование может находиться не по месту осуществления деятельности лаборатории. Первый — когда по ряду причин, например из-за больших размеров, оборудование не может находиться в пределах основного места осуществления деятельности лаборатории. Здесь важно обратить внимание на то, что испытания на этом оборудовании должны проводить сотрудники аккредитуемой лаборатории, а не сторонней организации. Заявителю нужно будет доказать это в ходе выездной оценки. Кроме того, в этом случае адрес дополнительного места осуществления деятельности ИЛ должен быть заявлен в Росаккредитацию и занесен в реестр аккредитованных лиц. Процедура передачи части испытаний другой лаборатории новыми критериями не предусмотрена.

Второй случай — когда в соответствии со стандарта требуется оборудование, которое должно находиться или находится у самого заказчика. В этой ситуации сам заказчик предоставляет ИЛ данное оборудование для проведения необходимых испытаний. Других вариантов, когда в соответствии с критериями допустимо нахождение оборудования вне лаборатории, не существует.

— Вступление в силу закона об аккредитации отразится на деятельности не только профессионального сообщества, но самой Росаккредитации. Какие проблемы в работе службы, на ваш взгляд, поможет решить закон?

— Прежде всего, закон об аккредитации содержит четкий обозначенный перечень документов, которые необходимо представить для подтверждения соответствия тому или иному критерию аккредитации при подаче заявки в Росаккредитацию. Это позволит решить проблему поступления в службу неполных пакетов документов или же, наоборот, целого вороха ненужных бумаг, среди которых трудно отобрать имеющие значение для подтверждения соответствия критериям. Справиться с этой проблемой поможет и подача заявлений на оказание госуслуги в электронной форме через ФГИС Росаккредитации: во ФГИС будут все необходимые формы, которые требуется заполнить, поэтому направить неполный комплект документов или неправильно оформленные документы будет невозможно.

² Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 октября 2012 г. № 682 «Об утверждении критериев аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) и требований к ним». — Прим. ред.

Переход инспекционного контроля в разряд государственных услуг создаст ситуацию, когда не Росаккредитация будет заставлять заявителей проходить инспекционный контроль, а они сами будут отслеживать сроки и подавать заявление на подтверждение компетентности. Если аккредитованные лица вовремя не пройдут данную процедуру, то они автоматически получают уведомление о приостановлении деятельности, а затем и о прекращении действия аттестата аккредитации.

Кроме того, в связи с введением требования о предоставлении обязательной электронной отчетности для ОС и ИЛ, у Росаккредитации отпадет необходимость проверять многие позиции во время выездной оценки соответствия аккредитованных лиц критериям аккредитации. Например, размещение протоколов испытаний во ФГИС снимет огромное количество вопросов к ОС, так как можно будет сопоставить данные, на основании которых они принимали решения, с данными из лабораторий. На наш взгляд, это хорошее средство совершенствования взаимодействия Росаккредитации с аккредитованными лицами и большой шаг вперед для построения прозрачного и добросовестного рынка оценки соответствия.

— Готова ли Росаккредитация к работе в рамках новых требований?

— Безусловно, готова. Конечно, нам пока сложно прогнозировать, сколько появится новых аккредитованных

лиц (например, инспекций). Потребуется определенное время для того, чтобы до конца наладить работу во ФГИС. Мы должны будем провести целый ряд больших разъяснительных мероприятий по применению положений новой нормативной базы. Необходимо будет создать комплексную систему подготовки и повышения квалификации экспертов по аккредитации. Будет по-новому выстраиваться сотрудничество с экспертными организациями и т.д.

Но нашей команде нравится это движение вперед, эти новые вызовы и задачи. Мы стремимся все предусмотреть, сделать все возможное, чтобы процессы были выстроены эффективно. Еще до вступления в силу закона в Росаккредитации были перераспределены полномочия между сотрудниками и назначены специалисты, ответственные за новые направления деятельности. Несмотря на огромную загруженность текущей работой по оказанию государственных услуг, на протяжении последних шести месяцев мы активно вели работу по внесению предложений в проекты нормативно-правовых актов. Мы искали пробелы в законодательстве и противоречия (коллизии) в праве и предлагали способы их устранения, участвовали в разработке механизмов правоприменения. Надеемся, что в результате этих мер как в технической, так и в содержательной части деятельности Росаккредитации не будет серьезных сбоев. Общих нам всем успехов, доверия и признания!

Стратегия российского бизнеса в условиях ВТО

Москва 2013

Министерство экономического развития Российской Федерации

WORLD TRADE CENTER MOSCOW

Сборник аналитических материалов

Контакты для приобретения:

За наличный расчет:
Бюро деловых услуг,
+7 (495) 258-12-12

По безналичному расчету:
Спецпроект «Россия в ВТО»,
Прогунова Лада Викторовна
+7 (968) 563-29-60,
+7 (495) 258-14-81,
LVProgunova@wtcmoscow.ru

Реклама