

ОТ РЕДАКЦИИ

ВОПРОСЫ К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ОТ 21 СЕНТЯБРЯ 2019 ГОДА N 1236 «О ПОРЯДКЕ И ОСНОВАНИЯХ ПРИНЯТИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМ ОРГАНОМ ПО АККРЕДИТАЦИИ РЕШЕНИЙ О ВКЛЮЧЕНИИ АККРЕДИТОВАННЫХ ЛИЦ В НАЦИОНАЛЬНУЮ ЧАСТЬ ЕДИНОГО РЕЕСТРА ОРГАНОВ ПО ОЦЕНКЕ СООТВЕТСТВИЯ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА И ОБ ИХ ИСКЛЮЧЕНИИ ИЗ НЕГО»

Не секрет, что одной из главных задач, декларируемых Федеральной службой по аккредитации (ФСА), является очистка рынка от недобросовестных участников последнего. И главным отчетом (или показателем) служит количество отозванных или приостановленных аккредитаций. Нас (редакцию) это не перестает удивлять: казалось бы, главной задачей регулятора должно быть развитие рынка, его поступательное движение, формирование доверия к власти со стороны сообщества. Тем более в таких жестких внешнеполитических условиях. Ан, нет! Видимо у чиновников свои мотивы и свое видение перспектив, которые мало совпадают с потребностями и чаяниями рядовых участников рынка.

И вот, чтобы, очевидно, дальше развивать рынок оценки соответствия, было принято Постановление Правительства РФ о национальной части Единого реестра органов по оценке соответствия Евразийского экономического союза.

Даже беглый взгляд на этот документ вызывает массу вопросов (часть из них мы озвучим в этом материале). А сейчас сформулируем то тревожное ощущение, которое нас не покидает с момента знакомства с текстом данного документа:

реализация Постановления Правительства РФ от 21 сентября 2019 года N 1236 может привести к стагнации рынка оценки соответствия, к существенному сокращению объема работ, выполняемых российскими органами по сертификации и испытательными лабораториями и центрами. А это напрямую связано с сокращением рабочих мест и оттоком квалифицированных кадров (которых и так осталось не очень много) в другие отрасли. Более того, это приведет к перенаправлению финансовых

потоков в другие страны. И, как следствие, приведет к увеличению контрафакта на российском рынке. Что диаметрально противоположно декларируемым целям Правительства и регулятора.

Ну, это – сугубо наше эмоциональное мнение.

Давайте же попробуем более пристально взглянуть на текст документа и сформулировать первые вопросы, которые возникают.

Итак, приступим:

Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2019 года N 1236

1. «п. 3. Аккредитованным лицам, указанным в пункте 2 настоящего постановления, а также аккредитованным лицам, включенным в национальную часть Единого реестра до даты вступления в силу Правил, утвержденных настоящим постановлением, представить до 1 марта 2020 г. в Федеральную службу по аккредитации сведения об их соответствии требованиям настоящего постановления по форме, утвержденной указанной Службой. Аккредитованные лица, не представившие такие сведения, подлежат исключению из национальной части Единого реестра» (выделено редакцией)

Вопросы: *Где опубликована форма, утвержденная Службой? Каким законодательным или нормативным актом это регулируется? (на момент публикации проект данной формы был размещен на федеральном портале проектов нормативных правовых актов (<https://regulation.gov.ru/p/98169> - от редакции).*

У аккредитованных лиц нет никакой информации о форме заявления, о правилах подачи заявления (через

ФГИС или на бумаге), о перечне документов, подтверждающих соответствия аккредитованного лица, о сроках рассмотрения. В связи с этим уже возникла ситуация, в которой аккредитованные лица могут не успеть подготовить и подать данные в ФСА или подать их неверно. И то, и другое может послужить причиной исключения из реестра и по сути полной приостановки деятельности.

Нужно официальное разъяснение о порядке подтверждения соответствия аккредитованного лица требованиям постановления от 21 сентября 2019 года N 1236.

2. «п.4. Федеральной службе по аккредитации до 31 декабря 2020 г. обеспечить рассмотрение сведений, представленных аккредитованными лицами в соответствии с пунктом 3 настоящего постановления...»

Вопросы: *На что закладывается срок аж в 10 (!) месяцев?*

Вы, что, господа, обалдели? Вы хотите прекратить всю деятельность практически на год? Другими словами, мы сталкиваемся с вероятностью, что до 1 января 2021 года национальная часть Единого реестра органов по оценке соответствия Евразийского экономического союза работать вообще не будет! А кто будет проводить оценку соответствия? Правильно, наши коллеги из Таможенного союза.

Так, в чьих интересах все это делается?

3. «п.5. Заявления аккредитованных лиц о включении их в национальную часть Единого реестра, поступившие в Федеральную службу по аккредитации до 1 января 2020 г., по которым указанной Службой на 1 января 2020 г. не принято решение об их включении в национальную часть Единого реестра, рассматриваются Службой в соответствии с Правилами, утвержденными настоящим постановлением»

Вопросы: *Каков срок рассмотрения Заявления аккредитованных лиц о включении их в национальную часть Единого реестра, поступившие в Федеральную службу по аккредитации до 1 января 2020г.? Каков порядок рассмотрения «переходных» заявлений?*

Не ясно, что будет с теми заявлениями, которые будут поданы до 1 января 2020г., но не будут рассмотрены до этой даты. Как будет происходить их пересмотр, какие будут сроки, какая процедура в целом – документы вернут или что-то дополнительно запросят для рассмотрения?

Нужно официальное разъяснение о переходном периоде для заявлений поданных до 01.01.2020.

Теперь переходим к «Правилам принятия национальным органом по аккредитации решений о включении аккредитованных лиц в национальную часть Единого реестра органов по оценке соответствия Евразийского экономического союза и об их исключении из него».

1. «п. 5. «..... На заседания Межведомственного совета могут быть приглашены руководители (заместители руководителей) Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Общероссийской общественной организации "Российский союз промышленников и предпринимателей", Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства "ОПОРА РОССИИ", Общероссийской общественной организации "Деловая Россия", а также руководители (заместители руководителей) объединений по защите прав потребителей и научных организаций. Члены Межведомственного совета **должны быть независимы от любого воздействия, которое оказывает или может оказать влияние на принимаемые Межведомственным советом решения.**» (выделено редакцией)

Вопросы: *Если не секрет, каков порядок проверки Членов Межведомственного совета на аффилированность, беспристрастность и независимость? В каком виде будет зафиксирован факт проверки вышеуказанных лиц? Будет ли он официально опубликован?*

По нашим данным, у аккредитованных лиц есть серьезные опасения, что включение в реестр станет дополнительным элементом недобросовестной конкуренции между участниками рынка.

Не исключена ситуация, в которой общественные организации и/или представители торгово-промышленной палаты, смогут «продвигать» свои интересы и интересы своих участников препятствуя включению в реестр аккредитованных лиц неугодных организаций, являющихся прямыми конкурентами.

Ну, а дальше – так любимые всем сообществом очередные

Критерии оценки Межведомственным советом национальной инфраструктуры качества возможности работы аккредитованного лица в области обязательной оценки (подтверждения) соответствия продукции требованиям права Евразийского экономического союза

1. п. 1: «1. Наличие у руководителя органа по сертификации, руководителя испытательной лаборатории (центра), их заместителей высшего образования по специальности и (или) направлению подготовки, соот-

ветствующим всей области аккредитации или ее части, **опыта работы в области оценки соответствия не менее 5 лет**, при этом учитывается опыт работы в течение 10 лет, предшествующих дню направления аккредитованным лицом заявления о его включении в национальную часть Единого реестра органов по оценке соответствия Евразийского экономического союза (далее - Единый реестр).» (выделено редакцией)

Вопросы: *Каким именно опытом должен обладать руководящий состав аккредитованных лиц? Какими нормативными документами руководствоваться, как оценивать и подтверждать опыт?*

В соответствии со 184 ФЗ «оценка соответствия - прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту». Это определение достаточно обширное, объектом оценивание может быть как продукция, так и процессы с услугами. Опять же неясно, должен быть опыт на руководящей должности или на любой, связанной с оценкой? Опыт работы в лаборатории зачтется руководителю органа по сертификации или нет. То же самое касается работы в органе, для руководителя лаборатории.

Нужно официальное разъяснение как оценивать и подтверждать опыт (какими документами).

2. п. 4: «4. Отсутствие в составе учредителей или участников юридического лица, аккредитованного в национальной системе аккредитации, составе ключевого персонала аккредитованного лица лиц, ранее являвшихся учредителями или участниками юридического лица, аккредитованного в национальной системе аккредитации, лиц, осуществлявших трудовую деятельность в составе ключевого персонала иных аккредитованных лиц, у которых в течение 2 лет, предшествующих дню подачи заявления о включении в национальную часть Единого реестра, **были выявлены случаи массовой или систематической необоснованной выдачи документов об оценке (о подтверждении) соответствия**, либо аккредитованных лиц, уклонившихся от проведения проверки при осуществлении федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц, а равно направивших заявление о прекращении действия аккредитации в период проведения в отношении их такой проверки, либо прекративших деятельность в качестве органа по сертификации и при этом не прекративших действие выданных ими сертификатов соответствия на продукцию, выпускаемую серийно, выданных в рамках обязательной сертификации, либо не осуществивших

передачу функций по проведению инспекционного контроля другим органам по сертификации.» (выделено редакцией)

Вопросы: *Каким образом аккредитованные лица должны оценить факт наличия «случаев массовой или систематической необоснованной выдачи документов об оценке (о подтверждении) соответствия» и иных нарушений, указанных в данном пункте?*

Возможно, будут какие-то критерии оценивания и реестр аккредитованных лиц, у которых выявлены такие нарушения?

Каким образом должна осуществляться «передача функций по проведению инспекционного контроля другим органам по сертификации»?

Каким образом аккредитованные лица должны оценить факт наличия «случаев массовой или систематической необоснованной выдачи документов об оценке (о подтверждении) соответствия» и иных нарушений, указанных в данном пункте?

Возможно, будут какие-то критерии оценивания и реестр аккредитованных лиц, у которых выявлены такие нарушения?

Каким образом должна осуществляться «передача функций по проведению инспекционного контроля другим органам по сертификации» (какая официальная процедура)?

В этом пункте прослеживаются нарушения прав граждан и юридических лиц, которые не могут нести ответственность за действие или бездействие иных лиц. Помимо этого, нет определений для ряда терминов и нет процедуры передачи функций по проведению инспекционного контроля. На сегодня трактовка термина «массовой» у ФСА - это «более двух»...

Простой пример: эксперт когда-то работал в аккредитованном органе и добросовестно выполнял все обязанности в соответствии с требованием законодательства, а после его увольнения в аккредитованном лице произошли какие-то ситуации, описанные в п.4. Судя по данному пункту Критериев, этот эксперт автоматически оказывается в «черном списке», и наличие такого эксперта грозит его новому работодателю отказом во включении в реестр или исключением из этого реестра. Вопрос: А в чем вина этого эксперта? Он лично ничего не нарушал... Получается, что эксперт несет ответственность за действие других лиц. Тем более, не ясно в чем вина нового работодателя и как ему отследить такие ситуации?

То же самое может быть и с генеральным директором, руководителем или учредителем. Руководитель может

уволиться из органа по сертификации, когда его будут вынуждать работать с нарушениями, но получается, что, поступив так, он будет виновен в последующих нарушениях органа, к которым он не может иметь никакого отношения и не может никак повлиять. То же самое касается продажи компании - это законная процедура. Почему учредитель, продав компанию, должен нести ответственность за решения нового учредителя и последующую деятельность этой компании? Мало того, что продать нельзя без риска, так ещё и закрыть не получится, не отменив все сертификаты, так как нет процедуры передачи инспекционного контроля.

Помимо этого, согласно требованиям ГОСТ Р ИСО/МЭК 17065-2012 «Оценка соответствия. Требования к органам по сертификации продукции, процессов и услуг» и ГОСТ ISO/IEC 17025-2019 «Общие требования к компетентности испытательных и калибровочных лабораторий», генеральный директор, а тем более учредитель, ограничены в возможности иметь воздействие на деятельность испытательной лаборатории или органа по сертификации, так как в ином случае появляется прямой конфликт интересов. При этом согласно постановлению и учредитель, и генеральный директор будут нести прямую ответственность за принятые решения аккредитованных лиц, вплоть до дисквалификации. Это несет прямую угрозу частному бизнесу.

Нужны разъяснения:

Как оценивать нарушения? Как отслеживать наличие таких нарушений у аккредитованных лиц и персонала? Для аккредитованных лиц нужен какой-то реестр – «черный список персонала». Нужно дать определение терминам «массовой или систематической необоснованной выдачи документов». Нужен порядок передачи функций по проведению инспекционного контроля.

3. п. 5: «5. Отсутствие в течение 1 года, предшествующего дню подачи заявления о включении в национальную часть Единого реестра, фактов взаимодействия при выполнении работ по обязательной оценке (подтверждению) соответствия с аккредитованными лицами, в том числе органами по оценке (подтверждению) соответствия иностранных государств, допустившими **случаи массовой или систематической необоснованной выдачи документов об оценке (о подтверждении) соответствия.**» (выделено редакцией)

Вопросы: *Каким образом аккредитованные лица должны/могут отслеживать «случаи массовой или систематической необоснованной выдачи документов об*

оценке (о подтверждении) соответствия»? Возможно, будут какие-то критерии оценивания и реестр аккредитованных лиц, у которых выявлены такие нарушения?

В этом пункте, опять же, прослеживаются нарушения прав граждан и юридических лиц, которые не могут нести ответственность за действие или бездействие иных лиц. Помимо этого, нет определений для ряда терминов.

ФСА, обладая рядом инструментов и полномочий, не всегда оперативно выявляет такие случаи, но при этом хочет, чтобы аккредитованные лица каким-то образом делали это за них... но как это сделать?

Пример: орган по сертификации проводит процедуру подтверждения соответствия в строгом соответствии с требованиями законодательства, в том числе отбирает образцы и отправляет на испытания, оценивает полученные протоколы испытаний, проводит оценку поставщиков. Но лаборатория «по своему хотению» начинает выдавать массово и необоснованно протоколы другим организациям. Орган тут при чем? Орган работал в строгом соответствии с законодательством, но, судя по данному пункту, он должен нести ответственность за другое лицо.

Допустим, ситуацию с органом ещё как-то можно оправдать и сослаться на требование, что орган по сертификации должен оценивать своих контрагентов и проверять лаборатории, но есть и обратная ситуация...

Пример: Испытательная лаборатория работает абсолютно правильно и прозрачно, соответствует всем требованиям. В эту лабораторию обратился орган по сертификации для испытания образцов продукции, лаборатория провела испытания образцов и выдала протокол. Что с этим протоколом будет дальше – неизвестно. Как лаборатория должна понять, насколько добросовестно работает этот орган? Почему лаборатория должна нести ответственность за действия этого органа? Какой-то абсурд...

Можно провести параллель: охотник с психическими расстройствами получил официальную лицензию на покупку оружия, пришел в магазин, купил себе ружье по этой лицензии, а на следующий день убил соседа. Получается, что ответственность за убийство должен нести магазин? А что он нарушил? У охотника была лицензия, и он обязан был продать оружие. Тут налицо попытка перекладывания ответственности, так как очевидна вина самого охотника, разрешительной инспекции, выдавшей лицензию и/или врача, выдавшего справку.

Нужно дать какие-то критерии оценки и разграничить ответственность аккредитованных лиц в случаях, когда установлено, что аккредитованное лицо злонамеренно взаимодействовало с недобросовестным аккре-

дитованными лицами, и это нанесло ущерб. И когда это было неумышленно и без каких-то последствий.

Нужно дать определение терминам «массовой или систематической необоснованной выдачи документов».

4. п. 11: «11. Наличие в области аккредитации испытательной лаборатории (центра) **не менее половины методов исследований (испытаний) и измерений, содержащихся в перечне (перечнях) международных и региональных (межгосударственных) стандартов, а в случае их отсутствия - национальных (государственных) стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований соответствующего технического регламента (технических регламентов) Евразийского экономического союза (Таможенного союза) и осуществления оценки соответствия объектов** технического регулирования (за исключением методов исследований (испытаний) и измерений, в том числе правил отбора образцов (проб), и иных документов, указанных в области аккредитации, для проведения работ, по которым лаборатории требуется использование оборудования, которое не имеет широкого распространения, требует регулярного обслуживания (уникальное оборудование) и находится по месту осуществления деятельности заказчика работ по исследованиям (испытаниям) и измерениям).» (выделено редакцией)

Вопросы: *Каким образом проводить оценку количества методов, и эта оценка должна касаться объекта испытаний или целиком технического регламента? Что делать узкоспециализированным лабораториям, которые не используют уникальное оборудование, но при этом выполняют узконаправленные испытания (микробиология, токсичность, пожаробезопасность и др.)?*

Скорее всего, этим пунктом хотели сказать, что в области лаборатории должно быть как минимум половина методов применимых к объекту технического регламента, а не в целом к техническому регламенту. Но пока это выглядит так, что лаборатория должна иметь не менее половины методик в области технического регламента в целом, а это неправильно.

Например: распространённый случай, когда лаборатория, имея в области аккредитации все методы для испытания, к примеру, детских велосипедов (ТР ТС (ЕАЭС) 007), вообще не имеет методов для испытаний ряда другой продукции, относящейся к этому же регламенту (ТР ТС (ЕАЭС) 007): одежда, обувь, посуда, зубные щетки и т.д.

Что делать с узкоспециализированными лабораториями, которые не используют уникальное оборудование?

Например: микробиология. В лаборатории есть лицензия на 3,4 группу патогенности, лаборатория работает только по микробиологии и, допустим, в том числе делает смывы с игрушек (ТР ТС (ЕАЭС) 008) и больше ничего в рамках ТР ТС (ЕАЭС) 008 не делают, так как специализируются исключительно на микробиологии в части косметики и пищевой продукции. Тоже самое касается токсичности, пожарки и т.д... можно ещё много таких примеров написать.

Вообще, это общепринятая мировая практика, где лаборатории делят между собой испытания по направлениям деятельности: кто-то специализируется на микробиологии, кто-то на механических испытаниях, а кто-то на химических... а сейчас у нас в этом могут сильно ограничить.

Нужны разъяснения:

Требование по наличию «половины методов исследований (испытаний) и измерений» касаются всего ТР ТС (ЕАЭС) или конкретного объекта?

Что делать узкоспециализированным лабораториям и могут ли они как-то законно обойти это требование?

5. п. 10: «10. Наличие в области аккредитации органа по сертификации продукции, подлежащей оценке (подтверждению) соответствия требованиям технических регламентов Евразийского экономического союза (Таможенного союза), предусматривающих оценку (подтверждение) соответствия установленным требованиям к органам по сертификации в форме сертификации (декларирования), включая все схемы сертификации (декларирования), предусмотренные указанными **техническими регламентами, согласно приложению.**» (выделено редакцией)

Вопросы: *означает ли это, что орган по сертификации, соответствующий требованиям критериев и имеющий в области аккредитации ТР ТС (ЕАЭС), указанные в Приложении, может дополнительно проводить регистрацию деклараций о соответствии продукции по иным ТР ТС (ЕАЭС), не включенным в приложение, но имеющейся в области аккредитации органа по сертификации? Или регистрация деклараций о соответствии по иным ТР ТС (ЕАЭС), не включенным в приложение, для органов по сертификации в РФ станет недоступной функцией в принципе?*

Приложение включает в себя только ТР ТС (ЕАЭС) с сертификацией и декларирование с участием органа

(ТР ТС (ЕАЭС) 009). При этом есть много регламентов, которые предусматривают как самостоятельную регистрацию заявителем, так и по средствам обращения в орган по сертификации. Не ясно, либо это постановление полностью запретит регистрацию через орган, либо при соответствии критериям, орган сможет проводить регистрацию деклараций, входящей в его область, но не входящей в приложение к постановлению.

Нужно разъяснение о порядке включения в реестр информации о иных ТР ТС (ЕАЭС), которые есть в

области аккредитации органа в случае, если это допустимо.

И это – лишь небольшой перечень возникающих вопросов. Ведь мы прекрасно знаем, что настоящие проблемы начинаются во время реализации.

А если, не дай Бог, начнется реализовываться наш пессимистический сценарий? Кто, как и в какие сроки сможет «подправить» законодательство?

Прямо скажем, на наш взгляд, российский рынок оценки соответствия ожидает очень трудный 2020 год. С новым годом!