



М.А. Якутова —
заместитель
руководителя
Росаккредитации

В настоящее время в реестре экспертов по аккредитации содержится информация о 593 специалистах¹. Перечень областей их аттестации включает различные сферы: производство химических веществ и пищевых продуктов, строительство, металлургическая промышленность и др. Наибольшее количество экспертов аттестованы в общей области: только среди экспертов по аккредитации испытательных лабораторий их 135 человек. Однако более востребованы эксперты со специализированной областью аттестации, прежде всего те, кто проводит оценку соответствия согласно требованиям технических регламентов Таможенного союза (далее — ТС), особенно в таких областях как «производство пищевых продуктов», «производство машин и оборудования» «лифтовое хозяйство», а также эксперты по аккредитации испытательных лабораторий (центров).

Большая часть экспертов, зарегистрированных в реестре, попали в него по упрощенной схеме, то есть без сдачи квалификационно-

¹ Сюда входят также и те эксперты, статус которых был прекращен. Таких экспертов в настоящее время 89, из них 42 эксперта лишились статуса за допущенные нарушения.

Читайте и узнаете:

- о разграничении ответственности между экспертом по аккредитации и экспертной организацией;
- к чему может привести внесение заведомо ложной информации в документацию по аккредитации;
- как проверяются документы, предоставляемые экспертами в Росаккредитацию, на соответствие требованиям законодательства РФ

ИЗМЕНЕНИЯ В ПОДХОДАХ К РАБОТЕ ЭКСПЕРТОВ ПО АККРЕДИТАЦИИ

В связи со вступлением в силу Федерального закона от 28.12.2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» ряд принципиальных изменений затронул деятельность экспертов по аккредитации. В статье приведен обзор основных нововведений закона и принятых для его реализации подзаконных актов

го экзамена. Для включения в реестр эксперту необходимо было иметь свидетельство об аттестации в одной из добровольных систем аккредитации, выданное до 01.10.2012 г. и действовавшее на момент подачи заявления о включении в реестр. В результате такого подхода, вынужденно примененного на начальном этапе развития национальной системы аккредитации, в реестр было внесено значительное число экспертов, не подтвердивших свою компетентность непосредственно в Росаккредитации. Кроме того, многие эксперты добровольных систем аккредитации, включенные в реестр Росаккредитации, не были полностью готовы к работе по новым правилам.

В настоящее время в правовом регулировании деятельности экспертов по аккредитации произошел ряд изменений, связанных со вступлением в силу № 412-ФЗ и сопутствующих ему подзаконных актов. Значение данных изменений можно рассматривать в двух плоскостях. Прежде всего они устанавливают единые универсальные правила экспертной работы, что снимает большое количество вопросов, возникающих у экспертов в ходе их деятельности. Кроме того, законодательные новшества направлены на то, чтобы установить более четкие рамки взаимодействия экспертов с другими участниками системы аккредитации, прежде всего — с Федеральной службой по аккредита-

ции, заявителями и аккредитованными лицами.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЭКСПЕРТОВ ПО АККРЕДИТАЦИИ

№ 412-ФЗ и подзаконными актами, принятыми для его реализации, четко регламентируется статус участников национальной системы аккредитации.

В соответствии с ч. 13 ст. 4 № 412-ФЗ эксперт по аккредитации — физическое лицо, прошедшее аттестацию и включенное в соответствующий реестр, которое привлекается Федеральной службой по аккредитации к организации и проведению экспертизы соответствия заявителя или аккредитованного лица критериям аккредитации.

В настоящее время единственным механизмом, посредством которого можно попасть в реестр экспертов по аккредитации, является аттестация.

будут пройти переаттестацию в ближайшие три года. В первую очередь в график переаттестации будут включены эксперты, попавшие в реестр по упрощенной схеме, без прохождения процедуры аттестации.

В соответствии с новым федеральным законом аттестация и переаттестация экспертов осуществляются в форме квалификационного экзамена. Для допуска к нему кандидат в эксперты должен соответствовать определенным требованиям, которые установлены приказом Минэкономразвития России от 23.05.2014 г. № 289 «Об утверждении требований к эксперту по аккредитации и правил аттестации экспертов по аккредитации». К числу таких требований относится наличие высшего образования и опыта работы не менее четырех лет в сфере, соответствующей заявленной области аттестации, а также участие не

время в соответствии с приказом Минэкономразвития № 289 состоит из трех этапов:

а) выполнение тестового задания, включающего 30 общих вопросов на знание нормативной базы. На это претенденту отводится не более одного часа;

б) ответы на четыре специализированных вопроса экзаменационного билета, составленных с учетом заявленной области аттестации. На подготовку претенденту дается не менее 40 минут;

в) демонстрация претендентом навыков работы в Федеральной государственной информационной системе Росаккредитации (ФГИС Росаккредитации).

Усовершенствованная процедура, таким образом, позволяет оценить не только специальные знания кандидата в эксперты, но и понимание им нормативных и методических документов в сфере аккредитации, а также его умение работать с информационной системой Росаккредитации.

Важным новшеством в регламентации правового статуса эксперта по аккредитации является возможность приостановить действие свидетельства об аттестации по инициативе эксперта сроком до четырех месяцев в течение одного календарного года (единовременно либо по частям).

Помимо прав и обязанностей, изменения затронули и такой неотъемлемый элемент его правового статуса эксперта, как ответственность. Прежде всего, ч. 2 ст. 19.26 «Кодекса об административных правонарушениях» (КоАП РФ), введенной «законом-спутником» № 412-ФЗ², установлена админи-

Усовершенствованная процедура квалификационного экзамена позволяет оценить не только специальные знания кандидата в эксперты, но и понимание им нормативных и методических документов в сфере аккредитации и умение работать с информационной системой Росаккредитации

Кроме того, в отношении всех действующих экспертов по аккредитации законодательно установлена обязанность подтверждать свою компетентность через процедуру переаттестации, которая проводится не реже одного раза в пять лет. Все специалисты, уже находившиеся в реестре экспертов по аккредитации на момент вступления в силу № 412-ФЗ, должны

менее пяти раз в качестве стажера в процедурах аккредитации, подтверждения компетентности или мероприятий в рамках инспекционного контроля.

Определенные изменения претерпела и сама процедура квалификационного экзамена. Если ранее он проводился в форме устного собеседования по экзаменационным билетам, то в настоящее

² Федеральный закон от 23.06.2014 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

стративная ответственность экспертов по аккредитации за выдачу заведомо ложных экспертного заключения, акта выездной экспертизы или акта экспертизы. Размер административного штрафа за данное правонарушение составляет от 20 до 50 тыс. руб.

Кроме того, сохраняется «дисциплинарная» ответственность в форме прекращения действия аттестации, закрепленная в ст. 11 № 412-ФЗ. Основанием для наступления данного вида ответственности являются:

1. Предоставление в экспертном заключении, акте выездной экспертизы, акте экспертизы заведомо ложной информации.

В качестве заведомо ложной информации может рассматриваться, например, наличие в перечисленных документах подписей экспертов, не участвовавших в оценке заявителя критериям аккредитации; искажение информации о фактах, выявленных во время документарной и/или выездной оценки; ссылки на недействующие нормативные документы или игнорирование прямых требований законодательства об аккредитации.

2. Нарушение запрета на совмещение работ по аккредитации с деятельностью по оценке соответствия и обеспечению единства измерений в данной области аккредитации.

Данный запрет, установленный п. 6 ст. 11 № 412-ФЗ, трактуется однозначно: эксперты, внесенные в реестр экспертов по аккредитации, ни при каких обстоятельствах не имеют права участвовать в работах по оценке соответствия (обеспечения единства измерений) и подписывать сертификаты соответствия в области, соответствующей области их аттестации. Данный запрет распространяется,

в том числе и на те ситуации, когда эксперт подписывает сертификаты в качестве руководителя или иного должностного лица органа по сертификации.

3. Нарушение требований о независимости эксперта от любого воздействия, которое может оказать влияние на решение, принимаемое по государственной услуге.

В качестве примера нарушения данного запрета можно привести случаи, когда для участия в работах по аккредитации отбирается эксперт, тем или иным образом связанный с аккредитуемой организацией (является одним из ее учредителей или близким родственником кого-либо из сотрудников проверяемой организации, ранее работал в аккредитуемой организации, консультировал ее при подготовке к аккредитации, обучал экспертов по сертификации/сотрудников проверяемой лаборатории и т.п.). В подобной ситуации эксперт по аккредитации обязан уведомить Росаккредитацию о возможном или явном конфликте интересов.

4. Нарушение требования об обеспечении конфиденциальности сведений, полученных в процессе аккредитации.

Под нарушением требования о конфиденциальности понимается использование указанных сведений в целях, не связанных с осуществлением работ в рамках оказываемой государственной услуги.

Помимо № 412-ФЗ, основания для лишения статуса эксперта также предусмотрены Приказом Минэкономразвития от 23.05.2014 г. № 289. В частности данным Приказом закреплено, что аттестация эксперта по аккредитации прекращается в случае:

- установления Федеральной службой по аккредитации пяти и более фактов нарушения экспертом по аккредитации требований законодательства в течение года;
- двух и более фактов превышения на пять и более рабочих дней общих сроков аккредитации и подтверждения компетентности и сроков исполнения отдельных административных процедур в течение года (при проведении документарной и выездной экспертиз, направлении в Федеральную службу по аккредитации предложений о составе экспертной группы и т.п.).

Проверка в отношении эксперта по аккредитации проводится на основании обращения заявителя или аккредитованного лица. Такое обращение должно сопровождаться документами, которые подтверждают несоответствие эксперта требованиям законодательства (п. 1 Приказа Минэкономразвития от 23.05.2014 г. № 292 «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»).

Необходимо отметить, что в соответствии с Приказом Минэкономразвития № 292, решение о прекращении действия аттестата эксперта по основаниям, предусмотренным ч. 6-8 ст. 11 № 412-ФЗ, принимается после установления комиссией, которая создается по решению заместителя руководителя Росаккредитации, факта несоответствия эксперта требо-

ваниям закона. В состав данной комиссии включается не менее 3 должностных лиц Федеральной службы по аккредитации, при необходимости на заседание могут быть приглашены представители заявителя (аккредитованного лица), эксперты по аккредитации и технические эксперты, должностные лица Росаккредитации. В ходе таких согласительных

трено установление детальных требований к той работе, которую осуществляют эксперты в рамках оказания государственных услуг по аккредитации и по подтверждению компетентности.

Прежде всего № 412-ФЗ установлены сроки проведения документальной и выездной оценки и предоставления экспертом по аккредитации заключений в Феде-

Решение о прекращении действия аттестата эксперта принимается после установления факта несоответствия эксперта требованиям закона комиссией, которая создается по решению заместителя руководителя Росаккредитации

процедур эксперту, к работе которого имеются вопросы, предоставляется возможность разъяснить суть предъявляемых ему претензий, лично прокомментировать собственные действия, отстаивать свою позицию.

Эксперт по аккредитации, в отношении которого принимается решение о прекращении действия свидетельства об аттестации, сохраняет возможность участвовать в работах по аккредитации в качестве технического эксперта. Для восстановления статуса эксперта по аккредитации ему необходимо заново пройти процедуру аттестации. Однако сделать это он может не ранее чем через год после прекращения действия свидетельства.

ТРЕБОВАНИЯ К РАБОТЕ ЭКСПЕРТОВ ПО АККРЕДИТАЦИИ

Помимо четкого закрепления правового статуса экспертов, № 412-ФЗ и соответствующими подзаконными актами предусмо-

тельную службу по аккредитации. Для документальной экспертизы данный срок составляет не более 20 рабочих дней со дня получения информации об утверждении состава экспертной группы, для выездной оценки — не более 20 рабочих дней со дня получения информации об утверждении программы выездной оценки (пп. 15, 25 ст. 17 № 412-ФЗ). Помимо этого установлен срок направления в Росаккредитацию предложений о составе экспертной группы, который составляет пять рабочих дней (п. 8 ст. 17 № 412-ФЗ). Неоднократное (2 и более раз) превышение данных сроков в течение года на пять и более рабочих дней, как отмечалось выше, является основанием для прекращения действия свидетельства об аттестации эксперта по аккредитации (п. 37 «Правил аттестации экспертов по аккредитации», утвержденных Приказом Минэкономразвития № 289).

Нововведением в сфере аккредитации является также закрепление обязательных форм документов, предоставляемых экспертом в Федеральную службу по аккредитации по итогам проведения документальной и выездной экспертизы, а также перечня сведений, которые должны быть включены в указанные документы. Данные нормы введены Приказом Минэкономразвития № 284 от 23.05.2014 г. «Об утверждении форм и перечней сведений, содержащихся в экспертном заключении, акте выездной экспертизы, акте экспертизы»³. Важным положением данного Приказа является требование о наличии в документах, предоставляемых в Росаккредитацию, однозначного вывода о соответствии или несоответствии заявителя или аккредитованного лица критериям аккредитации. В случае же выявления экспертной группой несоответствия заявителя критериям аккредитации эксперту необходимо указать четкие основания для отказа в аттестации. Указанное требование позволяет избежать распространенных в прошлом ситуаций, когда в заключениях эксперта содержались расплывчатые формулировки, имеющие различные трактовки⁴. Кроме того, введение вышеуказанных форм снимает большое количество вопро-

³ Под актом экспертизы в соответствии с положениями № 412-ФЗ понимается экспертное заключение, предоставляемое в Федеральную службу по аккредитации по итогам процедуры подтверждения компетентности аккредитованного лица.

⁴ В качестве примеров таких формулировок можно указать следующие: «Заявитель в целом соответствует критериям аккредитации», «Мы подтверждаем техническую компетентность заявителя», «Несмотря на ряд несоответствий критериям аккредитации, заявитель может осуществлять деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

сов, за разъяснением которых эксперты при подготовке тех или иных документов ранее были вынуждены обращаться в Росаккредитацию.

Важно отметить и то, что в силу требований п. 13 ст. 11 № 412-ФЗ все документы, подготовленные экспертами в ходе аккредитации или подтверждения компетентности (экспертное заключение, акт выездной экспертизы, акт экспертизы), направляются в Росаккредитацию исключительно посредством ФГИС. Другие механизмы взаимодействия экспертов по аккредитации с национальным органом по аккредитации законом не предусмотрены. В связи с этим все действующие эксперты по аккредитации приобретают электронные цифровые подписи и открывают личные кабинеты во ФГИС, в них эксперты получают информацию о назначенных им работах, формируют необходимые документы с использованием шаблонов, передают эти документы другим участникам процесса, обмениваются сообщениями с заявителями и сотрудниками Росаккредитации и т.п. Иными словами, взаимодействие экспертов по аккредитации с Федеральной службой становится полностью автоматизированным.

Экспертное заключение, акт выездной экспертизы, акт экспертизы, представляемые экспертами в Росаккредитацию, должны быть проверены сотрудниками службы, что также является новшеством в процедуре аккредитации. Порядок такой проверки, ее сроки, а также основания для несогласия сотрудников Росаккредитации с выводами эксперта установлены Приказом Минэкономразвития № 293 от 23.05.2014 г.



В силу требований закона все документы, подготовленные экспертами в ходе аккредитации и подтверждения компетентности, должны направляться в Росаккредитацию исключительно посредством ФГИС

«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».

В ходе проверки оцениваются следующие факторы:

- соблюдение требований к формам документов и содержащимся в них сведениям;
- соответствие эксперта по аккредитации и технических экспертов, подписавших документ, утвержденному Росаккредитацией персональному составу экспертной группы;
- выполнение экспертной группой полного объема работ, предусмотренных утвержденной программой выездной оценки (применительно к акту выездной экспертизы);
- обоснованность выводов экспертной группы о соответствии или несоответствии заявителя или аккредитованного лица критериям аккредитации.

В случае, если при проверке документов должностными лицами Росаккредитации будет установлен факт проведения работ в со-



ответствии с программой оценки не в полном объеме, выявлены необоснованные выводы о соответствии или несоответствии заявителя критериям аккредитации или наличие особого мнения члена экспертной группы, решение по рассматриваемой государственной услуге будет приниматься через специальные процедуры в соответствии с Приказом Минэкономразвития № 293. Для рассмотрения подобных случаев создается комиссия под руководством заместителя руководителя Федеральной службы по аккредитации.

МЕТОДИКА ОТБОРА ЭКСПЕРТОВ И ФОРМИРОВАНИЕ ЭКСПЕРТНОЙ ГРУППЫ

Изменения, связанные с введением новой нормативной базы, затронули и методику отбора экспертов, которая была усовершенствована с учетом имеющейся

практики в данной области, и нашли отражение в Приказе Минэкономразвития № 287 от 23.05.2014 г. «Об утверждении Методики отбора экспертов по аккредитации для выполнения работ в области аккредитации».

1. Прежде всего для экспертов предусмотрена возможность при подаче заявления на аттестацию выбрать регион или федеральный округ, в котором они хотят осуществлять работы, и тем самым ограничить географию своей деятельности. Такие эксперты не будут принимать участие в отборе на те работы, которые находятся за пределами указанной ими территории.

2. Схема распределения работ, которая состоит из нескольких этапов, закрепляется между экспертами. Так, например, на первом этапе отбора учитывается опыт участия эксперта в деятельности по аккредитации и под-

тверждению компетентности именно этого аккредитованного лица (п. 3 «Методики отбора экспертов по аккредитации»). Эксперт по аккредитации, являвшийся руководителем экспертной группы при первичной аккредитации, будет в обязательном порядке принимать участие в осуществлении процедуры подтверждения компетентности в первый год с момента аккредитации данного аккредитованного лица. В дальнейшем, то есть на третий и пятый год с момента аккредитации данной организации, данный эксперт отбираться для проведения работ не будет.

На втором этапе отбора (п. 4 «Методики отбора экспертов по аккредитации») учитывается область аттестации эксперта, с тем чтобы работы по аккредитации распределялись равномерно. В первую очередь для проведения работ отбираются эксперты со специализированной областью аттестации. В том случае, если за всеми экспертами, имеющими специальную область аттестации, уже числится более пяти работ по аккредитации и/или подтверждению компетентности, отбирается эксперт с общей областью аттестации.

3. В части формирования состава экспертной группы принципиальным новшеством является введение реестра технических экспертов. Если ранее эксперты по аккредитации могли включать в состав экспертной группы в качестве технического эксперта любого человека, обладающего необходимыми знаниями и компетенцией, то в настоящее время для участия в работах по аккредитации могут отбираться только те технические эксперты, которые состоят в соответствующем реестре.

До вступления в силу № 412-ФЗ Росаккредитацией был составлен предварительный перечень экспертов, получено их согласие на включение в него, собраны необходимые персональные данные. После этого был сформирован официальный реестр, который на текущий момент включает в себя более 2 800 специалистов в разных областях.

Введение реестра технических экспертов — большое подспорье в деятельности экспертов по аккредитации, прежде всего тех, кто не работал в крупных экспертных организациях и вследствие этого имеет ограниченный круг знакомых технических экспертов. Ранее такие эксперты испытывали определенные трудности при формировании состава экспертной группы. В настоящее время эксперту по аккредитации можно в режиме онлайн посмотреть, кто является специалистом в той или иной узкой области, договориться с ним и направить предложения о составе экспертной группы в Росаккредитацию.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЭКСПЕРТА ПО АККРЕДИТАЦИИ И ЭКСПЕРТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

В части регламентации деятельности экспертов по аккредитации важным положением, предусмотренным новой нормативной базой, является закрепление статуса экспертных организаций, их прав и обязанностей. Здесь необходимо отметить несколько важных моментов.

Согласно новым требованиям участвовать в работах по аккредитации могут только те эксперты по аккредитации, которые состоят в штате экспертных организаций (по основному месту работы

или по совместительству) или прикреплены к экспертной организации на основании гражданско-правового договора. Экспертам по аккредитации предоставлено право выбора экспертной организации, с которой они будут осуществлять взаимодействие в целях оказания государственных услуг по аккредитации. Соответственно, они вправе выбирать и

Ответственным за содержательную часть работ по оценке соответствия заявителя критериям аккредитации является эксперт по аккредитации, и это серьезная гарантия его добросовестной работы

должны выбрать такую экспертную организацию, в которой созданы максимально комфортные условия для их работы и хорошо налажено решение всех организационных вопросов. Это, в свою очередь, создаст между экспертными организациями конкуренцию за экспертов как за ценный ресурс, важный для существования самой экспертной организации. Стоит уточнить, что у экспертной организации нет права отказать эксперту в прикреплении, если он к ней обратился.

Но для того, чтобы войти в реестр экспертных организаций, организация должна соответствовать ряду требований:

- иметь в штате по основному месту работу не менее пяти экспертов по аккредитации (п. 2 ст. 14 № 412-ФЗ);
- осуществлять свою деятельность в соответствии с системой менеджмента качества (п. 2 ст. 14 № 412-ФЗ);
- иметь интернет-сайт (п. 2 ст. 14 № 412-ФЗ);
- соблюдать запрет на совмещение деятельности по оказанию услуг по аккредитации в качестве экспертной организации с работами по оценке соответствия и/или обеспечению единства измерений (п. 4 ст. 14 № 412-ФЗ).

Установление данных требований, безусловно, приведет к изменениям на рынке экспертных услуг. В связи с введением запрета на совмещение услуг по аккредитации с работами по оценке соответствия и/или обеспечению единства измерений, многие учреждения, которые ранее активно участвовали в процедуре аккредитации (центры стандартизации и метрологии, исследовательские институты, в составе которых действовали органы по сертификации и испытательные лаборатории, и т.п.), уже не смогут иметь статус экспертной организации. Руководители организаций и учреждений должны будут выбирать: или оказывать услуги по аккредитации, или проводить работы по оценке соответствия и/или обеспечению единства измерений.

Наконец, важный момент, связанный с закреплением статуса экспертной организации, заключается в разграничении ответственности между ней и экспертом по аккредитации. В соответствии с общим замыслом введения нового закона, экспертная

организация — это юридическое лицо, которое осуществляет организационное обеспечение деятельности экспертов по аккредитации. К ее функциям относится заключение договора с заявителем, привлечение к работе технических экспертов, заказ железнодорожных и транспортных билетов, бронирование проживания, финансирование работ и так далее. Экспертная организация, таким образом, несет ответственность за организационную часть работ. Ответственным за содержательную часть, связанную с оценкой соответствия заявителя критериям аккредитации, становится эксперт по аккредитации, что является серьезной гарантией добросовестности его работы.

[ККП]



РЕЗЮМЕ

В № 412-ФЗ и сопутствующих ему подзаконных актах содержится ряд принципиальных новелл, направленных на то, чтобы установить четкие правовые рамки деятельности экспертов по аккредитации. Из нововведений необходимо выделить следующие:

- аттестация становится единственным механизмом приобретения статуса эксперта;
- закрепление за всеми действующими экспертами обязанности подтверждать свою профессиональную компетентность через процедуру переаттестации;
- введение административной ответственности эксперта за дачу заведомо ложной информации в документах, предоставляемых в Росаккредитацию;
- четкая регламентация работы экспертов в рамках оказания государственных услуг

по аккредитации и подтверждению компетентности (введение сроков исполнения отдельных административных процедур и форм документов, предоставляемых в Росаккредитацию);

- разграничение ответственности экспертов по аккредитации и экспертных организаций;
- автоматизация процесса взаимодействия экспертов с Федеральной службой по аккредитации (создание ФГИС).

Таким образом, можно говорить о том, что в № 412-ФЗ и принятых для его реализации подзаконных актах установлен новый подход к регламентации деятельности экспертов, в основу которого положено стремление обеспечить их максимальную компетентность и урегулировать все процедурные вопросы, связанные с их работой.