Проект ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ ("ДОРОЖНАЯ КАРТА")

"Совершенствование правового регулирования в сфере добровольной оценки соответствия"

Правовым основанием создания системы добровольной сертификации является статья 21 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», устанавливающая общие требования к объектам добровольного подтверждения соответствия и порядку создания систем добровольной сертификации (далее также – СДС).

Порядок регистрации системы добровольной сертификации определяется положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23.01.2004 № 32 «О регистрации и размере платы за регистрацию системы добровольной сертификации». При этом сама по себе регистрации СДС является добровольной.

Приказом Минпромторга России от 10.10.2012 № 1440 утвержден Административный регламент предоставления Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной услуги по ведению единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации.

Приказом Ростехрегулирования от 25.02.2005 № 27-ст утверждены Рекомендации по содержанию и форме документов, представляемых на регистрацию системы добровольной сертификации. Р 50.1.052-2005.

К деятельности органов по сертификации применяется законодательство об аккредитации в национальной системе аккредитации. В то же время в отношении испытательных лабораторий требование об обязательной аккредитации в действующем законодательстве отсутствует.

Положением о составе сведений о результатах деятельности аккредитованных лиц, об изменениях состава их работников и о компетентности этих работников, об изменениях технической оснащенности, представляемых аккредитованными лицами в Федеральную службу по аккредитации, порядке и сроках представления аккредитованными лицами таких сведений в Федеральную службу по аккредитации, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 24.10.2020 № 704, установлена обязанность аккредитованных в национальной системе аккредитации органов по сертификации систем менеджмента, органов по сертификации услуг, персонала, а также органов по сертификации продукции, выполняющих работы по добровольному подтверждению соответствия, по представлению в ФСА сведений о выданных сертификатах, о приостановлении, возобновлении и прекращении их действия с указанием оснований принятия, даты и номера соответствующего решения.

Иного регулирования в настоящее время нет. Предполагается, что остальные вопросы осуществления деятельности СДС и входящих в них органов по сертификации (ОС) и испытательных лабораторий (ИЛ) будут урегулированы локальными актами СДС, включая правила функционирования системы добровольной сертификации. На практике сфера добровольной сертификации функционирует хаотично, ключевые вопросы деятельности СДС остаются неурегулированными.

Таким образом, в настоящее время отсутствует необходимое и достаточное регулирование в сфере оказания услуг по добровольной сертификации, контроля за деятельностью систем добровольной сертификации. Это, в свою очередь, ставит вопрос о степени достоверности подтверждения соответствия в рамках СДС и приводит к проблеме отсутствия доверия потребителей к сертификатам СДС.

Всего по данным Единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации с 1993 года по август 2022 года было зарегистрировано более 2800 систем сертификации. При этом, основная масса СДС (более 2600) зарегистрированы в период действия Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в отличие от периода действия Закона Российской Федерации от 10.06.1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг»), с введением в действие которого существенно были ослаблены требования к СДС, а также происходило постепенное сокращение объектов обязательного подтверждения соответствия. Количество незарегистрированных в Едином реестре СДС не известно.

По данным Российского института стандартизации, наиболее популярным в Российской Федерации направлением добровольного подтверждения соответствия являются услуги (работы), продукция, а также системы менеджмента. Популярность объекта «система менеджмента» связана с интересами хозяйствующих субъектов получить сертификат соответствия для участия в тендерах, конкурсах, а также с тем, что сертификаты соответствия системы менеджмента могут применяться при определенных схемах обязательной оценки (подтверждения) соответствия продукции (в части смягчения требований схемы), в том числе на соответствие требованиям технических регламентов Союза.

Функционирование подавляющей части систем добровольной сертификации приходится на следующие сферы деятельности:

- пищевая промышленность, в том числе продукция органического производства

- строительство и промышленность строительных материалов

- машиностроение

- химическая и нефтехимическая промышленность

- электроника и приборостроение

- медицина, в том числе производство лекарственных препаратов

- парфюмерно-косметическая промышленность.

Таким образом, на данный момент имеется существенное противоречие между значительной вовлеченностью сферы добровольного подтверждения соответствия в хозяйственно-экономическую жизнь общества и низким качеством оказания услуг, а также низким уровнем доверия к документам о добровольном подтверждении соответствия.

Отсутствие детальных обязательных требований к деятельности СДС и системы контроля за деятельностью СДС создают условия для злоупотреблений (подмена аккредитации добровольной сертификацией ИЛ, подмену обязательной сертификации добровольной), низкого уровня достоверности сертификации (фиктивные сертификаты соответствия, недостаточная квалификация), невозможности по экономическим причинам конкуренции с недобросовестными участниками СДС.

В значительной степени следствием накопившихся проблем в сфере СДС и кризиса доверия документам о добровольном подтверждении соответствия стало принятие Росстандартом приказа от 26.12.2019 № 3358 «Об отмене действия систем добровольной сертификации на территории Российской Федерации и исключении сведений из единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации», фактически прекращающего действие СДС ГОСТ Р.

Необходима разработка комплекса мер, направленных на:

- противодействие деятельности СДС и включенных в них ОС и ИЛ, грубо нарушающей и противоречащей действующему законодательству (включая фиктивные СДС, сертификаты соответствия и деятельность без аккредитации);

- повышение качества выполнения работ в СДС и создание условий для сопоставимости результатов подтверждения соответствия различных СДС;

- упорядочения и внедрения принципа транспарентности деятельности и результатов подтверждения соответствия в СДС;

- повышение уровня цифровизации в сфере добровольного подтверждения соответствия, информационной наполненности и удобства пользования ГИС, соответствующего стандартам, действующим в сфере обязательного подтверждения соответствия.

Необходимость реформирования системы добровольного подтверждения соответствия в Российской Федерации объективно признается профильными федеральными органами государственной власти, а также представителями предпринимательского сообщества и общественности.

Так, пунктом 2 раздела I протокола заседания Государственной комиссии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции № 25 от 22.06.2022 предусмотрена в срок до VI квартала 2022 г. подготовка предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность органов по сертификации и испытательных лабораторий, осуществляющих добровольную оценку соответствия строительных материалов.

Общественным советом при Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии (протокол заседания от 16 декабря 2020 г. № 5) с участием представителей Минпромторга России рассмотрен проект Концепции развития добровольного подтверждения соответствия в Российской Федерации, разработанной Минпромторгом России, одобрены основные мероприятия по:

- введению разрешительного порядка регистрации систем добровольной сертификации;

- установлению требований к системам добровольной сертификации Правительством Российской Федерации;

- проведению перерегистрации систем добровольной сертификации с учетом новых требований;

- ведению Росстандартом реестра систем добровольной сертификации и опубликование информации о системах добровольной сертификации;

- ведению Росстандартом мониторинга за деятельностью систем добровольной сертификации и возможности принятия решения об исключении систем добровольной сертификации, несоответствующих установленными требованиями;

- введению комиссии по апелляциям по вопросам ведения Реестра систем добровольной сертификации при Минпромторге России,

А также предложены меры по:

- уточнению необходимости аккредитации в национальной системе аккредитации органа по сертификации, действующего в рамках системы добровольной сертификации.

- установлению периодической отчетности держателей систем добровольной сертификации перед уполномоченным федеральным органом исполнительной власти об аккредитованных в системе лицах, выданных в системе добровольных сертификатах соответствия и протоколах испытаний;

- формированию и ведению уполномоченным федеральным органом исполнительной власти единого реестра сертификатов соответствия, выданных в системах добровольной сертификации.

Комиссией по подтверждению соответствия Общественного совета при Росстандарте (протоколы № 2, № 6 от 27.01.2021 и 08.04.2022, соответственно) рассмотрены вопросы возможных поправок к законопроекту № 517657-7 в соответствии с проектом Концепции развития добровольного подтверждения соответствия в Российской Федерации, среди которых:

- исключение специального статуса и особой области деятельности системы добровольной сертификации, созданной федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации, обеспечив равное правовое положение всех систем добровольной сертификации;

- исключение положений о знаке Национальной системы стандартизации (далее НСС);

- приведение форм государственного контроля (контрольных (надзорных) мероприятий) за СДС в соответствие с Федеральным законом "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" от 31.07.2020 N 248-ФЗ, уточнение поднадзорного лица;

- исключение полномочия Правительства Российской Федерации по утверждению порядка взаимного признания результатов процедур подтверждения соответствия в системах добровольной сертификации;

- прямо указать, что работы по сертификации в системе добровольной сертификации проводятся аккредитованными в национальной системе аккредитации органами по сертификации;

- установить требования к архитектуре и порядку включения сведений и документов в единый реестр СДС и реестр выданных сертификатов соответствия;

- установить обязанность лица, создавшего СДС, незамедлительно представлять актуальные сведения, контролируемые уполномоченным органом, при их изменении, а также периодическую отчетность о деятельности СДС;

- установить, что правила функционирования СДС должны устанавливать порядок приостановления, возобновления и прекращения действия выданных сертификатов соответствия;

- установить обязательность наличия знака соответствия системы добровольной сертификации;

- рассмотреть вопрос о создании единого реестра выданных сертификатов соответствия СДС.

Указанный законопроект принят Государственной Думой в первом чтении. При этом законопроект не поддержан Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации, в том числе в части придания особого статуса НСС, совмещения одним органом функций аккредитации и осуществления государственного надзора, неполной проработки вопросов регулирования функционирования и прекращения деятельности СДС, недостаточного описания процедуры создания и эксплуатации ГИС Единый реестр СДС.

Проект Концепции развития добровольного подтверждения соответствия в Российской Федерации не был утвержден.

Предлагаемый план мероприятий реформирования системы добровольного подтверждения соответствия в Российской Федерации разработан с учетом ранее согласованных подходов, включая отдельные положения проекта Концепции, а также позиции Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации.

Данный план мероприятий предлагается для обсуждения заинтересованными органами исполнительной власти с целью последующей разработки проектов нормативных правовых актов в сфере регулирования добровольного подтверждения соответствия.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Предлагаемое регулирование** | **Действующее регулирование** | **НПА** | **Ожидаемый результат (решение проблемы)** | **Исполнитель** |
| 1. | Обязательная предварительная государственная регистрация СДС с внесением сведений в единый реестр СДС.  - установление требований (критериев регистрации) к СДС;  - проверка соответствия СДС требованиям при регистрации на соответствие установленным требованиям. Основания отказа в регистрации.  - установить полномочия:  1. Кто проводит проверку на соответствие критериям (Российский институт стандартизации?);  2. Кто ведет единый реестр СДС (Российский институт стандартизации?);. | Добровольная регистрация СДС в едином реестра СДС | 184-ФЗ,  постановление Правительства РФ | Обеспечение соответствия СДС требованиям законодательства | Минпромторг России,  заинтересованные  федеральные органы  исполнительной власти |
| 2. | Создание комиссии по апелляциям по вопросам ведения Реестра систем добровольной сертификации. Описание полномочий.  - Регламент деятельности  - Установление полномочий органа | Не предусмотрено | 184-ФЗ, постановление Правительства РФ, приказ уполномоченного органа | Обеспечение защиты интересов СДС, повышение объективности правоприменения | Минпромторг России |
| 3. | Установление механизма контроля за соблюдением СДС (держателем СДС) требований к СДС.   1. Развилки по формам:    1. государственный контроль (надзор) за деятельностью СДС (КНМ?);    2. представление периодической отчетности по установленным критериям деятельности СДС (мониторинг со стороны уполномоченного ОВ):    3. создание межведомственной рабочей группы по оценке соблюдения СДС установленных требований.   2. Установление полномочий по осуществлению контроля (Росстандарт в случае 1.1 и 1.2 и Рабочая группа Росстандарт и ФСА в случае варианта 1.3).  3. Урегулировать применение санкций к СДС в т.ч. процедуры приостановления и прекращения действия регистрации системы добровольной сертификации в Едином реестре зарегистрированных систем добровольной сертификации | Не установлено | 184-ФЗ, постановление Правительства РФ, приказ уполномоченного органа | Обеспечение соответствия СДС требованиям законодательства | Минпромторг России  Минэкономразвития России |
| 4. | Описать последствия приостановления деятельности/исключения из единого реестра СДС для ОС, ИЛ и держателей сертификата соответствия. | Не установлено | 184-ФЗ, постановление Правительства РФ | Определенность правоприменения | Минпромторг России, |
| 5. | 5.1. Урегулирование вопроса создания, модернизации, эксплуатации ГИС Единый реестр СДС, определение оператора, источников финансирования, требования к содержащейся в нем информации, порядок доступа и др. вопросы в соответствии с ст. 14 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации».  5.2. Установление дополнительных требований к содержанию единого реестра СДС (открытая часть) и описание его функционала:  - сведения об СДС, включая сайт, наименование, контактный данные, описание области деятельности;  - сведения об учредителе СДС;  - копии документов, регулирующих деятельность СДС:   * Правила функционирования СДС; * Порядок осуществления оценки соответствия; * Положения об органах (руководящий, исполнительный, комиссия по апелляциям) * Порядок применения знака соответствия системы добровольной сертификации; * Порядок осуществления управления деятельностью участников СДС.   - сведения об органах управления СДС;  - сведения об ОС и ИЛ, входящих в СДС, включая сведения об аккредитации;  - сведения о результатах контрольно-надзорных мероприятий в отношении СДС.  Установление требования о возможности настройки фильтров поиска по атрибутам. | Реестр включает сведения о юридических лицах и (или) об индивидуальных предпринимателях, создавших системы добровольной сертификации, о правилах функционирования систем добровольной сертификации, знаках соответствия и порядке их применения. | 184-ФЗ, постановление Правительства РФ | Обеспечение прозрачности, публичности деятельности СДС, доступности информации о результатах деятельности. | Минпромторг России,  Минцифры России  заинтересованные  федеральные органы  исполнительной власти |
| 6. | Определение основных требований к порядку сертификация в системе добровольной сертификации:  - сертификация в системе добровольной сертификации должна проводиться по схемам сертификации, установленным документами по стандартизации;  - в СДС обязательно принятие документа, устанавливающего порядок проведения работ по сертификации; | Не установлен | Возможны варианты, установить унифицированные правила Правительством, установить требования о разработке правил внутри каждой СДС. | Обеспечение унификации деятельности ОС и ИЛ в сфере СДС. Повышение уровня достоверности и доверия к результатам деятельности аккредитованных лиц в СДС | Минпромторг России  Минэкономразвития России |
| 7. | Установление требования об обязательном опубликовании сведений о каждом выданном сертификате в системах СДС по реестровой модели:  - Установление требования опубликования в форме открытых данных с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет указанных сведений в реестрах на сайтах СДС с предоставлением сведений в уполномоченный орган государственной власти;  - Формирование и ведение уполномоченным федеральным органом исполнительной власти единого реестра сертификатов соответствия, выданных в системах добровольной сертификации; | Не установлен | 184-ФЗ, 412-ФЗ, постановление Правительства РФ, Приказ Минэкономразвития №704 | Переход на реестровую модель в добровольной сертификации. Обеспечение прозрачности деятельности поднадзорных лиц в сфере СДС. | Минпромторг России  Минэкономразвития России |
| 8. | Закрепление нормы об обязательной аккредитации ОС и ИЛ, участвующих в работах по добровольной сертификации в НСА.  Исключение для ИЛ, в которых отсутствуют стандартизированные методы испытаний, либо стандартизированный метод отсутствует в реестре ФСА (испытание необходимо проводить в присутствии эксперта ОС).  (Осуществление государственного надзора за деятельностью аккредитованных лиц со стороны ФСА (412-ФЗ) | ОС – установлены требования об аккредитации в НСА,  ИЛ – не установлены.  Госнадзор за неаккредитованными лицами не осуществляется | 184-ФЗ, 412-ФЗ | Обеспечение соответствия деятельности аккредитованных лиц требованиям законодательства | Минпромторг России  Минэкономразвития России |
| 9. | Установить возможные объекты добровольного подтверждения соответствия:  - исключить «иные объекты», в отношении которых не приняты публичные документы о стандартизации;  - установить запрет на ограничение допуска СДС к работе с объектами добровольного подтверждения соответствия по критериям, не связанным с квалификацией, в т.ч. в зависимости от организационно-правовой формы или бенефициара организации-держателя СДС. | Объектами добровольного подтверждения соответствия являются продукция, процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работы и услуги, а также иные объекты, в отношении которых документами по стандартизации, системами добровольной сертификации и договорами устанавливаются требования. | 184-ФЗ, 162-ФЗ | Исключение сертификации объектов, в отношении которых не существует установленных объективных методов верификации, исключение подмены обязательной сертификации добровольной, повышение прозрачности и информативности деятельности СДС, противодействие введению потребителей в заблуждение | Минпромторг России  заинтересованные  федеральные органы  исполнительной власти |
| 10. | Расширение обязательных требований к деятельности СДС, в том числе: | | | |  |
| 10.1 | - Обязанность периодической отчетности СДС, в том числе предоставление актуальных сведений в реестр СДС (в зависимости от выбранного механизма контроля за СДС); | Не установлено | 184-ФЗ, порядок – постановление Правительства РФ | Обеспечение соответствия СДС установленным требованиям | Минпромторг России |
| 10.2 | - Наличие руководящих документов в СДС и основные требования к содержанию:  1. Правила функционирования СДС  Дополнить:  - должны устанавливать порядок приостановления, возобновления и прекращения действия выданных сертификатов соответствия;  - обязанность участников СДС представлять актуальные сведения о себе держателю СДС для внесения в Единый реестр СДС;  - обязанность ОС внесения сведений о выданных СС в соответствующий реестр СС  2. Порядок применения знака соответствия;  3. Порядок осуществления управления деятельностью участников СДС:  - Обязанность органов СДС по рассмотрению жалоб на действительность СС, выданных в СДС;  - Право уполномоченного органа СДС запрашивать необходимые документы у участников СДС в т.ч. при рассмотрении жалоб на деятельность ОС или ИЛ; Обязанность ОС или ИЛ предоставлять такие документы;  - Право уполномоченного органа СДС давать обязательные мотивированные и обоснованные указания ОС о приостановлении/об отзыве СС;  4. Порядок осуществления оценки соответствия (п.6);  5. Положения об органах (руководящий, исполнительный, комиссия по апелляциям). | Правила функционирования СДС содержит:  перечень объектов, подлежащих сертификации, и их характеристик, на соответствие которым осуществляется добровольная сертификация, правила выполнения предусмотренных данной системой добровольной сертификации работ и порядок их оплаты, определяют участников данной системы добровольной сертификации. | 184-ФЗ, постановление Правительства РФ | Обеспечение «прозрачности» деятельности СДС, создание условий для саморегулирования | Минпромторг России  Минэкономразвития России |
| 11. | - Установление обязательности наличия знака соответствия системы добровольной сертификации; | Не установлено | 184-ФЗ | обеспечение соответствующего информирования потребителей, а также не введения их в заблуждение. | Минпромторг России |
| 12. | Установление переходного периода для подтверждения соответствия действующих СДС новым требованиям.  Проведение перерегистрации СДС, включённых в Единый реестр зарегистрированных систем добровольной сертификации, с целью «очистки» указанного реестра от недействующих и не соответствующих новым требованиям СДС.  Установление правил обращения ранее выданных СС в СДС. | Не установлено | законопроект | Механизм управляемого плавного перехода к новым требованиям | Минпромторг России |