

Главная тема

Добровольная сертификация: пути модернизации

Читайте и узнаете:

- о взаимосвязи между институтами добровольной и обязательной сертификации;
- об изъянах института добровольной сертификации в России;
- какие организационные мероприятия позволят оценить и оживить ситуацию на рынке добровольной сертификации

Ключевые слова:

система добровольной сертификации, техническое регулирование, органы по сертификации, подтверждение соответствия

Добровольная сертификация: есть ли шанс у гадкого утенка?

А.В. Зажигалкин

начальник Центра инновационного развития ОАО «РЖД», канд. юр. наук

Масштабность стоящих перед обществом социально-экономических задач вызывает необходимость создания и регулярного обновления большого числа правовых и технических норм, которые могут носить как обязательный, так и добровольный характер. При этом, независимо от того, являются эти нормы юридически обязательными или нет, перед всеми заинтересованными лицами возникает вопрос: как обеспечить эффективную проверку выполнения этих правил (подтверждение соответствия установленным требованиям)? Для решения этой задачи создано множество инструментов — процедуры оценки третьими лицами, государственными органами, самостоятельной оценки и др.

Одним из наиболее распространенных механизмов подтверждения соответствия является сертификация, которая заключается в проверке выполнения норм (соответствия установленным требованиям) профессиональным лицом — как

Представлен анализ состояния рынка добровольной сертификации в Российской Федерации. Предложен комплекс мероприятий по повышению доверия к системам добровольной сертификации в стране

правило, органом по сертификации. Сертификация традиционно разделяется на обязательную (подтверждение соответствия юридически обязательным нормам) и добровольную (подтверждение соответствия нормам добровольного характера). Значение последней в зарубежной практике постоянно возрастает, что объясняется, прежде всего, постоянным усложнением экономических, технических и социальных отношений и, как следствие, увеличением общего количества взаимосвязанных комплексов технических норм, качество внедрения которых могут оценить только профессионалы. Стоит обратить внимание на то, какая важнейшая роль отводится добровольной сертификации, например в стратегии развития качества до 2020 г., утвержденной в КНР. Или напомнить, сколько в последние годы появилось весьма значимых комплексов стандартов, внедрение которых оценивается с помощью добровольной сертификации (в областях риск-ме-

неджмента, систем информационной безопасности, социальной ответственности бизнеса и др.).

Традиционно (по крайней мере, в России) большее доверие вызывает обязательная сертификация. Однако функции институтов обязательной и добровольной сертификации не всегда совпадают. Задачей первой является подтверждение соответствия выполнения норм, направленных в основном на безопасность продукции. У добровольной сертификации круг задач гораздо шире — это подтверждение соответствия любых объектов (продукции, услуг, систем менеджмента организации и др.) и любых аспектов нормирования (экологических, энергоэффективности, потребительских свойств продукции и др.). В конечном счете объектом добровольной сертификации может стать любое установленное требование (разумеется, если государством в отношении него не определена необходимость обязательной сертификации).

Главная тема

Добровольная сертификация: пути модернизации

В принципе, невозможно сделать обязательными все области технического нормирования. Во-первых, есть смысл вводить обязательные нормы только в отношении наиболее опасных и социально значимых видов продукции. Во-вторых, количество объектов подтверждения и разнообразие аспектов оценки по мере

котором те или иные виды продукции подлежат то обязательной, то добровольной сертификации. Причинами таких перестановок могут быть не только необходимость обеспечения более жесткого контроля безопасности продукции (в России считается, что обеспечить безопасность продукции легче в рамках

мер, в ориентации на установление единых правил аккредитации в отношении органов по сертификации, работающих как в обязательной, так и в добровольных областях. Налицо тенденция взаимопроникновения, размывания границ между институтами обязательной и добровольной сертификации.

“
Термин «приемлемый уровень качества» обозначает то, что потребитель готов покупать продукцию, качество которой не стопроцентно
”

развития общества давно превысило все разумные возможности для государственного регулирования. Обычно технические, экономические и социальные инновации становятся объектами добровольной сертификации и лишь позднее, в случае выявления в них высокой степени опасности, могут стать объектами обязательного подтверждения соответствия. Именно поэтому даже в России, где ярко выражено стремление к чрезмерному государственному регулированию, доля продукции, подлежащей обязательной сертификации, не превышает 40% от общей номенклатуры.

Взаимосвязь между обязательной и добровольной сертификацией

Следует обратить внимание на тесную взаимосвязь между обязательной и добровольной сертификацией. Она проявляется, прежде всего, в периодическом обмене объектами подтверждения соответствия, при

именно обязательной сертификации), но и иные факторы, прежде всего желание сформировать дополнительные механизмы ограничения доступа на рынок нежелательной продукции, в том числе иностранных производителей.

Нередко правила и процедуры проведения обязательной сертификации заимствуются из добровольной сферы. Взаимодействие обязательной и добровольной сертификации проявляется и при реализации законодательно установленных схем подтверждения соответствия, нередко предполагающих задействование обоих институтов. Самым ярким примером является необходимость получения заявителем сертификата на систему менеджмента качества при применении отдельных схем подтверждения соответствия требованиям технических регламентов Таможенного союза. Есть тенденция унификации правил доступа органов по сертификации на рынок обязательной и добровольной сертификаций. Это выражается, напри-

Однако при этом хотелось бы отметить весьма важное обстоятельство. Институт добровольной сертификации является одним из самых эффективных инструментов саморегулирования. С помощью профессиональной авторитетной системы добровольной сертификации можно не только обеспечить эффективное подтверждение соответствия той или иной отрасли промышленности, но и выработать для участников соответствующего сектора «правила игры», прежде всего в отношении требований к качеству продукции и правилам доступа товаров на рынок. Именно поэтому во всем мире одним из важных задач для саморегулируемых организаций и отраслевых ассоциаций становится создание и формирование эффективной добровольной сертификации. Это крайне важно и для потребителя — чем больше пользующихся доверием систем добровольной сертификации, тем легче осуществить выбор продукции или услуги на рынке. Развитию института добровольной сертификации как одного из средств формирования цивилизованного рынка должно быть заинтересовано и государство.

Хотел бы подчеркнуть, состояние добровольной сертификации — прекрасный индикатор уровня зрелости социальных экономических отношений (к

уровень развития институтов гражданского общества — индикатор социально-политической зрелости общества). При этом важны не только количество и разнообразие систем добровольной сертификации, но и уровень доверия к ней в обществе.

Добровольная сертификация в России

Увы, ситуация, сложившаяся в нашей стране с добровольной сертификацией, не радует. В Российской Федерации зарегистрировано более 1400 систем добровольной сертификации, охватывающих широкий круг объектов и аспектов подтверждения соответствия (продукцию, услуги, системы менеджмента и др.). Однако эксперты в сфере технического регулирования, журналисты, да и сами заявители часто сообщают о широчайших возможностях приобретения необоснованно выданных сертификатов почти во всех областях деятельности. Органы управления систем добровольной сертификации, как правило, неактивны в защите «чести мундира» и тем самым косвенно подтверждают оценки экспертного сообщества. В целом, уровень доверия к институту добровольной сертификации в России можно определить как очень низкий.

В чем причины сложившейся ситуации? Полагаю, нужно говорить о комплексе причин. Прежде

всего, налицо **системные ошибки в нормативном регулировании** подтверждения соответствия в РФ, проявляющиеся, в том числе, в сильном различии правовых режимов институтов обязательной и добровольной сертификации, в первую очередь — для органов по сертификации.

Регламентация института добровольной сертификации, которая осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» № 184-ФЗ (ст. 21), имеет очевидные изъяны, а именно:

1. Уведомительный характер регистрации систем добровольной сертификации (далее — СДС). Почему регистрация СДС, выполняющих важную функцию в экономических отношениях, осуществляется в уведомительном порядке? Системы в настоящее время, согласно закону, вообще могут функционировать без регистрации государством.

2. Чрезвычайно «узкие» основания для отказа в регистрации. Почему той или иной СДС не может быть отказано в регистрации при выявлении противоречий или несоответствия законодательству правил ее функционирования?

3. Сведение функций федерального органа по техническому регулированию к формальному регистрированию при полном отсутствии прав на контроль или мониторинг СДС.

4. Отсутствие в законе требований:

- к СДС, прежде всего, к правилам функционирования СДС;
- к экспертам;
- к раскрытию информации СДС о своей деятельности, представлению хотя бы минимальной отчетности регистрирующему органу.

Тем самым не созданы условия для формирования адекватного информационного пространства в сфере добровольной сертификации.

5. Не урегулирован окончательно вопрос о необходимости обязательной аккредитации органов по сертификации, работающих в добровольной сфере. Из анализа норм № 184-ФЗ и Федерального закона № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» нельзя сделать вывод об обязательности аккредитации указанных органов в добровольной сфере.

6. Отсутствует система ответственности органов по сертификации и экспертов в добровольной сфере. Возможно, органы по сертификации в добровольной сфере могут быть привлечены к ответственности по статье 14.47 КоАП РФ «Нарушение правил выполнения работ по сертификации», но нормы данной статьи сформулированы так, что они, скорее, относятся к сфере обязательной сертификации.

А есть ли вообще практика привлечения к ответственности

С помощью системы добровольной сертификации можно не только обеспечить эффективное подтверждение соответствия в той или иной отрасли промышленности, но и выработать единые «правила игры» для участников ответственного сектора экономики

Главная тема

Добровольная сертификация: пути модернизации

за необоснованную выдачу сертификатов в добровольной сфере? Тем более если такой орган не аккредитован? Мне такая практика неизвестна. Правда, с 01.07.2014 г. вступила в действие ст. 14.60 КоАП РФ «Нарушение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем требований законодательства Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации», вводящая ответственность за выдачу сертификатов соответствия и протоколов испытаний в случае отсутствия аккредитации. Но насколько эта норма применима к отношениям в рамках добровольной сертификации? Судебной практики по данной норме обнаружить не удалось. Отсутствует такая практика и в уголовном праве. А ведь систематическая деятельность по выдаче необоснованных сертификатов может быть квалифицирована в рамках ст. 159 «Мошенничество» Уголовного кодекса РФ.

Нормативные недоработки в данной области соседствуют с **организационными проблемами**. Основной является фактическое отсутствие в этой сфере государственного регулятора. Не разграничены и четко не определены функции федеральных органов исполнительной власти, за исключением государственной регистрации СДС, которую проводит Росстандарт. Как следствие, деятельность СДС осуществляется без какого-либо надзора, информационные ресурсы о результатах этой деятельности (в том числе реестры выданных сертификатов в добровольной сфере) действующим законодательством не предусмотрены. В этой ситуации крайне затруднено продвижение

успешных и заслуживающих доверия проектов¹.

Конечно, **несовершенны и сами участники добровольной сертификации**. Благодаря существующим нормативным и организационным пробелам многие органы по сертификации необоснованно выдают сертификаты, укрепляя мнение о том, что добровольная сертификация представляет собой деятельность по продаже «бумажек». При этом хорошие примеры эффективной деятельности СДС тонут в море негативных оценок в целом, и работать в этих условиях честно становится просто невыгодно (например, в Сети можно найти такую рекламу: *«Широкий выбор поставщиков, у которых можно купить сертификат ИСО 9001 в Екатеринбурге по лучшей цене»* или *«Купить сертификат ГОСТ ISO 9001-2011 вы можете у нас. Вам достаточно позвонить нам по бесплатному номеру!»*). В результате заявители в поисках настоящих сертификатов вынуждены обращаться в авторитетные зарубежные органы по сертификации, уменьшая и без того ослабленные ресурсы отечественных экспертных организаций.

Какие пути выхода из ситуации можно предложить?

Данный вопрос является предметом внимания Росстандарта, который с привлечением экспертов разработал проект плана повышения доверия к си-

стемам добровольной сертификации, включающий в себя комплекс нормативных предложений и организационных мероприятий. В настоящее время план уточняется, на его основе разрабатываются концептуальные предложения по совершенствованию добровольной сертификации. Однако первые шаги сделать можно.

Без комплексной реформы подтверждения соответствия РФ и создания эффективной системы дорыночного контроля изменить ситуацию с нормативным регулированием сложно. Идеале следует уйти от принципиального разграничения обязательной и добровольной сертификации и выработать схожие требования к обоим институтам, по крайней мере в части требований к органам по сертификации, экспертам, к правилам сертификации, к ответственности за недобросовестную деятельность. Пора подумать и о введении страхования ответственности органов по сертификации. Понятно, насколько непросто «сконструировать» реализовать такую реформу, именно такие ориентиры задают нормативное поле наиболее развитых стран (ЕС, США, Японии).

Следует отметить, что в столь глобальных нормативных изменениях в сфере подтверждения соответствия может возникнуть риск излишней «зарегулированности» деятельности СДС тем более что в сфере обязательной сертификации в России такая тенденция проявилась. Поэтому самая сложная задача в государственном регулировании добровольной сертификации — найти разумный баланс между государ-

¹ Положительная практика существует. Стоит обратиться, например, к опыту работы Национального союза организаций в области обеспечения пожарной безопасности и СДС в этой сфере. Или проанализировать опыт Репутационной комиссии, созданной для оценки сертификатов соответствия стандартам, разработанным ТК 066 «Оценка опыта и деловой репутации предприятий» — *прим. авт.*

ственным регулированием и саморегулированием участников рынка. СДС должны иметь значительно больше свободы. Основные правила деятельности в этой области могут и должны устанавливать профессиональные сообщества, а в перспективе — саморегулируемые организации, в том числе и с помощью национальных стандартов, в которых можно регламентировать процедуры и правила сертификации, отношения с клиентами и др.

Более очевидным, простым и назревшим решением является корректировка статьи 21 № 184-ФЗ, которая должна, по меньшей мере, содержать:

- положение об обязательности регистрации СДС;
- содержательные требования к правилам сертификации СДС, к органам по сертификации в добровольной сфере, к экспертам, к отчетности, требование раскрытия информации² и обеспечения прозрачности деятельности СДС (в том числе путем отсылки к другим нормативным правовым актам и/или стандартам);
- требования к мониторингу (контролю) деятельности СДС;
- определение федерального органа исполнительной власти, в полномочия которого входит мониторинг (контроль) деятельности СДС;
- основания для лишения регистрации СДС и исключения СДС из реестра.

² В условиях «цифрового общества» обязательным для СДС должно стать наличие своего сайта с информацией об органах по сертификации, работающих в системе, реестром выданных сертификатов, правилами функционирования системы, порядком рассмотрения апелляций. Сложно представить в современных условиях грамотного потребителя, который будет готов доверять сертификатам, выданным в рамках СДС без обеспечения такого уровня прозрачности.

Корректировка № 184-ФЗ требует изменения подзаконного акта — Постановления Правительства РФ от 23.01.2004 г. № 32 «О регистрации и размере платы за регистрацию системы добровольной сертификации», а также соответствующего административного регламента.

Организационные мероприятия

Подготовка и реализация нормативных мер должны сопровождаться комплексом организационных мероприятий, которые позволят оценить и оживить ситуацию на рынке добровольной сертификации еще до принятия этих мер.

1. Прежде всего, необходима инвентаризация СДС с целью получения и внесения в реестр актуализированных данных. Такая работа проводится в настоящее время Росстандартом.

2. Нужно как можно скорее создать справочные информационные ресурсы об органах по сертификации, об экспертах и аудиторах, выполняющих работы в СДС, о выданных сертификатах соответствия и размещении их в информационной системе общего пользования (скорее всего, на сайте Росстандарта).

3. Требуется глубокий анализ и продвижение лучших практик функционирования СДС с целью тиражирования передового опыта, информирования заинтересованных лиц. Целесообразны разработка и внедрение процедуры оценки деловой репутации СДС, а в перспективе — формирование рейтинга СДС.

4. Следует реформировать, а в какой-то степени и восстановить функционирование уни-

кальной СДС, созданной Госстандартом России — Системы сертификации ГОСТ Р³. Эту систему, не дожидаясь изменений в законодательстве, нужно развивать усилиями Росстандарта, опираясь, в первую очередь, на центры стандартизации и метрологии (ЦСМ). СДС ГОСТ Р могла бы стать тем пилотным проектом — «эталонной СДС», которая накапливала бы и формировала наилучшие практики в разных областях добровольной сертификации и становилась ядром (прообразом) национальной системы сертификации.

Заключение

В рамках одной статьи невозможно отразить все проблемы института добровольной сертификации в РФ и предложить идеальные решения для превращения гадкого утенка современной системы технического регулирования в прекрасного лебедя. Предлагаю рассматривать эту публикацию как приглашение к широкой публичной дискуссии по данному вопросу, тем более что значимость добровольной сертификации для экономики страны у экспертного сообщества не вызывает сомнений.



³ Уникальность СДС ГОСТ Р заключается не только в длительности ее функционирования (с 1993 г.) и несомненном авторитете, но и в ее профессиональной организации: СДС ГОСТ Р объединяет 29 подсистем сертификации однородных групп продукции и услуг. Для каждой из этих областей в свое время были разработаны Правила и процедуры сертификации, устанавливающие детализированные «правила игры», а к деятельности в системе в начале ее функционирования были привлечены наиболее профессиональные органы по сертификации по разным направлениям продукции.