

17 марта 2021 г.

Доклад: «ПОДТВЕРЖДЕНИЕ СООТВЕТСТВИЯ БАС В СОСТАВЕ С БВС С МАКСИМАЛЬНОЙ ВЗЛЕТНОЙ МАССОЙ 30 КГ И МЕНЕЕ В СИСТЕМЕ ДОБРОВОЛЬНОЙ СЕРТИФИКАЦИИ»

1. ТРЕБОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К СИСТЕМЕ ДОБРОВОЛЬНОЙ СЕРТИФИКАЦИИ

Порядок применения и исполнения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, эксплуатации, реализации и утилизации, требований к выполнению работ или оказанию услуг в целях добровольного подтверждения соответствия, а также права и обязанности участников отношений регулируется Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

В соответствии с установленными 184-ФЗ терминами и определениями:

«сертификация» - форма осуществляемого **органом по сертификации** подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров;

«орган по сертификации» - юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, **аккредитованные в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации** для выполнения работ по сертификации;

Система добровольной сертификации (далее – СДС) может быть создана юридическим лицом и (или) индивидуальным

предпринимателем или несколькими юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями (п. 2 ст. 21 184-ФЗ).

СДС может предусматриваться применение Знака соответствия.

СДС может быть **зарегистрирована** ФОИВ по техническому регулированию(п. 3 ст. 21 184-ФЗ) - Росстандартом.

Порядок регистрации СДС и размер платы за регистрацию установлен постановлением Правительства РФ от 23.01.2004 № 32.

Порядок ведения единого реестра зарегистрированных СДС, процедуры определяются Административным регламентом Росстандарта, утвержденным приказом Минпромторга России от 10.10.2012 № 1440.

Приказом Росстандарта от 25.02.2005 № 27ст утверждены Рекомендации по содержанию и форме документов, представляемых на регистрацию СДС.

Основопологающим документом СДС является **правила функционирования системы добровольной сертификации**, который должен включать:

- наименование СДС;
- наименования юридических лиц и (или) фамилии, имена, отчества индивидуальных предпринимателей, создавших СДС, и их адреса;
- перечень объектов, подлежащих сертификации в данной системе, и **требований, на соответствие которым они сертифицируются;**
- **организационную структуру СДС и функции ее участников;**
- правила проведения работ по добровольной сертификации.

Добровольное подтверждение соответствия осуществляется по инициативе заявителя **на условиях договора между заявителем и**

органом по сертификации(ст. 21 184-ФЗ).

Объектами добровольной сертификации могут быть продукция, процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работы и услуги, а также иные объекты, в отношении которых стандартами, **системами добровольной сертификации** и договорами устанавливаются требования.

Т.о., добровольное подтверждение соответствия может осуществляться для установления соответствия:

- 1) документам по стандартизации,
- 2) **системам добровольной сертификации**,
- 3) условиям договоров.

Правовые основы стандартизации в Российской Федерации, в том числе функционирования национальной системы стандартизации регулируются Федеральным законом от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

Согласно статье 14 162-ФЗ, к документам по стандартизации отнесены:

- 1) документы национальной системы стандартизации;
- 2) общероссийские классификаторы;
- 3) **стандарты организаций**, в том числе технические условия;
- 4) своды правил;
- 5) документы по стандартизации, которые устанавливают обязательные требования в отношении объектов стандартизации, предусмотренных статьей 6 настоящего Федерального.

Согласно установленным 162-ФЗ терминам и определениям:

национальный стандарт - документ по стандартизации, который разработан участником или участниками работ по стандартизации, по результатам экспертизы в техническом комитете по стандартизации или проектом технического комитете по

стандартизации утвержден федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации и в котором для всеобщего применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации;

стандарт организации - документ по стандартизации, утвержденный юридическим лицом, в том числе государственной корпорацией, саморегулируемой организацией, а также индивидуальным предпринимателем для совершенствования производства и обеспечения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг.

Согласно ст. 21 162-ФЗ, **стандарты организаций разрабатываются организациями самостоятельно с учетом соответствующих документов национальной системы стандартизации.**

Проект стандарта организации перед их утверждением **может представляться в соответствующий технический комитет по стандартизации или проектный технический комитет по стандартизации** для проведения экспертизы, по результатам которой технический комитет по стандартизации или проектный технический комитет по стандартизации готовит соответствующее заключение.

С учетом изменений, внесенных в 162-ФЗ Федеральным законом от 30.12.2020 № 523-ФЗ, **стандарты организаций и технические условия могут быть зарегистрированы в Федеральном информационном фонде стандартов** по инициативе организации, утвердившей данные стандарты организаций и технические условия.

Росстандарт организует учет зарегистрированных в Федеральном информационном фонде стандартов действующих технических спецификаций (отчетов), стандартов организаций и технических условий **и предоставление информации о них**

государственным органам.

2. ДОБРОВОЛЬНАЯ СЕРТИФИКАЦИЯ В СФЕРЕ БАС ГРАЖДАНСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ.

Процедура подтверждения соответствия с использованием механизма добровольной сертификации применяется к товарам или услугам, которые, согласно законодательству Российской Федерации, не подлежат обязательной сертификации.

БАС в составе с БВС 30 кг и менее, согласно статье 8 Воздушного кодекса не подлежащие обязательной сертификации, могут быть сертифицированы в системе добровольной сертификации (далее – СДС) с выдачей документов, подтверждающих их качество (летную годность).

Добровольный сертификат соответствия может быть востребован в качестве эквивалентного сертификату летной годности при сертификации эксплуатанта «малых» БАС (воздушные перевозки или авиационные работы), а также при страховании ответственности при использовании таких БАС.

В н.в. в реестре Росстандарта зарегистрированы действующие СДС в области гражданской авиации:

- Система добровольной сертификации объектов гражданской авиации, рег. № РОСС RU.V402.04ЦА00 от 19.03.2007, создана на базе ФГУП ГосНИИ ГА;

- «АЭРО РЕГИСТР», рег. № РОСС RU.3330.04ВФ00 от 21.06.2006, создана на базе ООО «Авиаком»;

- «Авиатор», рег. № РОСС RU.V338.04ГЖ00 от 28.07.2006, создана на базе ФГУ «Государственный центр «Безопасность полетов на воздушном транспорте» Ространснадзора;

- «Авиастандарт», рег. № РОСС RU.3257.04АФ00 от 22.09.2005, создана на базе ООО «Авиатранспроцесс»;

- «АВИАЭКСПЕРТ», рег. № РОСС RU.В1258.04ЖСКО от 25.08.2014, создана на базе ФГУП «ЦАГИ», область распространения - авиационные тренажеры и беспилотные авиационные системы;

- Система добровольной сертификации «АВИАПРОМ», рег. № РОСС RU.32294.04АПР0 от 26.08.2020, создана на базе АО «Авиапром», область распространения - сверхлегкие пилотируемые гражданские воздушные суда с массой конструкции 115 килограммов и менее; БАС и (или) их элементы, включающие беспилотные гражданские воздушные суда с максимальной взлетной массой 30 килограммов и менее;

и другие.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством, применительно к «малым» БАС, может быть реализована система подтверждения их летной годности в рамках СДС при условии:

- 1) создания и регистрации СДС установленным порядком;
- 2) наличия документов по стандартизации, систем добровольной сертификации или договоров, на соответствие которым будет подтверждаться соответствие;
- 3) наличие уполномоченного органа по сертификации и установленных процедур.

Вместе с тем, имеется ключевой проблемный вопрос, требующий решения и нормативного урегулирования.

3. АККРЕДИТАЦИЯ ОРГАНОВ ПО СЕРТИФИКАЦИИ

Согласно статье 31 Федерального закона № 184-ФЗ, **аккредитация органов по сертификации** и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке (подтверждению) соответствия, **осуществляется национальным органом по аккредитации** в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе

аккредитации.

В связи с принятием Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», в 184-ФЗ были внесены изменения (от 23.06.2014 № 160-ФЗ) и из него исключены положения, касающиеся процедур аккредитации, которые теперь регулируются 412-ФЗ.

Аккредитация в национальной системе аккредитации - подтверждение **национальным органом по аккредитации** соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющееся официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя осуществлять деятельность в определенной области аккредитации.

Согласно определению 412-ФЗ, **национальный орган по аккредитации** - федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять функции по аккредитации в национальной системе аккредитации в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 412-ФЗ.

В соответствии с предоставленными полномочиями, эту функцию выполняет Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация).

Вместе с тем, действие 412-ФЗ не распространяется на **юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, выполняющих работы по оценке соответствия, проводимых органами по сертификации и испытательными лабораториями (центрами) по подтверждению соответствия авиационной техники, объектов гражданской авиации**(п. 1 ст. 1 № 412-ФЗ).

Это объяснялось тем, что ранее в сфере гражданской авиации был предусмотрен единственно возможный механизм подтверждения летной годности гражданских воздушных судов – через процедуру обязательной сертификации. В соответствии с Концепцией формирования единой национальной системы

аккредитации в Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства РФ от 12.10.2010 № 1760-р) помимо формирования единой национальной системы аккредитации, было предусмотрено также оставление в существующем виде ведомственных систем обязательной сертификации, в том числе в сфере гражданской авиации.

Однако с появлением сегмента беспилотной гражданской авиации, совершенно справедливо в Воздушном кодексе реализовано изъятие в требованиях по обязательной сертификации применительно к «малым» БАС в составе с БВС 30 кг и менее, равно как и в отношении пилотируемых ВС с массой конструкции 115 кг и менее. Тем самым, указанная категория БАС законно имеет право подтверждать летную годность через процедуру добровольной сертификации, обеспечивая в соответствии с законодательством Российской Федерации подтверждение соответствия соизмеримо ожидаемым рискам при использовании «малых» БАС.

Таким образом, для возможности реализации СДС в сфере «малых» БАС **требуется определить уполномоченный орган, имеющий право аккредитовать орган по сертификации в сфере гражданской авиации, равносильно аккредитации «в национальной системе аккредитации в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 412-ФЗ».**

Росавиация - орган по аккредитации в СДС «малых» БАС

С учетом действующего законодательства, авиационная техника, включая все летательные аппараты, является субъектом авиации в целом. Любое БВС, являясь воздушным судном, по определению является летательным аппаратом, т.е. авиационной техникой.

Ассоциация «АЭРОНЕКСТ» придерживается принципов, что БАС независимо от весовых категорий БВС должны являться субъектами государственного регулирования при их коммерческой

эксплуатации и использовании воздушного пространства, но в разумных пределах. Применительно к «малым» БАС функции государства реализуются через процедуры обязательной сертификации эксплуатантов и установления порядка использования воздушного пространства всеми пользователями.

Влияние государственного регулирования на процедуры сертификации «малых» БАС целесообразно реализовать **наделением Росавиации полномочиями по аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий, организуемых в СДС, и последующим признанием при сертификации эксплуатантов документов, выдаваемых такими органами по сертификации, в качестве эквивалентных СЛГ.**

В соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 396, **Росавиация** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации). В число полномочий Росавиации (п. 5.4.9 Положения) включена **аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров)**, которое в н.в. реализуется в отношении участников системы обязательной сертификации.

С учетом изложенного, принимая во внимание положение пункта 1 статьи 1 Федерального закона № 412-ФЗ, предоставление государственной услуги по аккредитации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, выполняющих работы по оценке соответствия, проводимых органами по сертификации и испытательными лабораториями (центрами) по подтверждению соответствия авиационной техники, объектов гражданской авиации в системе добровольной сертификации, целесообразно осуществлять силами Росавиации.

Приказом Росавиации от 29.06.2016 № 541 утверждено «Методическое пособие по аккредитации сертификационных центров и испытательных лабораторий Федеральным агентством

воздушного транспорта» (но не «Органов по сертификации», каковым в системе обязательной сертификации является сама Росавиация).

Методическое пособие распространяется на деятельность СЦ и ИЛ, участвующих в проведении работ по сертификации и целях экспертной оценки соответствия объекта сертификации применимым требованиям и испытаний в целях сертификации гражданской авиационной техники и применяется всеми участниками работ по аккредитации СЦ, ИЛ и инспекционному контролю их деятельности.

В соответствии с терминологией, применяемой в Методическом пособии:

«Аккредитация» - официальное признание Росавиацией **компетентности СЦ или ИЛ** проводить конкретные работы по сертификации в определенной области их деятельности.

«Объекты сертификации» - объекты гражданской авиации, **обязательная сертификация и подтверждение соответствия** установленным требованиям которых предусмотрены воздушным законодательством Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону № 184-ФЗ, добровольная сертификация является формой добровольного подтверждения соответствия (п. 2 ст. 20). **Т.о. положения Методического пособия Росавиации могут быть применимы к объектам гражданской авиации, подлежащие не только обязательной сертификации, но и подтверждению соответствия в форме добровольной сертификации.**

Рекомендации к деятельности аккредитуемых СЦ и ИЛ изложены в приложении 1 к Методическому пособию. СЦ и ИЛ должны иметь комплект организационно-методических документов, в том числе положение о СЦ или ИЛ, руководство по качеству.

Ассоциацией «Аэронет» был направлен запрос (письмо от 25.11.2020 № 111) в Минпромторг России, являющегося уполномоченным органом в области технического регулирования, по проблемным вопросам подтверждения летной годности «малых» БАС в системе добровольной сертификации, а также определения уполномоченного органа для выполнения функции национального органа по аккредитации в области подтверждения соответствия авиационной техники, объектов гражданской авиации.

Ответ Минпромторга России получен только 11.03.2021 (письмо № 18547/18). Суть ответа: Вопросы аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке (подтверждению) соответствия уполномочено рассматривать Минэкономразвития России, в ведении которого находится Федеральная служба по аккредитации.

В письме Росстандарта от 22.12.2020 № АШ-21603/03, приложенного к письму Минпромторга России, подтверждена возможность подтверждения летной годности «малых» БАС в системе добровольной сертификации, и готовность Росстандарта зарегистрировать такую СДС. При этом отмечено, что в соответствии с имеющимися полномочиями Росстандарт не уполномочен рассматривать вопросы аккредитации в рамках национальной системы аккредитации.

В письме Росстандарта отмечено также отсутствие документов национальной системы стандартизации, устанавливающих требования к летной годности таких БАС. При этом заявлено, что в разработке находятся ряд национальных стандартов в сфере БАС, в 2021 году запланирован к утверждению ГОСТ Р «Беспилотные авиационные системы. Беспилотные воздушные суда самолетного типа. Требования к летной годности», что в целом поддерживается.

Ранее письмом Росстандарта от 22.10.2019 № 2404-ОГ/03 Ассоциация «Аэронет» была проинформирована о том, что

функционирование системы добровольной сертификации без органа по сертификации является неправомерным. При этом орган по сертификации должен быть аккредитован в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации в соответствующей области.

Ключевой проблемный вопрос аккредитации органа по сертификации в рамках создаваемой системы добровольной сертификации БАС с БВС 30 кг и менее требует первоочередного решения.

Предложение в решение заседания:

1. Рекомендовать Минтрансу России совместно с Минпромторгом России рассмотреть вопрос практической реализации системы подтверждения летной годности беспилотных авиационных систем в составе с беспилотными воздушными судами с максимальной взлетной массой 30 кг и менее в рамках законодательства Российской Федерации, при условии реализации механизма аккредитации Росавиацией органов по сертификации и испытательных лабораторий в системе добровольной сертификации.

2. Поддержать разработку национальных стандартов, определяющих классификацию и категоризацию беспилотных авиационных систем, требования к летной годности беспилотных авиационных систем различных категорий.

Перечень нормативных документов по вопросу добровольной сертификации

1. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2018)

«О техническом регулировании».

2. Федеральный закон от 23.06.2014 № 160-ФЗ (ред. от 29.07.2017)

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3. Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ (ред. от 29.07.2018)

«Об аккредитации в национальной системе аккредитации».

4. Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

5. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 523-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О стандартизации в Российской Федерации».

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.01.2004 № 32 «О регистрации и размере платы за регистрацию системы добровольной сертификации».

7. «Положение о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 294 (ред. от 20.07.2019).

8. Приказ Минпромторга России от 10.10.2012 № 1440 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной услуги по ведению единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации».

9. Приказ Росстандарта от 25.02.2005 № 27ст «Об утверждении Рекомендаций по содержанию и форме документов, представляемых на регистрацию системы добровольной сертификации».

10. Приказ Росавиации от 29.06.2016 № 541 «Об утверждении Методического пособия по аккредитации сертификационных центров и испытательных лабораторий Федеральным агентством воздушного транспорта».