UNODC
Управление Организации Объединенных Наций
по наркотикам и преступности
Программный офис в Кыргызской Республике

ОТЧЕТ

о результатах обследования Государственного центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики на предмет его подготовки к аккредитации по международному стандарту ISO 17025

Бишкек 2014

В рамках Проекта «Поддержка реформы уголовного правосудия в Кыргызской Республике» Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) инициирован анализ нормативных, методических и иных материалов, на основе которых строится деятельность Государственного центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики, а также организации его практической работы. Анализ представлен Кузьминым Сергеем, международным техническим экспертом ААЦ «Аналитика».

В рамках указанного обследования были изучены следующие источники:

- Закон КР от 24.06.2013 «О судебно-экспертной деятельности»;
- Положение о Государственном центре судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства КР от 22.10.2013 № 577);
- Программы подготовки судебных экспертов государственных судебно-экспертных учреждений министерств юстиции государств-членов ЕврАзЭС (утверждены решением Совета министров юстиции государств-членов ЕврАзЭС от 23.05.2011 № 28);
- Регламенты системы менеджмента качества судебно-экспертных учреждений министерств юстиции государств-членов ЕврАзЭС (утверждены решением Совета министров юстиции государств-членов ЕврАзЭС от 23.05.2011 № 29);
- Инструкция о производстве судебных экспертиз в Государственном центре судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства КР от 25.09.2012 № 648);
- Положение о порядке и условиях выдачи, отказа в выдаче, приостановления, прекращения действия и лишения сертификата компетентности судебного эксперта Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства КР от 17.03.2014 № 132);
- Порядок ведения государственного реестра судебных экспертов Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства КР от 17.03.2014 № 132);
- Порядок ведения государственного реестра методик судебно-экспертных исследований Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства КР от 17.03.2014 № 132);

- Положение об отделе криминалистической экспертизы материалов, веществ и изделий Государственного центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики;
- Положение об отделе судебно-автотехнических экспертиз Государственного центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики;
- Положение об отделе судебно-баллистических и трасологических экспертиз Государственного центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики;
- Положение об отделе судебно-почерковедческих экспертиз Государственного центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики;
- Положение об отделе судебно-технической экспертизе документов Государственного центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики;
- Положение об отделе правового регулирования и контроля деятельности Государственного центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики;
- Положение о финансово-хозяйственном отделе Государственного центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики;
- Должностные обязанности сотрудников Государственного центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики (типовые) (утверждены приказом Директора ГЦСЭ при МЮ КР);
- Положение об организации подготовки и повышения квалификации судебных экспертов Государственного центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики (утверждено приказом Директора ГЦСЭ при МЮ КР);
- Отчет о деятельности Государственного центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции Кыргызской Республики за 2012 год;
- Рабочая встреча с Директором ГЦСЭ г-жой Т.М. Бекбулатовой и ее заместителем;
- Рабочие встречи с начальниками экспертных отделов, экспертами и сотрудниками, ответственными за прием и регистрацию документов в ГЦСЭ;
- Осмотр рабочих помещений ГЦСЭ, мест хранения вещественных доказательств и химических реактивов;

- Осмотр журналов регистрации документов и папок хранения архивных копий заключений.

Результаты обследования нормативной и научно-методической базы, а также организации практической деятельности ГЦСЭ при МЮ РК с некоторыми рекомендациями приведены в приложении 1 к настоящему отчету.

Кроме того, к рассмотрению руководством ГЦСЭ при МЮ РК предлагается примерный план подготовки Центра к аккредитации по международному стандарту ISO 17025 (см. приложение 2).

Анализ собранной в ходе обследований информации позволяет сделать следующие основные выводы:

1. Аккредитация ГЦСЭ при МЮ КР возможна при условии реализации большого комплекса мероприятий, указанных в приложении 2 к настоящему отчету.
2. В целях координации процессов аккредитации судебно-экспертных организаций различных министерств и ведомств КР представляется целесообразным выработка формы объединения данных субъектов (например, заключение соглашения) с участием Национального органа по аккредитации КР.
3. Насущной необходимостью Центра является получение новых качественных помещений, что в значительной степени определит сроки и затраты на прохождение аккредитации.
4. Необходимо также существенное дооснащение Центра современной аналитической и специальной криминалистической техникой.
5. В целях формирования системы обеспечения качества, повышения квалификации экспертов и совершенствования научно-методического обеспечения экспертной деятельности необходимо развивать сотрудничество с ведущими зарубежными судебно-экспертными организациями, прежде всего уже прошедшими аккредитацию по ISO 17025, а также участие в проводимых ими межлабораторных сравнительных испытаниях (профессиональном тестировании).
6. Необходимо утвердить план подготовки Центра к аккредитации, по крайней мере дополнив предлагаемый проект сроками и ответственными.
7. Для облегчения процесса внедрения в деятельность ГЦСЭ при МЮ КР целесообразно организовать обучение руководителей экспертных и обеспечивающих подразделений в области системы менеджмента качества.

8. Одним из важнейших и первоочередных дел является подбор кандидатуры и обучение менеджера по качеству ГЦСЭ.
9. По результатам обследований наиболее перспективными представляются для первоочередной аккредитации являются следующие направления экспертной деятельности: автотехническое, почерковедческое направления и техническая экспертиза документов. А в область аккредитации целесообразно включить:
   a. определение технической возможности предотвращения наезда АТС на пешехода;
   b. исследование почерка и подписей в целях их идентификации;
   c. исследование оттисков печатей и штампов в целях их идентификации;
10. В целях минимизации трудозатрат и обеспечения плановости в процессе аккредитации, а также получения квалифицированных консультаций очень важным представляется установление хороших рабочих отношений с Национальным органом по аккредитации КР;
11. Рекомендации по отдельным вопросам подготовки Центра изложены в соответствующих пунктах приложений 1 и 2.

Технический эксперт

ААЦ «Аналитика» С.А. Кузьмин

Приложение 1

Результаты обследования нормативной и научно-методической базы, а также организации практической деятельности ГЦСЭ при МЮ РК

п. ISO	Контролируемый параметр	Результаты
4.1	Изучение правоустанавливающих документов Центра и его структурных подразделений	Анализ законодательства и правоустанавливающих документов ГЦСЭ при МЮ КР показывает, что организационно-правовая форма Центра и его правовой статус в целом соответствуют требованиям ISO 17025 (далее - ISO). Вместе с тем, в настоящее время назначение лиц на должности экспертов осуществляется Министерством юстиции КР (приказами Министра), что может быть интерпретировано как ущемление независимости Центра. Положения о Центре и его структурных подразделениях содержат не всю информацию, предусматриваемую требованиями ISO. Представляется целесообразным разработка Паспорта Центра и паспортов соответствующих отделов. В остальном внесения каких-либо изменений не требуется.

п. ISO	Контролируемый параметр	Результаты
4.2	Изучение существующей системы обеспечения качества (руководящие документы, распределение полномочий и практика)	Система менеджмента качества (далее - СМК) отсутствует в понимании ISO 9001. Действует система документа оборота и контроля качества экспертиза, характерная для СЭУ Минюстов стран постсоветского пространства. Необходима разработка документации СМК (прежде всего Руководства по качеству) с последующим внесением соответствующих изменений в Инструкцию о производстве судебных экспертиз и Инструкцию о делопроизводстве
4.3	Изучение сложившейся системы управления документацией: экспертные методики, регламенты, стандарты, инструкции и руководства, порядок документооборота (делопроизводства). Порядок разработки, утверждения, валидации, внедрения, хранения, контроля, актуализации и т.п. Управление версиями.	Существующая практика и ее нормативное оформление не соответствуют требованиям, предъявляемым к СМК. Перечень используемых экспертами методик утверждается приказом Министра юстиции КР, однако сами методики в большинстве случаев не оформлены в качестве самостоятельных документов, утвержденных Центром. Практика валидации методик отсутствует (соответствующий регламент в ГЦСЭ имеется), так же как и управление версиями документов.

п. ISO	Контролируемый параметр	Результаты
4.4	Изучения порядка назначения экспертиз, их распределения по подразделениям и поручения конкретным экспертам. Порядок определения рода/вида экспертизы. Порядок назначения комплексных и комиссионных экспертиз. Выполнение договорных исследований. Документирование и корректировка заданий. Порядок коммуникации с инициатором задания.	Требования к основанию производства экспертизы (постановлению) содержатся в действующем законодательстве, Инструкции о производстве судебных экспертиз в ГЦСЭ при МЮ КР и в целом соответствуют требованиям ISO. Все поступающие задания регистрируются и получают уникальную идентификацию. Порядок поручения производства конкретному эксперту (включая комплексные и комиссионные экспертизы) определяется законодательством и детализации не имеет. Специальных процедур корректировки заданий нет (это осуществляется путем изменений в постановлении либо посредством удовлетворения ходатайств).
4.5	Изучение правовых основ и практики выполнения исследований «третьими» лицами (субподряд) - если есть.	В соответствии с положением Закона «О судебно-экспертной деятельности» эксперт выполняет исследование в полном объеме, что исключает возможность использования субподряда в части проведения исследований.

п. ISO	Контролируемый параметр	Результаты
4.6	Анализ процедур закупки и допуска к использованию услуг и материалов (запасов). Порядок формирования и утверждения закупочной документации, выбора поставщика. Контроль качества закупаемых услуг/материалов.	Закупки оборудования и расходных материалов проводятся в соответствии с законом о госзакупках. Для проведения закупки формируется техническое задание, содержащее характеристики качества продукции. Приемка осуществляется специальной комиссией. Специальных регламентов закупок в Центре не имеется.
4.7	Изучение порядка коммуникации с инициаторами заданий (заказчиками). Документирование и анализ.	Система регистрации и документирования коммуникаций с инициаторами заданий (за исключением регистрации входящих-исходящих документов) отсутствует. Данный вопрос должен быть описан в Руководстве по качеству.
4.8	Изучение нормативной базы, процедур и практики получения, документирования и анализа претензий (жалоб), включая анализ результатов повторных экспертиз.	В Центре существует регистрация жалоб, однако не существует формализованных процедур корректирующих, предотвращающих действий и улучшений. Данный вопрос должен найти отражение в Руководстве по качеству.

п. ISO	Контролируемый параметр	Результаты
4.9	Анализ практики производства «нестандартных» экспертиз. Частные экспертные методики. Экспертный эксперимент. Планирование, исполнение, оценка результатов, документорование (*если есть*).	Экспертные методики, отличные от стандартов, не проходят процедур подтверждения, предусматриваемых ISO. Необходимо разработать систему формализованных процедур внутреннего утверждения, апробации. Регламент валидации методик принят Советом министров юстиции ЕврАзЭС в 2011 и доступен для применения в Центре. Данный документ разработан с учетом требований ISO.
4.11	Изучение наличия и организации анализа экспертной практики. Выявление причин ошибочных (не обоснованных) выводов экспертов. Существующая методология корректирующих действий и ее соответствие требованиям Стандарта.	Существует практика анализа экспертного производства (как правило, на совещаниях), однако процедура реагирования на формализованы. Требуется их формализация в Руководстве по качеству.

п. ISO	Контролируемый параметр	Результаты
4.13	Анализ управления записями. Нормативная база (инструкция по делопроизводству и т.п.), порядок ведения и хранения. Технические записи. Записи непосредственных наблюдений. Формирование наблюдательных производств.	В настоящее время в Центре отсутствует практика ведения записей первичных наблюдений. Кроме того архивные копии заключений не содержат рабочих материалов и/или протоколов измерений. Необходимо внести соответствующие разделы в Руководство по качеству и Инструкцию о производстве судебных экспертиз. Вопросы порядка и объема «архивных копий» или «наблюдательных производств» также имеют большое значение для системы контроля качества, а также повышения и подтверждения квалификации экспертов.
4.14 4.15	Внутренние проверки и анализ со стороны руководства. Изучение практики и существующих нормативных документов.	Подобно многим другим аспектам контроля качества, данная работа в Центре имеет место, но ведется без четкой регламентации и «увязки» с системой корректирующих действий и улучшений.

п. ISO	Контролируемый параметр	Результаты
5.2	Изучение состояния работы с персоналом. Квалификационные требования, подготовка и повышение квалификации, стажировки. Работа со стажерами. Аттестация и сертификация. Привлечение специалистов по разовым договорам, контроль их компетентности.	В целом состояние работы с персоналом отвечает традиционным требования, предъявляемым к государственным судебно-экспертным учреждениям. В частности, в Центре существует положение о порядке повышения квалификации сотрудников, включая вопросы наставничества. Однако требуются существенные улучшения в части обеспечения и контроля компетентности экспертного состава. Так, предусмотренная Законом о судебно-экспертной деятельности, система сертификации экспертов до настоящего времени не разработана и не применяется на практике. В качестве программ подготовки экспертов используются документы, утвержденные Советом министров юстиции стран ЕВрАзЭС. Однако они не актуализировались. Отсутствует система рецензирования заключений и т.п. Данное положение может быть исправлено путем внедрения процедур и научно-методических материалов зарубежных судебно-экспертных учреждений, уже прошедших аккредитацию (например, РФЦСЭ при Минюсте России).

п. ISO	Контролируемый параметр	Результаты
5.3	Анализ состояния имеющихся помещений Центра, а также документации о планируемом в ближайшее время его размещении на предмет соответствия требованиям Стандарта. Размещение и разграничение рабочих мест (оборудования). Изучение практики фиксации условий окружающей среды.	Размеры и состояние рабочих помещений Центра является наибольшим препятствием на пути аккредитации. Теснота и ветхость являются причиной сложностей в организации приема экспертиз и вещественных доказательств, их надлежащего хранения, размещения оборудования, а также обеспечения качества инструментальных исследований и соблюдения требований разграничения доступа. В силу данного обстоятельства представляется целесообразным начать подготовку Центра к аккредитации лишь по тем областям (направлениям) которые не не предполагают использования физико-химических или иных аппаратнозависимых методов исследования. Однако, последующее расширение области аккредитации станет возможным только при условии предоставления Центру новых качественных помещений.
5.4	Анализ используемых в Центре экспертных методик. Порядок их разработки, утверждения валидации. Нестандартные методы. Оценка неопределенности измерений.	Перечень экспертных методик, используемых в экспертной практике Центра, утвержден приказом Министра юстиции КР. Анализ данного перечня показал, что он в основном включает все основное научно-методическое обеспечение, разработанное в экспертных учреждениях СССР. Прецедентов разработки собственного научно-методического обеспечения не выявлено.

п. ISO	Контролируемый параметр	Результаты
5.5 5.6	Анализ состояния и соответствия потребностям технического обеспечения экспертной деятельности. Соответствие имеющегося оборудования современному уровню и используемой методической базе. Идентификация оборудования. Калибровка и поверка. Наличие технической документации и ее доступность для персонала. Используемые в лабораториях Центра стандартные образцы их приобретение, хранение, актуализация.	Техническое оснащение Центра не соответствует современным требованиям. Имеются отдельные образцы качественного аналитического оборудование, однако их явно не достаточно. Так например, отсутствует оборудование (кроме микроскопов) для исследования документов и т.п. Сказанное в полной мере относится и к обеспечению экспертной деятельности стандартными образцами. Кроме того, оборудование не имеет идентифицирующей маркировки, инструкций и журналов использования. Средства измерения (весы) поверены. Возможность аккредитации аналитических (физико-химических) направлений деятельности Центра будет возможна только после укомплектования соответствующим оборудованием.

п. ISO	Контролируемый параметр	Результаты
5.7 5.8	Изучение нормативной базы и практики работы с вещественными доказательствами (объектами исследования). Порядок получения, идентификация, организация хранения, передачи экспертам, возвращение инициатору задания.	Существующая система хранения вещественных доказательств не соответствует требованиям ISO, что вызвано крайне стесненным положением Центра в части помещений.
5.10	Заключения экспертов. Анализ соответствия формы и существующих процедур требованиям Стандарта. Подготовка, оформление, регистрация, отправка. Приложения к заключению. Наблюдательные производства.	Форма и процедуры движения заключений эксперта в целом соответствуют требованиям ISO.

Приложение 2

Примерный план мероприятий по подготовке ГЦСЭ при МЮ КР к аккредитации по ISO 17025

№	Содержание	Примечания
1	Подбр кандидатуры меденжара по качеству и его обучение	
2	Создать рабочую группы по подготовке ГЦСЭ к аккредитации	Создание рабочей группы целесообразно оформить приказом Директора ГЦСЭ
3	Выбрать направления области аккредитации	По результатам обследований наиболее перспективными представляются: автотехническое, почерковедческое направления и техническая экспертиза документов
4	Определить ответственных за качество в соответствующих отделах (по выбранным направлениям). Внести соответствующие изменения в их должностные обязанности	Объем работы по данному направлению не является большим, что позволяет совмещать эту деятельность с другой работой
5	Провести аудита и оценку фактического состояния выбранных отделов и обеспечивающих подразделений (канцелярия, служба кадров и т.д.)	
6	Провести инвентаризацию имеющегося оборудования, средств измерений и программного обеспечения в выбранных подразделениях, при необходимости их техническое обслуживание и ремонт, приобретение недостающего оборудования, средств измерений и программного обеспечения	Объем реализации данного пункта напрямую зависит от избранной области аккредитации

№	Содержание	Примечания
7	Провести инвентаризацию помещений выбранных подразделений, сетей электропитания и электросвязи, при необходимости их ремонт и техническое обслуживание	
8	Провести оценку экспертной практики выбранных подразделений в целях определения приоритетных направлений аккредитации	Данный анализ позволит правильно оценить эффективность выбранного методического обеспечения, количество выявляемых несоответствий и т.п.
9	Определть области аккредитации ГЦСЭ по направлениям деятельности выбранных подразделений	По предварительной оценке такими направлениями могут являться: определение технической возможности предотвращения наезда АТС на пешехода; исследование почерка и подписей в целях их идентификации; исследование оттисков печатей и штампов в целях их идентификации
10	Разработать стандартные операционные процедуры по направлениям деятельности выбранных подразделений и утвердить их на Научно-методическом совете ГЦСЭ в целях последующего включения в область аккредитации ГЦСЭ	К сожалению, многие разработанные ранее экспертные методики крайне плохо соотносятся с требованиями ISO. Поэтому целесообразно выделить из них собственно описание метода или набор стандартных операций

№	Содержание	Примечания
11	Сформировать список актуализированной нормативной документации (НД), имеющейся в распоряжении выбранных подразделений и необходимой для их работы данных в заявленной области аккредитации; подготовить перечень НД, необходимых отделам для аккредитации	Учитывая, что стандарт требует обеспечения доступности для каждого эксперта все комплекса НД, данный пунк имеет очень важное значение
12	Распределить ответственность и полномочия; разработать и утвердить должностные инструкции сотрудников выбранных подразделений	
13	Организовать прохождение обучения сотрудников подготовке к аккредитации в выбранных подразделениях и аудиту системы менеджмента качества	Данный пункт не предполагает прохождение обучения всеми сотрудниками в ВУЗах и т.п. Такое обучение сможет провести ваш менеджер по качеству
14	Разработать план валидации методических материалов, которые будут включены в области аккредитации	К моменту аккредитации все заявленные методики должны быть валедированы
15	Приобрести стандартные образцы, необходимые для валидации методических материалов, которые будут включены в области аккредитации	Данные пункты плана будут актуальны только при подготовке к аккредитации по использованию аналитических методов
16	Метрологическое обеспечение деятельности выбранных подразделений: поверка и калибровка СИ, аттестация ИО	
17	Проведение экспериментов для валидации методических материалов, которые будут включены в области аккредитации	

№	Содержание	Примечания
18	Проведение статистической обработки результатов, полученных в ходе экспериментов при валидации методических материалов, которые будут включены в области аккредитации	
19	Разработка и утверждение Руководства по качеству (РК) ГЦСЭ, положений (паспортов) о выбранных подразделениях с учетом требований международных стандартов	Заявление о политики организации в области качества может быть приложением к РК
20	Разработка и внедрение системы менеджмента качества (СМК) в ГЦСЭ. Документирование процедур СМК, включая процедуры внутрилабораторного (внутреннего) и внешнего контроля качества результатов испытаний (исследований) в инструкциях и соответствующих разделах РК.	
21	Ознакомление работников выбранных подразделений с документами системы менеджмента качества	
22	Освоение работниками выбранных подразделений методических материалов, включенных в область аккредитации ГЦСЭ	
23	Заключение соглашения с Органом по стандартизации КР по валидации методических материалов по производству судебных экспертиз	При необходимости
24	Заключение соглашения с Органом по стандартизации КР по производству стандартных образцов в области судебной экспертизы	При необходимости

№	Содержание	Примечания
25	Подготовка пакета документов, необходимых для аккредитации ГЦСЭ по выбранным направлениям деятельности	
26	Оценка фактической готовности ГЦСЭ по выбранным направлениям деятельности к аккредитации, ее соответствие критериям аккредитации	
27	Подготовка заявки в Орган по аккредитации КР о проведении аккредитации ГЦСЭ	К этому моменту в распоряжении Национального органа по аккредитации уже должны быть подготовленные технические эксперты в области судебной экспертизы
28	Устранение замечаний после экспертизы документов Органом по аккредитации КР	
29	Аккредитация ГЦСЭ	
30	Составление плана и подготовка ГЦСЭ к расширению области аккредитации, проведению инспекционного контроля по направлениям	