

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 декабря 2013 года № 50К (941) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Реализация Концепции формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационные письма Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову, в Министерство экономического развития Российской Федерации и Федеральную службу по аккредитации.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Реализация Концепции формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации»

Основание для проведения мероприятия: пункт 3.5.11 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год.

Предмет мероприятия

Деятельность органов исполнительной власти в части реализации Концепции формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации.

Цели мероприятия

1. Создание современной нормативно-правовой базы единой системы аккредитации в Российской Федерации.
2. Проведение организационных мероприятий по формированию единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации.
3. Выполнение функций в установленной сфере деятельности Федеральной службой по аккредитации в исследуемом периоде.

Объекты мероприятия

Федеральная служба по аккредитации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Управление Федеральной службы по аккредитации по Приволжскому федеральному округу, Управление Федеральной службы по аккредитации по Северо-Западному федеральному округу, Управление Федеральной службы по аккредитации по Центральному федеральному округу, уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в области государственного контроля (надзора), передающие Феде-

ральной службе по аккредитации полномочия и государственные функции в области аккредитации (по запросу).

Исследуемый период: 2011 год - 9 месяцев 2013 года.

Сроки проведения мероприятия: с 22 июля по 8 ноября 2013 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Создание современной нормативно-правовой базы единой системы аккредитации в Российской Федерации

Согласно принятой в международной практике терминологии аккредитация - это процедура, содействующая созданию доверия, посредством которой авторитетный орган (аккредитующий орган) официально признает правомочность испытательной лаборатории или органа по сертификации.

Деятельность в области аккредитации берет свое начало в 20-30-х годах XX века. Наиболее активное формирование систем аккредитации приходится на послевоенные годы и связано с развитием производственных и торговых отношений. Многообразие форм и систем аккредитации приводит к определенным затруднениям в международных экономических связях, влияющих на взаимопонимание в области оценки соответствия. Это обусловило тенденцию к согласованию правил аккредитации, созданию единых национальных систем, способствующих взаимному признанию результатов аккредитации.

Аккредитация, с учетом международных норм, правил и практики, призвана обеспечить доверие изготовителей, продавцов и приобретателей к деятельности органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров). Целевая направленность аккредитации на современном этапе заключается в создании условий для признания внутри страны и за рубежом результатов деятельности аккредитованных органов по оценке соответствия.

В отечественной юридической литературе термин «аккредитация» употребляется как в широком, так и в узком смысле - относительно конкретной отрасли деятельности. Аккредитация в широком смысле означает процедуру признания (подтверждения) государственными органами особых полномочий различного рода субъектов, круг которых не ограничен.

В Российской Федерации аккредитация зародилась в начале 90-х годов почти одновременно с формированием механизма сертификации. За прошедший период содержание термина «аккредитация» претерпело ряд последовательных изменений, обусловленных поэтапным формированием в стране работ в области аккредитации. Термин «аккредитация» встречается в нормативных правовых актах, регламентирующих сферы медицины, образования, охраны труда, оборота оружия, технического регулирования и т.д. Аккредитация осуществляется в целях допуска продукции на рынок (в области технического регулирования), привлечения экспертов и экспертных организаций к проверкам и проведения экспертиз в рамках осуществления отдельных государственных функций.

С принятием законов Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-I «О защите прав потребителей», от 27 апреля 1993 года № 4871-I «Об обеспечении единства измерений», от 10 июня 1993 года № 5151-I «О сертификации продукции и услуг» в Российской Федерации проводятся работы по аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий.

Так, частью 3 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» (в первоначальной редакции) национальным органом по сертификации товаров (работ, услуг), аккредитующим органы по сертификации отдельных видов товаров (работ, услуг) и испытательные лаборатории (центры) для проведения соответствующих испытаний, а также предоставляющим другим юридическим лицам право аккредитации, определен Госстандарт России.

Положениями Закона «Об обеспечении единства измерений» Госстандарту России было предписано аккредитовывать в качестве государственных центров испытаний средств измерений подведомственные государственные научные метрологические центры и другие специализированные организации на проведение испытаний средств измерений для целей утверждения их типа (часть 2 статьи 14). К компетенции Госстандарта России также относилась аккредитация метрологических служб юридических лиц на право поверки средств измерений (часть 2 статьи 15). При этом аккредитация юридических и физических лиц, проводимая метрологическими центрами и органами Государственной метрологической службы Госстандарта России, оплачивалась заинтересованными лицами в соответствии с условиями заключаемых договоров (статья 27).

Принятый Федеральный закон от 26 июня 2008 года № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» расширил понятия и формы государственного регулирования в области обеспечения единства измерений. Так, статьей 19 указанного Федерального закона к работам и (или) услугам по аккредитации в области обеспечения единства измерений отнесены:

- аттестация методик (методов) измерений, относящихся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений;
- испытания стандартных образцов или средств измерений в целях утверждения типа;
- поверка средств измерений;
- обязательная метрологическая экспертиза стандартов, продукции, проектной, конструкторской, технологической документации и других объектов, проводимая в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Кроме того, на отдельные виды обязательной метрологической экспертизы вышеуказанным Федеральным законом введено регулирование цен в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (часть 1 статьи 26).

Значительным шагом в развитии законодательного регулирования отношений, возникающих при аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), послужило принятие Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Согласно статье 2 Федерального закона «О техническом регулировании» аккредитация - это официальное признание органом по аккредитации компетентности физического или юридического лица выполнять работы в определенной области оценки соответствия. При этом в соответствии со статьей 31 Федерального закона «О техническом регулировании» аккредитация осуществляется только в отношении органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия объектов, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Это означает, что порядок аккредитации не распространяется на субъекты, изъявившие желание получить признание своей компетентности в области оценки соответствия объектов, не определенных вышеуказанным Федеральным законом. В части определенных законом объектов аккредитация осуществляется в целях:

- подтверждения компетентности органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия;

- обеспечения доверия изготовителей, продавцов и приобретателей (в том числе потребителей) к деятельности органов по сертификации и аккредитованных испытательных лабораторий (центров);

- создания условий для признания результатов деятельности органов по сертификации и аккредитованных испытательных лабораторий (центров).

В исследованном периоде Госстандарт России (с 9 марта 2004 года - Росстандарт) не являлся исключительным федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по аккредитации в Российской Федерации. В соответствии с положениями статей 8 и 9 Закона «О сертификации продукции и услуг» работы по аккредитации в Российской Федерации проводили специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, которые в пределах своей компетенции устанавливали правила аккредитации, аккредитовывали органы по сертификации и испытательные лаборатории (центры) и осуществляли соответствующий государственный контроль и надзор.

По данным Минэкономразвития России, обособленные отраслевые системы сертификации, в каждой из которых имелась соответствующая система аккредитации, имели 16 органов: система сертификации продукции ГОСТ Р (Росстандарт России) - 72 %; система сертификации на федеральном железнодорожном транспорте (Росжелдор), система сертификации безопасности взрывоопасных производств (Ростехнадзор), система сертификации в области связи (Россвязь), система сертификации продукции и услуг в области пожарной безопасности (МЧС России), система сертификации геодезической, топографической и картографической продукции (Росреестр), система сертификации иммунобиологических препаратов (Роспотребнадзор), система сертификации средств защиты информации по требованиям безопасности информации (ФСТЭК России), система сертификации средств защиты информации (Мин-

обороны России), система сертификации средств защиты информации по требованиям безопасности (СВР России), система сертификации авиационной техники и объектов гражданской авиации (Межгосударственный авиационный комитет (МАК), система сертификации в гражданской авиации (Росавиация), система сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения (Госкорпорация «Росатом»), федеральная система сертификации космической техники научного и народнохозяйственного назначения (Роскосмос), система сертификации средств защиты информации по требованиям безопасности для сведений, составляющих государственную тайну (ФСБ России), система сертификации морских гражданских судов (Российский морской регистр судоходства) - 28 процентов.

Анализ распределения функций по аккредитации в рамках действовавших систем сертификации представлен в таблице:

	Функции по аккредитации, в том числе:		
	допуск продукции на рынок	привлечение к проведению контрольных мероприятий	проведение экспертиз в рамках осуществления отдельных государственных функций
Росстандарт	да	да	нет
Росжелдор	да	нет	нет
Ростехнадзор	да	да	нет
Россвязь	да	нет	нет
МЧС России	да	да	нет
Росреестр	да	да	нет
Роспотребнадзор	да	да	да
ФСТЭК России	да	нет	нет
Минобороны России	да	нет	нет
СВР России	да	нет	нет
МАК	да	нет	нет
Росавиация	да	нет	нет
Госкорпорация «Росатом»	да	нет	нет
Роскосмос	да	нет	нет
ФСБ России	да	нет	нет
Российский морской регистр судоходства	да	нет	нет
Россельхознадзор	нет	да	да
Росприроднадзор	нет	да	нет
Росздравнадзор	нет	да	нет
Росохранкультура	нет	да	нет
ФСТ России	нет	да	нет
Роскомнадзор	нет	да	нет
Росрыболовство	нет	да	нет
Рослесхоз	нет	да	нет
Росгидромет	нет	да	нет
Ространснадзор	нет	да	нет
ФМБА России	нет	да	нет
Рособрнадзор	нет	да	нет
Росалкогольрегулирование	нет	да	нет
ФМС России	нет	да	нет
Минрегион России	нет	нет	да

Многообразие систем аккредитации в сфере обязательной сертификации обусловило ведомственную разобщенность при проведении работ по аккредитации, применение различных критериев и процедур, дублирование деятельности и отсутствие механизма координации. Указанные обстоятельства создавали

препятствия российским организациям, занятым в сфере деятельности по оценке соответствия, для эффективной реализации таких важных направлений, как:

- развитие взаимодействия России и Европейского Союза, последовательное проведение в рамках этого взаимодействия работ по взаимному признанию аттестатов аккредитации, сертификатов и результатов испытаний;

- присоединение России к Международному форуму по аккредитации (IAF) и развитие сотрудничества с входящими в него странами;

- развитие сотрудничества с международными организациями и странами их участниками, а также вступление России в ВТО, участие национального органа по аккредитации в международных организациях IAF и ILAC.

Впервые вопрос о формировании единой национальной системы аккредитации был актуализирован в постановлении Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 года № 113 «О некоторых мерах, направленных на совершенствование систем обеспечения качества продукции и услуг». Согласно пункту 3 вышеуказанного постановления предложения по формированию в Российской Федерации системы аккредитации в сферах деятельности по оценке соответствия установленным требованиям качества и безопасности продукции, процессов и услуг должны быть подготовлены и представлены в Правительство Российской Федерации в 3-месячный срок. Ответственным за подготовку и представление предложений являлись Госстандарт России, Минэкономики России и Торгово-промышленная палата Российской Федерации (по согласованию). В нарушение установленного срока более чем на 3 года утверждено соответствующее постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2001 года № 514 «Об аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности», которое явилось правовой основой создания системы аккредитации Российской Федерации.

Согласно Положению об аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности, утвержденному вышеуказанным постановлением, в систему аккредитации вошли: Госстандарт России, другие уполномоченные в области аккредитации федеральные органы исполнительной власти и организации, аттестованные в установленном порядке эксперты по аккредитации и организации, а также межведомственная комиссия по аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности.

Согласно вышеуказанному постановлению компетенция между субъектами правоотношений в области аккредитации распределялась следующим образом:

- Госстандарт России координировал проведение работ по аккредитации, разрабатывал предложения по совершенствованию системы аккредитации,

принимал в пределах своей компетенции нормативные акты, регулирующие проведение работ по аккредитации, осуществлял надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации при проведении работ по аккредитации, обеспечивал подготовку и аттестацию экспертов;

- межведомственная комиссия по аккредитации являлась коллегиальным органом, осуществляющим единую политику в области аккредитации и обеспечивающим координацию деятельности в указанной области органов по аккредитации, объединений производителей и потребителей продукции и услуг, а также иных организаций;

- уполномоченные в области аккредитации федеральные органы исполнительной власти обеспечивали проведение экспертизы документов организаций-заявителей, проведение работ по аккредитации и подготовку предложений о выдаче аттестатов аккредитации, осуществляли проверку деятельности аккредитованных организаций и готовили предложения по совершенствованию системы аккредитации;

- органы по аккредитации участвовали в экспертизе документов организаций-заявителей, проверке их деятельности и деятельности аккредитованных организаций.

Основными недостатками действовавшей системы аккредитации являлись отсутствие взаимного признания различных ведомственных систем (одну и ту же продукцию на внутреннем рынке приходилось неоднократно сертифицировать в разных системах), а также отсутствие признания результатов аккредитации на международном уровне (экспортируя продукцию за рубеж, производители вынуждены были проходить все сертификационные процедуры заново).

После принятия постановления Правительства Российской Федерации от 9 марта 2009 года № 163 «Об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия» порядок аккредитации в Российской Федерации претерпел следующие существенные изменения:

- введено понятие «орган по аккредитации», которым мог выступать исключительно федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия по аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия, определяемый Правительством Российской Федерации;

- уточнена (детализирована) процедура аккредитации и инспекционного контроля;

- включен инспекционный контроль (осуществление в установленном порядке проверки соответствия органа по сертификации и испытательной лаборатории (центра) критериям аккредитации);

- установлен запрет на совмещение органами по аккредитации деятельности по аккредитации и деятельности по подтверждению соответствия.

Также для заявителей определены критерии аккредитации, в соответствии с которыми необходимо наличие:

- системы учета и документирования результатов работ по подтверждению соответствия;
- помещений, оборудования и иных материальных ресурсов;
- официально изданных нормативных актов, национальных стандартов и сводов правил, содержащих требования к объектам подтверждения соответствия;
- утвержденных методов и правил сертификации, исследований (испытаний) измерений;
- аттестованного испытательного оборудования и средств измерения для проверки объектов на соответствие требованиям в заявленной области аккредитации (для аккредитации в качестве испытательной лаборатории (центра)).

Кроме того, за органами по аккредитации нормативно закреплены функции государственного контроля (надзора) за соблюдением аккредитуемыми обязательных требований.

Отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) регулировались Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Правила аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2009 года № 689.

Несмотря на определенный прогресс нормативного регулирования обязательной аккредитации в сфере технического регулирования, не разрешенными остались следующие проблемы:

- ведомственный подход к наделению соответствующих федеральных органов исполнительной власти полномочиями по аккредитации органов по подтверждению соответствия;
- пересечение областей аккредитации некоторых федеральных органов исполнительной власти и отсутствие механизмов координации их деятельности;
- практика одновременной аккредитации органов по подтверждению соответствия в нескольких системах и необходимость получения нескольких подтверждающих соответствие документов на одну и ту же продукцию;
- отсутствие прозрачных правил аккредитации, единых для всех участников рынка;
- монополизация рынка услуг по оценке соответствия путем аккредитации подведомственных организаций, а также аффилированных лиц;
- низкий уровень безопасности из-за выдачи аккредитованными организациями документов, удостоверяющих соответствие заданным требованиям, без проведения необходимых исследований (испытаний), измерений, экспертиз, оценок и др.;

- отсутствие ответственности аккредитованных организаций;
- совмещение полномочий по установлению правил аккредитации, полномочий органа по аккредитации, полномочий по осуществлению государственного контроля (надзора) и функций учредителя;
- наличие барьеров, препятствующих выходу на внешние рынки из-за отсутствия международного признания результатов оценки соответствия;
- наличие большого количества (более 300) систем добровольной сертификации, созданных по инициативе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, где предусмотрена или проводилась аккредитация органов по подтверждению соответствия по их собственным правилам.

Кроме того, проблемой вышеуказанной системы аккредитации являлась неопределенность в нормативном регулировании порядка добровольного подтверждения соответствия и контроля систем добровольной сертификации.

Так, частью 1 статьи 21 Федерального закона «О техническом регулировании» установлено, что добровольное подтверждение соответствия осуществляется по инициативе заявителя на условиях договора между заявителем и органом по сертификации. Согласно определениям, используемым в статье 2 Федерального закона «О техническом регулировании», орган по сертификации - это юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации, а аккредитация - это официальное признание органом по аккредитации компетентности физического или юридического лица выполнять работы в определенной области оценки соответствия. Положениями статьи 31 Федерального закона «О техническом регулировании» предусматривается аккредитация органов по сертификации безотносительно указания характера этой сертификации (обязательная или добровольная). Таким образом, из совокупности вышеуказанных норм следует, что добровольное подтверждение соответствия должно осуществляться органами по сертификации, аккредитованными органами по аккредитации (федеральными органами исполнительной власти), определенными Правительством Российской Федерации. Иными словами, органы по сертификации в сфере добровольного подтверждения соответствия подлежат аккредитации в порядке, установленном для органов по обязательной сертификации.

Вместе с тем обязательность аккредитации органов по сертификации исключительно соответствующим федеральным органом исполнительной власти (национальным органом по аккредитации), а также государственной регистрации систем добровольной сертификации нормативно не установлена, что обуславливает развитие недобросовестной и некомпетентной деятельности в сфере добровольной сертификации.

По данным единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации Росстандарта, на 1 октября 2013 года в добровольной сфере зарегистрировано 1034 системы добровольной сертификации, вместе с тем Росаккредитацией аккредитовано только 59 органов по сертификации, осуществляющих работу

в сфере добровольного подтверждения соответствия. В результате, по информации, озвученной 24 апреля 2013 года на совещании в формате «Открытого правительства», оборот торговли «левыми» сертификатами составлял 400 млрд. рублей в год (57,1 % от общего примерного объема рынка аккредитации и сертификации)¹.

В этой связи необходимо внести изменения в нормативные правовые акты в части конкретизации процедуры аккредитации соответствующих органов добровольной сертификации и полномочий Росаккредитации, в том числе по взаимодействию с правоохранительными органами для борьбы с мошенническими сертификатами.

Одним из этапов формирования национальной системы аккредитации послужило принятие 11 декабря 2009 года следующих международных актов в рамках Таможенного союза, подписанных правительствами Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан:

- Соглашение о взаимном признании аккредитации органов по сертификации (оценке (подтверждению) соответствия) и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке (подтверждению) соответствия;

- Соглашение об обращении продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия, на таможенной территории Таможенного союза.

Во исполнение соглашений решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 года № 319 «О техническом регулировании в Таможенном союзе» утверждены:

- положение о порядке включения органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) в Единый реестр органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) Таможенного союза, а также его формирования и ведения;

- положение о порядке формирования и ведения Единого реестра выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии, оформленных по единой форме;

- единые формы сертификата соответствия и декларации о соответствии;

- положение о порядке ввоза продукции (товаров), подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия, на таможенную территорию Таможенного союза;

- положение о Координационном комитете по техническому регулированию, применению санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер;

- единый перечень продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия в рамках Таможенного союза с выдачей единых документов.

Наличие вышеуказанных аспектов, а также стремление Российской Федерации к международной интеграции обусловило разработку Концепции формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации,

¹ Информация официального Web-сайта Открытого правительства.

которая была одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2010 года № 1760-р (далее - Концепция).

Концепция разработана Минэкономразвития России и внесена в Правительство Российской Федерации в установленном порядке (письмо от 5 июля 2010 года № 11352-ЭН/Д05).

В Концепции сформулированы основные цели и принципы формирования, а также структура единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации. По замыслу Концепции указанная система должна представлять собой совокупность участников работ по аккредитации, в число которых должны войти: национальный орган по аккредитации, совет при уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, контрольно-надзорные органы, эксперты по аккредитации, технические эксперты, заявители и аккредитованные лица.

Согласно Концепции до 1 января 2012 года национальному органу по аккредитации предполагалось передать полномочия по аккредитации:

- органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по обязательному подтверждению соответствия;
- органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по добровольному подтверждению соответствия;
- граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю;
- экспертов и экспертных организаций, привлекаемых федеральными органами исполнительной власти в соответствии с федеральными законами к осуществлению отдельных государственных функций;
- юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на право выполнения работ и (или) оказание услуг в области обеспечения единства измерений.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере аккредитации, которыми наделялся национальный орган по аккредитации, представлены в таблице:

Федеральные органы исполнительной власти	Полномочия по аккредитации
Росстандарт МЧС России Росжелдор Росреестр Ростехнадзор Роспотребнадзор	Аккредитация органов по сертификации и (или) испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия
Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в области государственного контроля (надзора)	Аккредитация граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) в качестве экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю при осуществлении указанными органами проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей
Россвязь	Аккредитация органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров), проводящих сертификационные испытания средств связи
Минрегион России	Аккредитация организаций на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий
Росстандарт	Аккредитация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на выполнение работ и (или) оказание услуг в области обеспечения единства измерений

Федеральные органы исполнительной власти	Полномочия по аккредитации
Россельхознадзор	Аккредитация испытательных лабораторий (центров), осуществляющих работы в области подтверждения соответствия качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна
Роспотребнадзор	Аккредитация испытательных лабораторий (центров), осуществляющих работы в области подтверждения соответствия качества и безопасности муки, макаронных и хлебобулочных изделий. Аккредитация организаций на право проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований и испытаний, токсикологических, гигиенических и иных видов оценок

По замыслу Концепции создание национального органа по аккредитации позволит достичь следующих результатов:

- прозрачность правил аккредитации и снижение уровня коррупции;
- обеспечение защиты рынка от опасной продукции;
- обеспечение ответственности аккредитованных лиц за результаты своей деятельности;
- повышение качества услуг по оценке соответствия;
- повышение доверия со стороны потребителей, органов исполнительной власти, изготовителей и продавцов;
- взаимное признание выдаваемых органами по подтверждению соответствия документов в рамках Таможенного союза и единого экономического пространства, а также в странах - основных торговых партнерах Российской Федерации;
- создание конкурентного рынка работ по оценке соответствия;
- сокращение издержек бизнеса при выпуске продукции в обращение.

Национальный орган по аккредитации - Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация) - образован Указом Президента Российской Федерации от 24 января 2011 года № 86 «О единой национальной системе аккредитации» (далее - Указ). Указом на Росаккредитацию возложены функции по формированию единой национальной системы аккредитации и осуществлению контроля деятельности аккредитованных лиц. Указом также определено, что Росаккредитация находится в ведении Минэкономразвития России, которое, в свою очередь, наделяется полномочиями по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере аккредитации. В рамках реализации Указа Правительству Российской Федерации поручалось обеспечить проведение всех организационных мероприятий, связанных с образованием Росаккредитации, до 1 января 2012 года.

Полномочия и организационно-правовые основы деятельности Росаккредитации закреплены в соответствующем положении, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 года № 845 «О Федеральной службе по аккредитации» (далее - Положение).

В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 года № 845 «О Федеральной службе по аккредитации» Росаккредитация в отношении обязательств в области аккредитации в установ-

ленной сфере деятельности является правопреемником Минрегиона России, Росжелдора, Росстандарта, Россельхознадзора, Роспотребнадзора и Россвязи.

Согласно пункту 5 Положения Росаккредитация осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

проведение аккредитации:

- органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия²;
- граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю;
- экспертов и экспертных организаций, привлекаемых федеральными органами исполнительной власти при осуществлении отдельных полномочий;
- формирование (ведение) соответствующих реестров;
- выдача сертификатов соответствия;
- регистрация деклараций о соответствии в рамках Таможенного союза;
- контроль за деятельностью аккредитованных лиц;
- проведение аттестации экспертов по аккредитации и др.

Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 года № 845 «О Федеральной службе по аккредитации» вступило в силу с 1 ноября 2011 года. С этой даты утратили силу нормативные правовые акты, в соответствии с которыми Росстандарт и МЧС России проводили аккредитацию некоторых органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров). Соответствующие изменения внесены в нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность Минэкономразвития России, а также органов, правопреемником которых в отношении обязательств в области аккредитации в установленной сфере деятельности является Росаккредитация.

В целях содействия выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере аккредитации, формированию единой национальной системы аккредитации и координации деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, общественных объединений, научно-исследовательских и иных организаций в сфере аккредитации образован Совет по аккредитации при Минэкономразвития России (приказ от 2 декабря 2011 года № 701). Основными задачами Совета являются:

- участие в выработке политики и нормативно-правовом регулировании в области аккредитации;
- участие в подготовке предложений и рекомендаций по гармонизации правил и процедур аккредитации в области оценки соответствия и обеспечения

² За исключением подтверждения соответствия оборонной продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу, продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну, продукции (работ, услуг) и объектов, для которых устанавливаются требования, связанные с обеспечением ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии.

единства измерений в Российской Федерации с международными обязательствами, международными стандартами, рекомендациями международных организаций;

- участие в подготовке предложений по созданию условий для признания результатов деятельности аккредитованных лиц;

- подготовка предложений по международному сотрудничеству в области аккредитации и др.

Действующая система аккредитации представлена на схеме:



В целях реализации Концепции распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2010 года № 1760-р утвержден План мероприятий по формированию единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации, предусматривающий осуществление мероприятий по внесению изменений в законодательство Российской Федерации и организации деятельности национального органа по аккредитации - Росаккредитации.

Формирование единой национальной системы аккредитации предусматривало необходимый переходный период. Мероприятия по организации деятельности Росаккредитации планировалось осуществить исходя из необходимости поэтапной передачи ей до 1 января 2012 года полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере аккредитации, указанных в таблице. Кроме того, предполагалось наделить Росаккредитацию следующими полномочиями:

- аккредитация физических и юридических лиц на право определения посевных качеств семян растений;

- аккредитация организаций на право подготовки заключений о фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции для выдачи фитосанитарного сертификата, на право проведения анализа проб, отобранных в целях осуществления фитосанитарного контроля при ввозе продукции, выдачи заключений о фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции для получения разрешения на вывоз продукции из карантинной зоны, проведения обеззараживания подкарантинной продукции;

- аккредитация организаций на право проведения лабораторных исследований в области ветеринарии.

Реализация Концепции состояла из 3 этапов.

На первом этапе (IV квартал 2010 года) предполагалось подготовить основополагающие документы, необходимые для создания единой национальной системы аккредитации, а также сформировать организационную структуру единой национальной системы аккредитации. Совершенствование нормативной правовой базы предполагало:

- внесение в Федеральный закон «О техническом регулировании» изменений, направленных на формирование единой национальной системы аккредитации, в части уточнения принципов аккредитации, определения полномочий единого национального органа по аккредитации, уточнения положений, определяющих структуру, статус участников единой национальной системы аккредитации, применение международных стандартов в области аккредитации;

- внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 163 «Об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия»;

- издание актов Правительства Российской Федерации, направленных на формирование единой национальной системы аккредитации, в том числе утверждение положения о Росаккредитации, внесение изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации;

- внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (в части уточнения размеров государственной пошлины при осуществлении аккредитации) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления ответственности и определения должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях в соответствующей сфере).

Также планировалось решить организационные, финансовые, материально-технические и иные вопросы, связанные с формированием Росаккредитации (определение структуры, штатной численности, размещения).

На втором этапе (I квартал 2011 года) предполагалось сформировать нормативную и методическую базу единой национальной системы аккредитации. На данном этапе планировалось:

- принять Федеральный закон «Об аккредитации в Российской Федерации» и внести изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с его принятием;

- внести изменения в нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в связи с созданием Росаккредитации;

- сформировать реестр экспертов по аккредитации национального органа по аккредитации;

- разработать документы, регламентирующие порядок осуществления полномочий Росаккредитации в соответствии с требованиями международного стандарта ИСО/МЭК 17011:2004 (система менеджмента).

На третьем этапе (II квартал 2011 года) предполагалось разработать и реализовать предложения по международному признанию результатов деятельности органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), в том числе исследований (испытаний) и измерений, поверки и калибровки.

До 1 января 2012 года Росаккредитации предполагалось передать полномочия по аккредитации:

- органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по обязательному подтверждению соответствия;

- органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по добровольному подтверждению соответствия;

- граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю;

- экспертов и экспертных организаций, привлекаемых федеральными органами исполнительной власти в соответствии с федеральными законами к осуществлению отдельных государственных функций, в том числе:

- органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров), проводящих сертификационные испытания средств связи;

- организаций, аккредитованных на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий;

- юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, аккредитованных на право выполнения работ и (или) оказание услуг в области обеспечения единства измерений;

- испытательных лабораторий (центров), осуществляющих работы в области подтверждения соответствия качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна, муки, макаронных и хлебобулочных изделий;

- организаций, аккредитованных на право проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний, токсикологических, гигиенических и иных видов оценок;

- организаций, аккредитованных на право подготовки заключений о фито-санитарном состоянии подкарантинной продукции в целях выдачи фитосани-

тарного сертификата, проведения анализа проб, отобранных в целях осуществления фитосанитарного контроля при ввозе, выдачи заключений о фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции для получения разрешения на вывоз продукции из карантинной зоны и проведения обеззараживания подкарантинной продукции;

физических и юридических лиц, аккредитованных на право определения посевных качеств семян растений;

организаций, аккредитованных на право проведения лабораторных исследований в области ветеринарии.

После завершения реализации вышеперечисленных мероприятий, отработки оптимальных режимов и механизмов работы, накопления необходимого опыта и правоприменительной практики допускалась возможность преобразования Росаккредитации в некоммерческую организацию с участием государства и представителей бизнеса.

Сведения, характеризующие выполнение Плана мероприятий по формированию единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации, представлены в таблице:

	Ответственные исполнители	Срок представления	
		утвержденный	фактический
Разработка и внесение в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекта постановления Правительства Российской Федерации об утверждении положения о федеральном органе исполнительной власти по аккредитации, являющемся национальным органом по аккредитации	Минэкономразвития России	Ноябрь 2010 г.	26 мая 2011 г.
Разработка и внесение в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекта постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации в связи с передачей полномочий по аккредитации национальному органу по аккредитации (в части определения органа по аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия, и изменения положений о федеральных органах исполнительной власти)	Минэкономразвития России	Ноябрь 2010 г.	26 мая 2011 г.
Разработка и внесение в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекта постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 163 «Об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия» (в части уточнения порядка и критериев аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия)	Минэкономразвития России, Минпромторг России	Ноябрь 2010 г.	17 марта 2012 г.
Разработка и внесение в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации» (в части уточнения размеров государственной пошлины при осуществлении аккредитации)	Минэкономразвития России	Ноябрь 2010 г.	не внесен

	Ответственные исполнители	Срок представления	
		утвержденный	фактический
Разработка и внесение в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части установления ответственности и определения должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях в отношении аккредитованных органов по подтверждению соответствия и их должностных лиц за нарушение установленных требований)	Минэкономразвития России	Ноябрь 2010 г.	18 июля 2011 г.
Разработка и внесение в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона «Об аккредитации в Российской Федерации»	Минэкономразвития России	Ноябрь 2010 г.	6 апреля 2012 г.
Разработка и представление в Правительство Российской Федерации докладов о внесении изменений в нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в связи с созданием федерального органа исполнительной власти по аккредитации	Федеральные органы исполнительной власти в соответствии со своей компетенцией	Март 2011 г.	Исполнено частично. Информация о принятых НПА представлена в таблице

В ходе мониторинга выполнения Плана мероприятий по формированию единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации установлено следующее.

Пункт 1. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе по аккредитации» представлен в Правительство Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 26 мая 2011 года № 10694-ОФ/ДО9 в установленном порядке. Соответствующее Положение о Федеральной службе по аккредитации утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 года № 845 «О Федеральной службе по аккредитации».

Пункт 2. Указанный в пункте 1 проект постановления Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе по аккредитации» содержал перечень изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации, а также Перечень утративших силу актов Правительства Российской Федерации.

Пункт 3. Федеральным законом от 21 июля 2011 года № 255-ФЗ в Федеральный закон «О техническом регулировании» внесены изменения, закрепляющие статус и полномочия национального органа по аккредитации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 года № 845 «О Федеральной службе по аккредитации» в пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 163 внесено изменение, согласно которому утверждение формы аттестата аккредитации и приложений к нему с 1 ноября 2011 года возлагалось на Минэкономразвития России. Соответствующая форма аттестата аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) и приложения к нему утверждены приказом Минэкономразвития России от 24 сентября 2012 года № 618.

В период действия постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 163 «Об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия» изменения в него в части порядка и критериев аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия, не вносились.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации по вопросам аккредитации» представлен в Правительство Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 17 марта 2012 года № 4813-ЭН/ДО9и в установленном порядке. Соответствующие Правила аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия, аттестации экспертов по аккредитации, а также привлечения и отбора экспертов по аккредитации и технических экспертов для выполнения работ в области аккредитации, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 602.

Пункт 4. Размеры государственных пошлин за государственную регистрацию, а также за совершение прочих юридически значимых действий установлены статьей 333³³ Налогового кодекса Российской Федерации. Согласно подпунктам 75 и 77 пункта 1 вышеуказанной статьи за выдачу документа об аккредитации организаций и индивидуальных предпринимателей на выполнение работ и (или) оказание услуг в области технического регулирования и обеспечения единства измерений и дубликата документа, подтверждающего аккредитацию (государственную аккредитацию), взимаются государственные пошлины в размере 2000 и 200 рублей, соответственно. Вышеуказанные государственные пошлины введены Федеральным законом от 27 декабря 2009 года № 374-ФЗ «О внесении изменений в статью 45 части первой и в главу 25.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации...» и на дату окончания экспертно-аналитического мероприятия оставались прежними.

Пункт 5. Нормы, предусматривающие ответственность и определяющие должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях в отношении аккредитованных органов по подтверждению соответствия и их должностных лиц за нарушение установленных требований, введены Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 237-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Так, после внесения вышеуказанных изменений согласно подпункту 95 пункта 2 статьи 28³ КоАП должностные лица Росаккредитации имели право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14⁴⁷ и 14⁴⁸ КоАП, содержащих соответствующие составы и ответственность за нарушение правил выполнения работ по сертифи-

кации и представление недостоверных результатов исследований (испытаний). При этом внесенный Правительством Российской Федерации 21 октября 2010 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации первоначальный проект рассматриваемого федерального закона (законопроект № 442980-5) не предусматривал вышеуказанных норм. Соответствующие поправки были внесены депутатом Государственной Думы В.Н. Плигиным в установленном порядке и приняты во втором чтении 6 июля 2011 года.

Пункт 6. Проект федерального закона «Об аккредитации в Российской Федерации» представлен в Правительство Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 6 апреля 2012 года № 6397-ЭН/ДО9и в установленном порядке. Соответствующий законопроект № 296595-6 «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» внесен Правительством Российской Федерации 14 июня 2013 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Пункт 7. В ходе экспертно-аналитического мероприятия в Аппарат Правительства Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, указанные в таблице, направлены запросы о предоставлении информации. Согласно полученным ответам отдельные поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в части реализации Концепции в министерства и ведомства не поступали, соответствующие изменения в ведомственные нормативные правовые акты в связи с созданием Росаккредитации внесены. В аналогичном ответе Аппарата Правительства Российской Федерации от 25 октября 2013 года № 6369п-П16 информация по докладам о внесении изменений в нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в связи с созданием федерального органа исполнительной власти по аккредитации отсутствует.

Сведения о нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, принятых в связи с созданием Росаккредитации, представлены в таблице:

	Нормативный правовой акт
Минрегион России	Приказ Минрегиона России от 16 февраля 2012 года № 48 «О признании утратившими силу отдельных приказов Министерства регионального развития Российской Федерации»
Ростехнадзор	Приказ Ростехнадзора от 24 марта 2011 года № 137 «О признании утратившим силу приказа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 26 февраля 2010 года № 121 «Об организации работы по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору к проведению мероприятий по контролю»
Росстандарт	Приказ Росстандарта от 12 марта 2012 года № 139 «О передаче комплектов документов аккредитованных органов по сертификации и испытательных лабораторий в Федеральную службу по аккредитации». Приказ Росстандарта от 15 марта 2012 года № 154 «О порядке рассмотрения и прохождения документов при аккредитации в области обеспечения единства измерений при осуществлении деятельности в области обороны и безопасности государства в Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии»
Россельхознадзор	Приказ Россельхознадзора от 31 октября 2011 года 526 «О признании утратившими силу приказов Россельхознадзора»

Вместе с тем ряд нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, регламентирующих отдельные вопросы в сфере аккредитации, на дату окончания экспертно-аналитического мероприятия не отменен, в том числе:

- приказ Госстандарта России от 30 апреля 1999 года № 203 «О совершенствовании работы Госреестра»;

- приказ Госстандарта России от 21 марта 2000 года № 98 «Об утверждении Порядка оформления постановления о приостановлении или отмене действия аттестата аккредитации»;

- приказ Роспотребнадзора от 1 августа 2005 года № 656 «Об организации работ по аккредитации организаций, осуществляющих санитарно-эпидемиологические экспертизы, расследования, обследования, исследования, испытания и токсикологические, гигиенические и иные виды оценок»;

- приказ Роспотребнадзора от 9 ноября 2009 года № 682 «Об организации работ по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых Роспотребнадзором к проведению мероприятий по контролю»;

- приказ Федерального медико-биологического агентства от 16 февраля 2010 года № 66 «Об утверждении форм заявлений о продлении срока действия и о переоформлении свидетельств об аккредитации граждан и организаций, привлекаемых ФМБА России и территориальными органами ФМБА России к проведению мероприятий по контролю (надзору)»;

- приказ ФАС России от 21 июня 2011 года № 455 «Об организации работ, связанных с аккредитацией граждан и организаций, привлекаемых Федеральной антимонопольной службой к проведению мероприятий по контролю»;

- приказ Роскосмоса от 27 апреля 2012 года № 94 «Об организации работ по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых Роскосмосом к проведению мероприятий по контролю».

Таким образом, в установленные Концепцией сроки ни одно мероприятие не реализовано. По состоянию на 1 октября 2013 года из семи запланированных мероприятий в полной мере реализовано пять. Нереализованным остается мероприятие, связанное с разработкой и внесением в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации» (в части уточнения размеров государственной пошлины при осуществлении аккредитации). Мероприятие по внесению изменений в нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в связи с созданием Росаккредитации выполнено не в полной мере, так как на дату окончания экспертно-аналитического мероприятия продолжал действовать ряд приказов Росстандарта, Роспотребнадзора, ФМБА России, ФАС России и Роскосмоса, регламентирующих отдельные вопросы в сфере аккредитации. Нормативная правовая база единой на-

циональной системы аккредитации в Российской Федерации, в полной мере соответствующая принципам Концепции, в исследованном периоде не создана.

Цель 2. Проведение организационных мероприятий по формированию единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации

В период реализации Плана мероприятий по формированию единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2010 года № 1760-р, издан Указ Президента Российской Федерации от 24 января 2011 года № 86 «О единой национальной системе аккредитации». Указом закреплены принципы единой национальной системы аккредитации, на Минэкономразвития России возложены функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере аккредитации, образована Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация), которая передана в ведение Минэкономразвития России, перечислены полномочия Минэкономразвития России и Росаккредитации, даны необходимые поручения Правительству Российской Федерации.

В ходе оценки выполнения организационных мероприятий, предусмотренных Указом, установлено следующее.

1. Согласно подпункту «а» пункта 1 Указа формирование единой национальной системы аккредитации должно основываться на осуществлении полномочий по аккредитации единым национальным органом по аккредитации. Пунктом 5 Указа и пунктом 5.1.1 постановления Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 года № 845 «О Федеральной службе по аккредитации» установлено, что Росаккредитация осуществляет полномочия по аккредитации в области технического регулирования федеральных органов исполнительной власти, правопреемником которых она является. Функции по аккредитации иных органов, указанных в таблице, не относятся к компетенции Росаккредитации.

2. Согласно подпункту «а» пункта 7 Указа организационные мероприятия по передаче полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере аккредитации в Росаккредитацию должны быть проведены до 1 января 2012 года. Вместе с тем базы данных реестров и архивные документы по аккредитации к вышеуказанному сроку переданы не были. По этой причине, а также из-за штатной неуккомплектованности и отсутствия соответствующих правил аккредитации выполнять функции в установленной сфере деятельности Росаккредитация самостоятельно не могла. В связи с этим, на совещании у Министра экономического развития Российской Федерации, состоявшемся 6 декабря 2011 года (протокол № 87-ЭН), было достигнуто соглашение об осуществлении Росаккредитацией до 1 марта 2012 года полномочий по аккредитации совместно с Росстандартом.

3. Согласно подпункту «в» пункта 7 Указа Правительству Российской Федерации надлежало решить вопросы финансирования деятельности Росаккредитации. Пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 года № 845 «О Федеральной службе по аккредитации» установлено, что финансовое обеспечение расходных обязательств, связанных с передачей Росаккредитации 151 штатной единицы от Россельхознадзора, Росстандарта и Россвязи, осуществляется за счет соответствующих бюджетных ассигнований, предусмотренных этим ведомством в федеральном бюджете.

Вместе с тем к 1 ноября 2011 года необходимых мероприятий по подготовке к передаче соответствующих бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в части фонда оплаты труда вышеуказанных штатных единиц проведено не было. В результате в 2011 году Росаккредитация не финансировалась, а лимиты бюджетных обязательств в части заработной платы и начислений на выплаты по оплате труда были доведены до Росаккредитации только 16 февраля 2012 года.

Таким образом, Росаккредитация является национальным органом по аккредитации в соответствии с Концепцией. Согласно Указу одним из принципов формирования единой национальной системы аккредитации является осуществление полномочий по аккредитации единым национальным органом Российской Федерации по аккредитации. Вместе с тем в настоящее время Росаккредитация не является единым национальным органом по аккредитации. Организационные мероприятия по передаче полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере аккредитации, а также по финансированию и материально-техническому обеспечению деятельности Росаккредитации в 2011 году обеспечены не были, поэтому на 1 января 2012 года Росаккредитация не могла полноценно выполнять полномочия в установленной сфере деятельности.

Цель 3. Выполнение функций в установленной сфере деятельности Федеральной службой по аккредитации в исследуемом периоде

В ходе анализа осуществления Росаккредитацией полномочий в установленной сфере деятельности выявлено следующее.

1. Правоспособность Росаккредитации как юридического лица возникла с 1 ноября 2011 года. Руководитель Росаккредитации назначен распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2011 года № 2038-р.

Сведения о численности федеральных государственных гражданских служащих (далее - работники) Росаккредитации представлены в таблице:

	На 01.01.2012 г.		На 01.01.2013 г.		На 01.04.2013 г.		На 01.10.2013 г.	
	штат.	факт.	штат.	факт.	штат.	факт.	штат.	факт.
Центральный аппарат	71	6	71	53	71	63	101	75
Территориальные органы	80	0	80	14	80	28	80	37
Итого	151	6	151	67	151	91	181	112

Первоначально постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 года № 845 «О Федеральной службе по аккредитации» предельная штатная численность Росаккредитации составляла 151 единицу, в том числе 71 единицу в центральном аппарате, 80 единиц в территориальных органах.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 марта 2013 года № 248 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации 18 февраля 2013 года № 137» штатная численность центрального аппарата Росаккредитации увеличена на 30 единиц за счет сокращения численности территориальных управлений Росреестра.

Средняя штатная укомплектованность Росаккредитации в исследованном периоде составила 42,6 %, текучесть кадров - 63 процента.

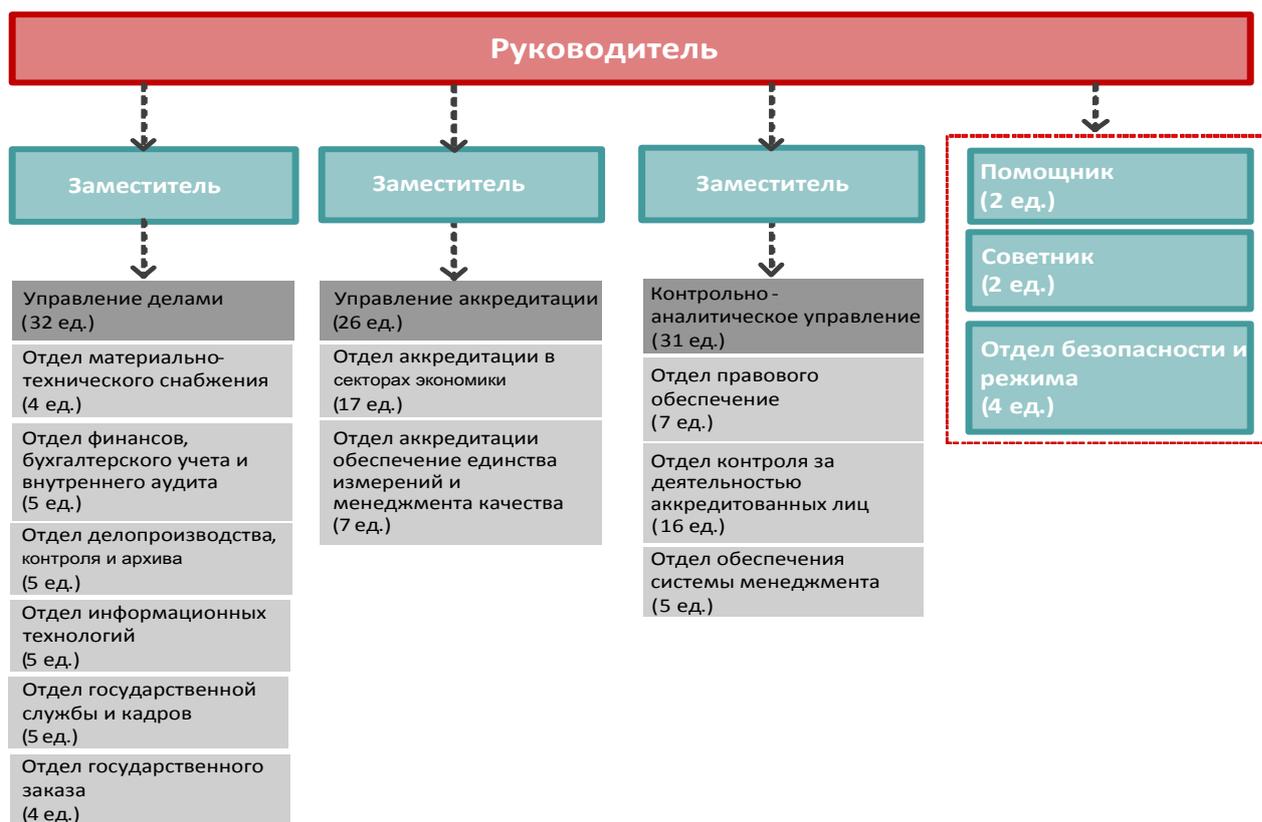
Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 года № 845 «О Федеральной службе по аккредитации» Росаккредитации разрешено иметь до 3 заместителей руководителя, а также до 3 управлений в структуре центрального аппарата по основным направлениям деятельности. Указанная квота выбрана Росаккредитацией в полном объеме.

По состоянию на 1 января 2012 года структура центрального аппарата Росаккредитации не соответствовала требованиям пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 года № 1094 «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти», согласно которому штатная численность управления не может быть менее 20 единиц, отдела - менее 10 единиц, отдела в составе управления - менее 5 единиц, а в структуру управления не могут входить менее 3 отделов.

В течение исследованного периода в структуру и штатное расписание Росаккредитации неоднократно вносились изменения, однако соответствия с вышеуказанной нормой достигнуто не было. Так, на 1 октября 2013 года структура центрального аппарата Росаккредитации была составлена со следующими нарушениями:

- в составе Управления делами имелись отделы материально-технического снабжения и государственного заказа со схожими функциями штатной численностью по 4 единицы;
- в составе Управления аккредитации имелось только два отдела;
- имелся отдел безопасности и режима штатной численностью 4 единицы (несмотря на то, что при незначительном обороте документов, составляющих государственную тайну, исполнение функций структурных подразделений по защите государственной тайны может возлагаться на отдельных лиц).

Структура центрального аппарата Росаккредитации, утвержденная приказом Росаккредитации от 12 июля 2013 года № 2588, представлена на схеме:



Приказом Минэкономразвития России от 16 мая 2012 года № 280 утверждена схема размещения территориальных органов Росаккредитации, согласно которой во всех федеральных округах предусматривалось создание территориальных управлений Росаккредитации с предельной численностью по 10 работников. Приказом Минэкономразвития России от 2 июля 2013 года № 386 утверждена новая схема размещения территориальных органов Росаккредитации, согласно которой их количество было сокращено до 7, изменены предельная численность и соответствующий фонд оплаты труда работников. Типовое положение о территориальном органе Росаккредитации утверждено приказом Минэкономразвития России от 15 августа 2012 года № 512.

Сведения о территориальных органах Росаккредитации представлены в таблице:

	Дата регистрации в ЕГРЮЛ	Численность на 1 января 2013 г.		Численность на 1 октября 2013 г.	
		штат.	факт.	штат.	факт.
Управление Росаккредитации по ЦФО	20.09.2012 г.	10	6	15	5
Управление Росаккредитации по ПФО	21.11.2012 г.	10	4	13	8
Управление Росаккредитации по СФО	21.11.2012 г.	10	4	11	7
Управление Росаккредитации по СЗФО	04.02.2013 г.	10	0	10	6
Управление Росаккредитации по СКФО	отсутствует	10	0	упразднено	
Управление Росаккредитации по ДФО	30.01.2013 г.	10	0	10	6
Управление Росаккредитации по УФО	отсутствует	10	0	10	0
Управление Росаккредитации по ЮФО	07.02.2013 г.	10	0	переименовано*	
Управление Росаккредитации по ЮСКФО	07.02.2013 г.	отсутствовало		11	5
Итого		80	14	80	37

* Приказом Росаккредитации от 27 августа 2013 года № 2975 Управление Росаккредитации по Южному федеральному округу переименовано в Управление Росаккредитации по Южному и Северо-Кавказскому федеральным округам.

Таким образом, в течение исследованного периода Росаккредитация имела низкую фактическую укомплектованность (42,6 % в среднем за период), высокую текучесть кадров (63 % в среднем за период) и неоптимизированную структуру центрального аппарата.

2. По состоянию на 1 ноября 2011 года (начало деятельности Росаккредитации) нормативных правовых и ведомственных актов, регламентирующих исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг Росаккредитацией в установленной сфере деятельности, разработано не было, соответственно исполнять функции и предоставлять услуги самостоятельно она не могла. В связи с этим Росаккредитация выполняла установленные функции на основании Временного порядка взаимодействия при прохождении документов по аккредитации до 1 марта 2012 года (совместно с Росстандартом).

Приказом Росаккредитации от 1 марта 2012 года № 291 утвержден Временный порядок рассмотрения Росаккредитацией документов на аккредитацию в области подтверждения соответствия и обеспечения единства измерений, определяющий административные процедуры рассмотрения документов на аккредитацию и действующий до принятия соответствующих административных регламентов предоставления государственных услуг.

Приказом Росаккредитации от 22 февраля 2013 года № 834 вышеуказанный Временный порядок был отменен, однако административные регламенты исполнения соответствующих государственных функций и государственных услуг Росаккредитации на дату окончания экспертно-аналитического мероприятия не утверждены. Таким образом, исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг Росаккредитацией в течение исследованного периода не было регламентировано, что противоречит требованиям следующих нормативных правовых актов:

- Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

- постановления Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Новые правила аккредитации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 602 «Об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия, аттестации экспертов по аккредитации, а также привлечению и отбору экспертов по аккредитации и технических экспертов для выполнения работ в области аккредитации» (полностью вступило в силу 19 октября 2012 года). Во исполнение пункта 3 вышеуказанного постановления Минэкономразвития России и Росаккредитацией изданы следующие нормативные правовые акты:

- приказ Росаккредитации от 20 сентября 2012 года № 3419 «Об утверждении методики учета факторов, влияющих на отбор экспертов по аккредитации»;
- приказ Росаккредитации от 20 сентября 2012 года № 3419 «Об утверждении положения об аттестационной комиссии Федеральной службы по аккредитации»;
- приказ Росаккредитации от 20 сентября 2012 года № 3420 «Об утверждении порядка проведения квалификационного экзамена физических лиц, претендующих на получение статуса эксперта по аккредитации»;
- приказы Минэкономразвития России от 24 сентября 2012 года №№ 617, 618 и 619, утвердившие формы следующих документов по аккредитации:
 - свидетельств об аттестации эксперта по аккредитации;
 - аттестатов аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) и приложения к нему;
 - заявлений об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров);
 - заявлений о переоформлении аттестата аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров);
 - заявлений о выдаче дубликата и копии аттестата аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров);
 - заявлений о прекращении действия аттестата аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров);
- приказ Минэкономразвития России от 16 октября 2012 года № 682 «Об утверждении критериев аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) и требований к ним».

Таким образом, Росаккредитация, осуществляя свою деятельность на основании постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 163 без внесения в него изменений, предусмотренных Планом мероприятий по формированию единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации, а также при отсутствии соответствующих административных регламентов, не имела возможности реализации основных актуальных аспектов Концепции и положений Указа.

3. До образования Росаккредитации ведение единого реестра деклараций о соответствии возлагалось на Росстандарт соответствующим административным регламентом, утвержденным приказом Минпромторга России от 11 ноября 2009 года № 1020 (утратил силу с 1 июня 2012 года).

С 1 ноября 2011 года принятие порядка формирования и ведения единого реестра зарегистрированных деклараций о соответствии, предоставления содержащихся в указанном реестре сведений, а также регистрации деклараций о соответствии отнесено к компетенции Минэкономразвития России, а ведение единого реестра деклараций о соответствии возложено на Росаккредитацию.

Порядок регистрации деклараций о соответствии и порядок формирования и ведения единого реестра зарегистрированных деклараций о соответствии,

предоставления содержащихся в указанном реестре сведений утверждены приказом Минэкономразвития России от 21 февраля 2012 года № 76, согласно пункту 3 которого регистрация деклараций о соответствии в электронной форме должна осуществляться Росаккредитацией с 1 января 2013 года.

Предоставление в электронном виде выписок из единого реестра деклараций соответствия на портале государственных услуг началось с 1 марта 2013 года, а регистрация деклараций соответствия на сайте Росаккредитации - с 1 августа 2013 года. Фактическое ведение других реестров началось с апреля 2012 года, а предоставление связанных с ними услуг в электронном виде - с 1 марта 2013 года.

Регистрация деклараций о соответствии продукции требованиям технических регламентов Таможенного союза в электронном виде осуществляется Росаккредитацией с 1 августа 2013 года.

Таким образом, в течение 2012 года и I квартала 2013 года Росаккредитация не осуществляла полномочия в части предоставления государственных услуг в электронном виде, связанных с ведением реестров.

4. Основные принципы и правила подготовки и представления докладов о результатах и основных направлениях деятельности (далее - ДРОНД) установлены соответствующем Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Согласно пунктам 3 и 5 указанного Положения Росаккредитация не является субъектом бюджетного планирования и должна осуществлять подготовку и представление ДРОНД в соответствии с порядком, определенным Минэкономразвития России.

Порядок подготовки ДРОНД Росаккредитацией как подведомственным Минэкономразвития России учреждением нормативно не установлен. Показатели для формирования ДРОНД Минэкономразвития России на 2013-2015 годы были доведены до Росаккредитации 11 марта 2012 года. Показатели по основным направлениям деятельности Росаккредитации, направленные в Минэкономразвития России (письмо от 16 марта 2012 года № 501/01-3-НС), представлены в таблицах:

	Отчетный период (год)				Плановый период (год)			Целевое значение
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г. (текущий)	2013 г.	2014 г.	2015 г.	
I. Организационное обеспечение деятельности								
Создание территориальных подразделений Росаккредитации	-	-	-	Регистрация 8 территориальных подразделений Росаккредитации	-	-	-	В течение 2012 г.
II. Предоставление государственных функций и оказание государственных услуг								
Количество аккредитованных органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров) и метрологических служб	-	-	-	4500	4500	4500	4500	В течение года
Количество аккредитованных граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю (надзору)	-	-	-	500	500	500	500	В течение года

	Отчетный период (год)				Плановый период (год)			Целевое значение
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г. (текущий)	2013 г.	2014 г.	2015 г.	
Количество аккредитованных организаций на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и инженерных изысканий	-	-	-	1000	1000	1000	1000	В течение года
Количество государственных услуг, оказываемых Росаккредитацией, переведенных в электронный вид	-	-	-	14	14	14	14	В течение года
III. Осуществление контрольно-надзорной деятельности								
Количество планируемых проверок аккредитованных организаций в соответствии с планом инспекционного контроля деятельности аккредитованных органов по сертификации и испытательных лабораторий	-	-	-	2500	2500	2500	2500	В течение года
IV. Администрирование доходов в федеральных бюджет								
Поступление в федеральный бюджет государственной пошлины за совершение юридически значимых действий, связанных с проведением аккредитации в установленной сфере деятельности, тыс. руб.	-	-	-	6500	6500	6500	6500	В течение года

Оценка платежей в федеральный бюджет								
вид платежа	отчетный период (год)				плановый период (год)			
	2010 г.		2011 г.		2012 г. (прогноз)	2013 г. (прогноз)	2014 г. (прогноз)	2015 г. (прогноз)
	план	факт	план	факт				
Государственная пошлина за выдачу документа об аккредитации организаций и индивидуальных предпринимателей на выполнение работ и (или) оказание услуг в области технического регулирования и обеспечения единства измерений, тыс. руб.	-	-	-	-	6500	6500	6500	6500

Кроме того, согласно текстовой части материалов, направленных в Минэкономразвития России, в 2012 году Росаккредитацией было запланировано решение следующих задач, связанных с реализацией основных направлений деятельности:

- разработка Концепции единой информационной системы реестров как единого федерального информационного ресурса, в состав которой входят:

государственный реестр аккредитованных органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров);

реестр выданных свидетельств об аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю;

единый реестр деклараций о соответствии;

единый реестр сертификатов соответствия;

национальная часть Единого реестра органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) Таможенного союза;

национальная часть Единого реестра выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии, оформленных по единой форме, а также оперативное размещение ее на официальном сайте Службы в сети Интернет с обеспечением доступа к указанному сайту;

- перевод государственных услуг, оказываемых Росаккредитацией, в электронный вид;

- совершенствование контроля за деятельностью аккредитованных лиц через территориальные органы Росаккредитации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2011 года № 252 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам совершенствования процесса программно-целевого планирования в федеральных органах исполнительной власти» в порядок подготовки ДРОНД внесены изменения. Структура обновленного ДРОНД и требования к его содержанию доведены до Росаккредитации письмом Минэкономразвития России от 25 февраля 2013 года № Д22и-51, в тексте которого Росаккредитация не представлена.

В соответствии с письмом Минэкономразвития России от 20 февраля 2013 года № Д19и-65 Росаккредитацией подготовлены материалы для включения в проект отчета о результатах деятельности Правительства Российской Федерации за 2012 год. Согласно вышеуказанным материалам, а также информации, представленной по запросу Счетной палаты Российской Федерации от 15 октября 2013 года № 1, основные направления деятельности Росаккредитации характеризовались следующими фактическими показателями:

	2012 г.		2013 г.*	
	план	факт	план	факт
Создание территориальных подразделений Росаккредитации	8	3	7	6
Количество аккредитованных органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров) и метрологических служб**	4500	2480	4500	1934
Количество аккредитованных граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю (надзору)**	500	324	500	1109
Количество аккредитованных организаций на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и инженерных изысканий**	1000	38	1000	211
Количество государственных услуг, оказываемых Росаккредитацией, переведенных в электронный вид	14	0	14	5
Количество планируемых проверок аккредитованных организаций в соответствии с планом инспекционного контроля деятельности аккредитованных органов по сертификации и испытательных лабораторий	2500	626	2500	184

* Фактические значения показателей за 9 месяцев 2013 года.

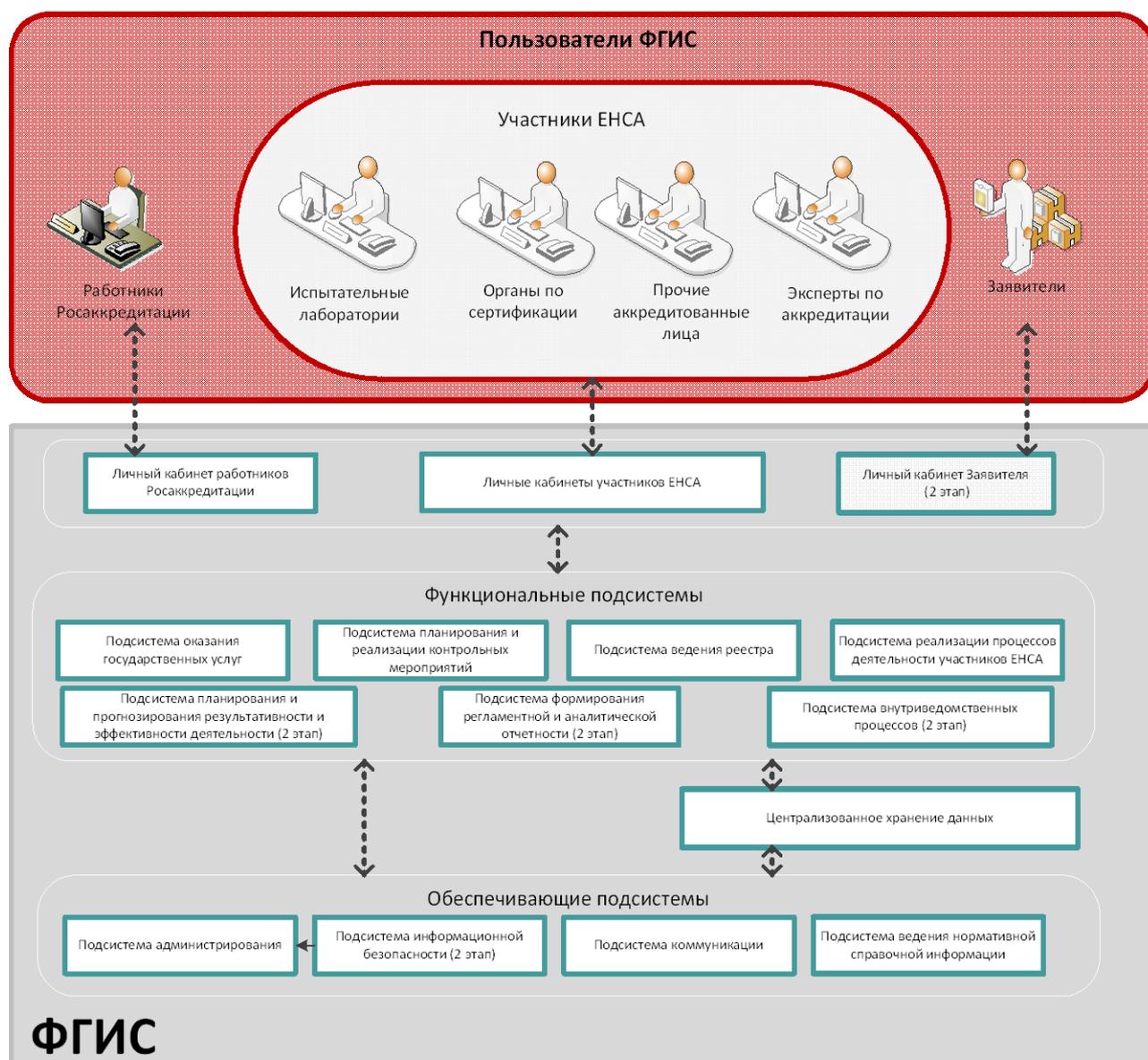
** Показатели не включают отказы в аккредитации и отозванные заявки на аккредитацию.

Таким образом, планируемые показатели деятельности Росаккредитации в 2012 году не достигнуты. Концепция единой информационной системы реестров как единого федерального информационного ресурса не реализована (в связи с началом разработки новой концепции информационной системы Росаккредитации).

За 9 месяцев 2013 года по сравнению с аналогичным периодом 2012 года по всем показателям основных направлений деятельности Росаккредитации прослеживается тенденция роста. Провести анализ степени достижения запланированных показателей за 2013 год в ходе экспертно-аналитического мероприятия не представляется возможным из-за сроков его проведения.

По поручению Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 24 апреля 2012 года Росаккредитация разработала концепцию создания Федеральной государственной информационной

системы Федеральной службы по аккредитации (далее - ФГИС Росаккредитации), функциональная архитектура которой представлена на рисунке:



По замыслу разработчиков ФГИС Росаккредитации позволит упростить взаимодействие между Росаккредитацией и участниками национальной системы аккредитации за счет сокращения сроков, повышения качества и автоматизации государственных услуг по аккредитации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» Минкомсвязи России дало положительное заключение на создание и финансирование ФГИС Росаккредитации.

В целях выполнения работ по созданию ФГИС Росаккредитации на основании открытого конкурса Росаккредитацией с ЗАО «ПРОГНОЗ» заключен соот-

ветствующий государственный контракт от 3 апреля 2013 года № 55 стоимостью 195627,7 тыс. рублей, в том числе в 2013 году - 104075,7 тыс. рублей.

В рамках первого этапа работ по вышеуказанному государственному контракту в 2013 году запланирована разработка подсистем централизованного хранилища данных, ведения реестров, оказания государственных услуг и функций, планирования контрольных мероприятий, администрирования и ведения нормативно-справочной информации. На втором этапе создания ФГИС Росаккредитации в 2014 году запланировано выполнение работ по доработке подсистем ведения реестров и оказания государственных услуг и функций в соответствии с требованиями заказчика, разработке подсистем формирования регламентной и аналитической отчетности, оценки планирования и прогнозирования результативности и эффективности деятельности и информационной безопасности.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 года № 1260-р «О плане реализации государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» ФГИС Росаккредитации должна быть внедрена в промышленную эксплуатацию до 1 января 2015 года (контрольное событие 4.9).

5. Приказом Минэкономразвития России от 15 августа 2012 года № 512 утверждено типовое положение о территориальном органе Росаккредитации, согласно которому к полномочиям территориального органа отнесено:

- осуществление планового и внепланового государственного контроля в виде документарных и выездных проверок деятельности;
- участие в проведении инспекционного контроля за соблюдением обязательных требований в сфере аккредитации;
- участие в проведении оценки соответствия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей установленным критериям аккредитации по месту осуществления деятельности в заявленной области аккредитации (выездной оценки);
- осуществление взаимодействия с экспертной группой, проводящей проверку соответствия заявителей критериям аккредитации, в соответствии с поручением Росаккредитации;
- иные.

Фактически в исследованном периоде территориальные органы Росаккредитации осуществляли вышеуказанные полномочия не в полной мере, а выполняли поручения Росаккредитации, участвуя в выездных оценках при проведении процедуры аккредитации заявителей (первичная аккредитация, аккредитация на новый срок и аккредитация в дополнительной области) по отдельным категориям дел и инспекционном контроле.

6. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 года № 467-р (в редакции от 13 августа 2013 года № 1414-р) утверждена Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (далее - Программа). В рамках Программы

предусмотрена подпрограмма «Совершенствование государственного и муниципального управления» (далее - Подпрограмма), участником которой является Росаккредитация.

В рамках Подпрограммы Росаккредитация является ответственным исполнителем реализации основного мероприятия «Формирование единой национальной системы аккредитации», в ходе которого предполагается осуществить комплекс мероприятий по следующим направлениям:

- совершенствование нормативно-правового регулирования в целях создания единой национальной системы аккредитации;
- развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры национального органа по аккредитации;
- создание системы мониторинга деятельности аккредитованных лиц;
- организационно-методическое обеспечение создания института независимых экспертов по аккредитации.

Несмотря на то, что формирование показателей финансирования Росаккредитации на 2013 год осуществлялось на основании текущих расходов на содержание, оценка их исполнения будет проводиться уже по показателям (индикаторам), установленным Программой.

Так, Программой Росаккредитации установлены два показателя (индикатора), характеризующих:

- уровень удовлетворенности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей качеством предоставления государственной услуги по аккредитации в процентах к 2012 году;
- уровень удовлетворенности юридических и физических лиц качеством услуг, оказываемых аккредитованными лицами, в процентах к 2012 году.

При этом базовые показатели (индикаторы) 2012 года представлены в относительных значениях, принятых за 100 % без указания уровня удовлетворенности в натуральном выражении (количество лиц, удовлетворенных качеством услуг).

Показатели уровня удовлетворенности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей качеством услуг, оказываемых Росаккредитацией и аккредитованными ею лицами, в течение исследованного периода в натуральном выражении отсутствовали. Так, в ходе контрольных мероприятий в Росаккредитации по анализу обоснованности проекта федерального бюджета в 2012 году и проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» данные об учете вышеуказанных показателей отсутствовали.

В ходе анализа Подпрограммы в части компетенции Росаккредитации также установлено: отсутствие описания мер государственного регулирования и управления рисками; неопределенность конечных результатов; дублирование целей и задач.

Таким образом, анализ показал, что формулировка цели и задач Подпрограммы не отражает компетенцию Росаккредитации в части достижения изме-

римых конечных результатов, констатируя лишь намерение провести мероприятия в области формирования единой национальной системы аккредитации в соответствии с требованиями международных стандартов. Базовый показатель 2012 года утвержден в процентном отношении к показателю, не имеющему натурального числового выражения и не отражающему результативность деятельности Росаккредитации.

Наличие неопределенности конечной цели реализации Подпрограммы, равно как и в показателях ее результативности, может обусловить риск нецелевых и неэффективных расходов, что, в свою очередь, окажет общее негативное воздействие на эффективность реализации Программы в целом. Учитывая ее длительность и значительный объем ресурсного обеспечения, в рамках которого Росаккредитации до 2021 года будет выделено 1,7 млрд. рублей, необходимо в кратчайшие сроки скорректировать цели, задачи и показатели (индикаторы) с функциями Росаккредитации.

7. В исследованном периоде Росаккредитация выполняла функции главного администратора и главного распорядителя средств федерального бюджета по коду 165. Показатели исполнения Росаккредитацией федерального бюджета в 2012 году и за 9 месяцев 2013 года представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Период деятельности	Доходы		Расходы		
	план*	факт	ЛБО**	исполнено	остаток
9 месяцев 2012 г.***	6000,0	3827,4	274069,3	83035,0	191034,3
2012 г.	6000,0	4960,6	276452,3	220411,0	56041,3
9 месяцев 2013 г.	6000,0	3973,8	466025,3	259075,5	206949,8

* Значения показателей указаны на соответствующий год.

** Распределенные лимиты бюджетных обязательств.

*** Значения показателей приведены для сравнительного анализа.

Исполнение показателей поступлений доходов в федеральный бюджет в 2012 году составило 4960,6 тыс. рублей (82,7 % от годового прогнозного показателя). За 9 месяцев 2013 года поступило доходов в сумме 3973,8 тыс. рублей (66,2 % от годового прогнозного показателя), что по сравнению с аналогичным периодом прошлого года больше на 146,4 тыс. рублей (на 3,8 процента).

Неисполнение прогнозных показателей по доходам федерального бюджета в 2012 году связано с несвоевременным выполнением организационных мероприятий в соответствии с Указом, а также принятием новых правил аккредитации.

Из общего объема финансирования, доведенного в 2012 году в сумме 276452,3 тыс. рублей, Росаккредитацией исполнено 220411,0 тыс. рублей, (79,7 %). Общий объем неиспользованных средств составил 56041,3 тыс. рублей (в том числе нераспределенных - 44541,3 тыс. рублей) и образован в основном из-за того, что территориальные управления Росаккредитации не были своевременно созданы. За 9 месяцев 2013 года из общего объема финансирования в сумме 466025,3 тыс. рублей Росаккредитацией исполнено 259075,5 тыс. рублей (55,6 %), что по сравнению с аналогичным периодом прошлого года больше на 176040,5 тыс. рублей (312 %), а в сравнении относительно соответствующих объемов финансирования на 25,3 процента.

По состоянию на 31 декабря 2012 года и 1 октября 2013 года в Росаккредитации имелся нераспределенный остаток в сумме 44541,3 тыс. рублей и 73572,6 тыс. рублей, соответственно.

Сведения об исполнении федерального бюджета получателями бюджетных средств, подведомственными Росаккредитации, характеризуются следующими показателями:

(тыс. руб.)

	2012 г.			9 мес. 2013 г.		
	доходы	расходы		доходы	расходы	
		ЛБО	исполнено		ЛБО	исполнено
Центральный аппарат	4960,6	221873,8	211268,3	3973,3	312422,6	215114,7
Территориальные органы:	-	10037,2	9142,7	0,0	80030,1	43960,8
в том числе:						
управление по ДФО	-	-	-	0,0	12137,1	5868,4
управление по ПФО	0,0	2076,5	2066,1	0,0	19006,6	12567,1
управление по СЗФО	-	-	-	0,0	8820,8	3268,6
управление по СКФО	-	-	-	упразднено		
управление по СФО	0,0	1604,5	1219,2	0,5	14333,0	9189,8
управление по ЮФО*	-	-	-	0,0	11167,8	5578,6
управление по УФО	-	-	-	-	-	-
управление по ЦФО	0,0	6356,2	5857,4	0,0	14564,8	7488,3
Итого	4960,6	231911,0	220411,0	3973,8	392452,7	259075,5

* Приказом Росаккредитации от 27 августа 2013 года № 2975 Управление Росаккредитации по Южному федеральному округу переименовано в Управление Росаккредитации по Южному и Северо-Кавказскому федеральным округам.

8. В ходе анализа эффективности внутреннего финансового контроля Росаккредитации установлено следующее³.

В соответствии с Положением об отделе финансов, бухгалтерского учета и внутреннего аудита управления делами Росаккредитации одной из основных задач отдела является осуществление финансового контроля. Вместе с тем установлено, что в исследованном периоде в Росаккредитации отсутствовали: правовой акт, обеспечивающий независимость работы подразделения внутреннего контроля; ведомственные стандарты, положения и методики, регламентирующие процедуры и порядок осуществления внутреннего контроля, а также порядок осуществления мониторинга качества финансового менеджмента; планы контрольной деятельности и расчеты экономической целесообразности проведения контрольных мероприятий.

9. Несвоевременное выполнение организационных мероприятий, отсутствие объективного финансового планирования и должного внутреннего контроля обусловили наличие в 2012 году ряда нарушений, связанных с использованием Росаккредитацией средств федерального бюджета, на общую сумму 30254,0 тыс. рублей, из них:

- нецелевые расходы в сумме 1070,1 тыс. рублей, в том числе: в сумме 447,7 тыс. рублей - оплата незаконно заключенного государственного контракта по охране, предмет которого не мог являться основанием для возникновения рас-

³ По результатам внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2012 год в Росаккредитации Счетной палатой направлено в Росаккредитацию представление от 29 мая 2013 года № ПР-08-119/08-02.

ходных обязательств Российской Федерации; в сумме 622,4 тыс. рублей - оплата коммунальных услуг, ремонтных работ и услуг по содержанию помещений, занимаемых Росаккредитацией без правовых оснований;

- несанкционированное перемещение средств по кодам бюджетной классификации расходов в сумме 23365,9 тыс. рублей;

- принятие бюджетных обязательств путем заключения договоров на общую сумму 572,8 тыс. рублей, превышающую пределы доведенных лимитов бюджетных обязательств;

- неэффективные расходы в сумме 1969,8 тыс. рублей;

- нарушения при осуществлении государственных закупок на сумму 3275,4 тыс. рублей.

10. В ходе анализа выполнения Росаккредитацией мероприятий по противодействию коррупции установлено, что в нарушение части 5 статьи 19 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в Росаккредитации до 30 апреля 2013 года отсутствовала комиссия по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов. Состав соответствующей комиссии утвержден приказом Росаккредитации от 30 апреля 2013 года № 1722, а первое ее заседание состоялось 7 июля 2013 года.

11. В течение исследованного периода в Росаккредитации Генеральной прокуратурой Российской Федерации проводилась проверка соблюдения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федерального закона «О техническом регулировании». Соответствующее представление Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 9 ноября 2012 года № 76/2-157-12 «Об устранении нарушений законодательства о государственном контроле и оказании государственных услуг» направлено в Росаккредитацию.

Результаты проверки свидетельствуют о том, что в организации работы Росаккредитации по реализации контрольных функций и оказанию государственных услуг в 2012 году имелись серьезные просчеты, порождающие многочисленные нарушения законодательства и негативно сказывающиеся на состоянии законности в сфере соблюдения прав субъектов предпринимательства, в том числе:

- не реализовывались должным образом полномочия по государственному контролю, что создавало условия для необоснованного вмешательства в деятельность субъектов предпринимательства, нарушения их прав и законных интересов;

- допускалось проведение внеплановых проверок без распоряжения (приказа) контролирующего органа и оформления соответствующего акта проверки, что влекло отмену их результатов;

- имели место факты необоснованного приостановления действия свидетельств (аттестатов) об аккредитации хозяйствующих субъектов, что существенно ограничивало их права на занятие предпринимательской деятельностью,

а также выдачи Росаккредитацией предписаний об устранении нарушений при отсутствии на то законных оснований;

- ненадлежащим образом осуществлялся контроль за выданными предписаниями об устранении нарушений;

- допускались случаи подмены государственного контроля деятельности аккредитованных лиц инспекционным контролем, проводимым в заявительном порядке только с целью проверки соответствия их критериям аккредитации;

- действовала незаконная система делегирования коммерческим структурам полномочий государственного органа по проведению проверок соответствия заявителя критериям аккредитации в целях аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) и инспекционного контроля, что приводило к незаконному взиманию денежных средств с аккредитованных лиц;

- существовавшая процедура аккредитации создавала необоснованные препятствия осуществлению предпринимательской деятельности, а также условия для проявления коррупциогенных факторов;

- при осуществлении функций по аккредитации не соблюдались сроки рассмотрения заявлений об аккредитации.

Выводы

Принятие Концепции способствовало формированию в Российской Федерации единой национальной системы аккредитации, предполагающей совершенную нормативно-правовую базу, гармонизацию правил и процедур аккредитации с международными стандартами и создание условий для международного признания результатов деятельности аккредитованных лиц.

Основываясь на международных принципах аккредитации, в Концепции определены основные цели и принципы формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации, включая создание национального органа по аккредитации (Росаккредитация), а также мероприятия по ее реализации.

Росаккредитация образована Указом Президента Российской Федерации от 24 января 2011 года № 86 «О единой национальной системе аккредитации» и начала свою деятельность с 1 ноября 2011 года.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено следующее.

1. Отраженный в Указе принцип осуществления полномочий по аккредитации единым национальным органом по аккредитации в Российской Федерации не реализован. Системы аккредитации органов по подтверждению соответствия в обязательной и добровольной сферах не объединены в единую национальную систему аккредитации. Росаккредитации переданы не все полномочия по аккредитации. В каждой из указанных систем аккредитации действует несколько органов государственной власти и множество иных организаций.

2. План мероприятий по формированию единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2010 года № 1760-р, не выполнен в установ-

ленные Концепцией сроки. По состоянию на 1 октября 2013 года из 7 запланированных мероприятий в полной мере реализовано 5. Нереализованным остается мероприятие, связанное с разработкой и внесением в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации» (в части уточнения размеров государственной пошлины при осуществлении аккредитации). Мероприятие по внесению изменений в нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в связи с созданием Росаккредитации выполнено не в полной мере, так как на дату окончания экспертно-аналитического мероприятия продолжал действовать ряд приказов Росстандарта, Роспотребнадзора, ФМБА России, ФАС России и Роскосмоса, регламентирующих отдельные вопросы в сфере аккредитации. Нормативная правовая база единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации, в полной мере соответствующая принципам Концепции, в исследованном периоде не создана.

3. Согласно Концепции и Указу мероприятия по организации деятельности Росаккредитации должны быть осуществлены до 1 января 2012 года исходя из поэтапной передачи полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере аккредитации, правопреемником которых является Росаккредитация. Вместе с тем в установленный срок служебные помещения, соответствующие реестры и архивные данные Росаккредитации переданы не были, а лимиты бюджетных обязательств в части фонда оплаты труда переданных штатных единиц доведены только 16 февраля 2012 года.

4. В течение исследованного периода Росаккредитация имела низкую фактическую укомплектованность, высокую текучесть кадров и неоптимизированную структуру центрального аппарата.

5. В течение исследованного периода Росаккредитация осуществляла свою деятельность в отсутствие базового Федерального закона «Об аккредитации в Российской Федерации», административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Нормативные правовые акты, определяющие новые правила и критерии аккредитации, а также формы заявлений, аттестатов и свидетельств, вступили в силу только во II половине 2012 года.

6. Показатели федерального бюджета в части Росаккредитации формировались Минэкономразвития России в условиях неопределенности фактической потребности Росаккредитации на 2012 год и без оценки рисков, связанных с проведением организационных мероприятий по формированию службы. В результате фактическое исполнение по доходам и расходам в 2012 году составило, соответственно, 4960,6 тыс. рублей (82,7 % от прогнозных показателей) и 220411,0 тыс. рублей (79,7 % от утвержденных бюджетных ассигнований). Общий объем неиспользованных Росаккредитацией бюджетных средств соста-

вил 56041,3 тыс. рублей и образовался в основном в связи с неосвоением бюджетных ассигнований, предусмотренных для нужд территориальных органов.

7. Несвоевременное выполнение организационных мероприятий, связанных с образованием Росаккредитации, отсутствие объективного финансового планирования и должного внутреннего контроля обусловили наличие в 2012 году в Росаккредитации ряда нарушений и недостатков, связанных с использованием средств федерального бюджета, на общую сумму 30254,0 тыс. рублей.

8. Планируемые показатели деятельности Росаккредитации в 2012 году не достигнуты. Концепция единой информационной системы реестров как единого федерального информационного ресурса не реализована (в связи с началом разработки новой концепции информационной системы Росаккредитации). За 9 месяцев 2013 года по сравнению с аналогичным периодом 2012 года по всем вышеуказанным показателям Росаккредитации прослеживается тенденция роста.

9. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 года № 467-р (в редакции от 13 августа 2013 года № 1414-р) утверждена Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика». В рамках Программы предусмотрена подпрограмма «Совершенствование государственного и муниципального управления», участником которой является Росаккредитация. Несмотря на то, что формирование показателей расходов Росаккредитации на 2013 год проходило до утверждения вышеуказанной Программы, оценка исполнения расходов будет проводиться уже по показателям (индикаторам), установленным Программой.

Анализ показал, что формулировка цели и задач Подпрограммы не в полной мере отражает компетенцию Росаккредитации в части достижения измеримых конечных результатов, констатируя лишь намерение провести мероприятия в области формирования единой национальной системы аккредитации в соответствии с требованиями международных стандартов. Базовый показатель 2012 года утвержден в процентном отношении к показателю, не имеющему натурального числового выражения и не отражающему результативность деятельности Росаккредитации.

На основании проведенного анализа можно констатировать, что в исследованном периоде:

- основные направления Концепции в части формирования единой национальной системы аккредитации и создания единого национального органа по аккредитации не реализованы;

- план мероприятий по формированию единой национальной системы аккредитации и положения Указа в части организационных мероприятий по передаче полномочий федеральных органов исполнительной власти выполнены не в полной мере и с нарушением установленных сроков;

- осуществление Росаккредитацией полномочий в установленной сфере деятельности было ограничено.

Предложения

1. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и Росаккредитацию с предложениями в рамках своей компетенции:

- принять нормативные правовые акты, обеспечивающие формирование единой национальной системы аккредитации в соответствии с основными положениями Концепции;

- для эффективного выполнения полномочий в установленной сфере деятельности обеспечить Росаккредитацию необходимыми функциональными, административными и финансовыми ресурсами;

- разработать систему оценки показателей эффективности и результативности деятельности в соответствии с основными положениями Концепции и полномочиями Росаккредитации с учетом международного опыта;

- создать систему внутреннего контроля деятельности Росаккредитации, а также систему обработки и представления аналитической и статистической информации в сфере аккредитации.

2. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.Н. МОВЧАН