28683-АХ/Д26и от 3 сентября 2020

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Ростехнадзора «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Требования   
к производству сварочных работ на опасных производственных объектах»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26(1) Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации   
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект приказа Ростехнадзора «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Требования к производству сварочных работ на опасных производственных объектах» (далее соответственно – проект акта, проект ФНП), разработанный   
и направленный для подготовки настоящего заключения Ростехнадзором   
(далее – разработчик), и сообщает следующее.

В соответствии с пунктом 1.5 сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) проект акта разработан на основании положений части 1 статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ   
«О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон   
№ 116-ФЗ), поручения Президента Российской Федерации по реализации послания Федеральному Собранию Российской Федерации 20 февраля 2019 г. (от 27 февраля 2019 г. № Пр-294), плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 29 мая 2019 г. № 4714п-П36.

В соответствии с пунктом 1.6 сводного отчета проект акта направлен на обеспечение безопасности при производстве сварочных работ на опасных производственных объектах (далее – ОПО) посредством установления требований к организации и проведению сварочных работ на технических устройствах и сооружениях, применяемых и/или эксплуатируемых на ОПО, а также требований к организациям и работникам, связанным   
с организацией и проведением сварочных работ на технических устройствах   
и сооружениях, применяемых и/или эксплуатируемых на ОПО.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета   
в период с 10 по 30 апреля 2020 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт) по адресу: http://regulation.gov.ru (ID проекта: 02/08/11-19/00097312).

Проект акта разработан взамен отменяемого в рамках механизма «регуляторной гильотины» приказа Ростехнадзора от 14 марта 2014 г. № 102 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Требования   
к производству сварочных работ на опасных производственных объектах» (далее – приказ № 102).

В то же время на основании подпункта «б» пункта 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации по реализации послания Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. (от 27 февраля 2019 г. № Пр-294) с учетом целей механизма «регуляторной гильотины» разрабатываемые взамен отменяемых проекты актов должны содержать актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в основных сферах общественных отношений.

Одновременно следует обратить внимание, что создаваемая система регулирования в соответствующей сфере должна быть основана на принципах наименьшего регуляторного воздействия, одного контролирующего органа, научно-технической обоснованности, риск-ориентированности, открытости и консенсуса с подконтрольными субъектами, выполнимости, борьбы только с внешними рисками, приоритета законодательного уровня регулирования, соразмерности[[1]](#footnote-1).

В этой связи разработчиком должны быть обоснованы актуальность   
и эффективность утверждаемых требований. Указанная информация отсутствует   
в сводном отчете.

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России были проведены публичные консультации с субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности в период с 19 по 25 августа 2020 года.

По итогам проведения публичных консультаций по проекту акта   
в Минэкономразвития России поступили позиции ООО «Марийский нефтеперерабатывающий завод», ООО «Аттестационный и Сертификационный Центр   
по сварке в топливно-энергетическом комплексе», ООО АЦ «Сварка», АО «АМР»,   
АО «ТАИФ-НК», ООО «Нижневолжский центр «Сварка», ООО «Учебный Научно-Технический Центр «Сварка», ООО «НАКС-Казань», ПАО «Таганрогский металлургический завод», ПАО НК «РуссНефть», ПАО «КАМАЗ», не содержащие замечаний и предложений в отношении предлагаемого регулирования, а также позиции ФАУ «Главгосэкспертиза России», Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», ПАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина, ООО «ЦПС «Сварка и Контроль»,   
ООО «Афипский НПЗ», ООО «СИБУР», ПАО «Сургутнефтегаз», содержащие замечания, учтенные в настоящем заключении об оценке регулирующего воздействия, а также предложения, рекомендуемые к рассмотрению разработчиком в целях их возможного учета (прилагаются).

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета Минэкономразвития России обращает внимание на наличие следующих замечаний к проекту акта, а также рисков принятия предлагаемого им регулирования.

1. Обращаем внимание, что с 1 ноября 2020 г. вступает в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях» (за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки) (далее – Закон № 247-ФЗ). Законом № 247-ФЗ сформулирован ряд принципов установления и оценки применения обязательных требований, в частности: содержание обязательных требований должно отвечать принципу правовой определенности, то есть быть ясным, логичным, понятным как правоприменителю, так и иным лицам, не должно приводить к противоречиям при   
   их применении, а также должно быть согласованным с целями и принципами законодательного регулирования той или иной сферы и правовой системы в целом, обязательные требования должны находиться в системном единстве, обеспечивающем отсутствие дублирования обязательных требований, а также противоречий между ними.

Представляется необходимым для формирования современной адекватной требованиям времени системы регулирования в области установления требований промышленной безопасности рассматривать новое регулирование с учетом основ, заложенных в Законе № 247-ФЗ.

Одновременно отмечаем, что в соответствии с частью 4 статьи 3 Закона № 247-ФЗ нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации, содержащим обязательные требования, должен предусматриваться срок его действия, который не может превышать шесть лет со дня его вступления в силу.

1. В соответствии с пунктом 2 проекта ФНП проектируемое регулирование устанавливает требования к организации и производству сварочных работ, выполняемых на ОПО, технических устройствах и сооружениях, поднадзорных Ростехнадзору *или иным уполномоченным органам по осуществлению контроля и надзора*.

Обращаем внимание, что представленная формулировка способствует расширению полномочий при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий иными органами   
в части соблюдения требований в области промышленной безопасности на ОПО.

В соответствии с пунктом 6 проекта ФНП *юридические лица и индивидуальные предприниматели*, осуществляющие сварочные работы, *должны иметь штатных аттестованных сварщиков и специалистов сварочного производства*, располагать основным и вспомогательным оборудованием для сборки и сварки, иметь *штатную документированную организационную структуру сварочного производства*.

Кроме того, согласно пункту 13 проекта ФНП проверка готовности к применению аттестованных технологий сварки осуществляется независимыми аттестационными центрами Системы аттестации сварочного производства (далее – САСв) с учетом особенностей применяемой технологии сварки в условиях конкретного производства сварочных работ, выполняемых каждым юридическим лицом, или индивидуальным предпринимателем, *или филиалом (обособленным подразделением) юридического лица, расположенным вне места его нахождения*.

Вместе с тем указанными нормативными положениями не учитывается тот факт, что на многих предприятиях отсутствуют соответствующие отделы либо сварочные производства как отдельные штатные структуры (единицы) в силу их объективной нерентабельности.

Таким образом, устанавливаемое пунктом 6 проекта ФНП положение может привести к изменению штатных структур юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в которых отсутствует штат сварочного производства,   
и, соответственно, к дополнительным затратам на его создание, укомплектование, что представляется избыточным.

Аналогичное замечание относится к абзацу третьему пункта 6 проекта ФНП в части обеспечения ремонта сварочного оборудования, который *в том числе выполняют сторонние специализированные организации* по соответствующим договорам.

Дополнительно обращаем внимание, что устанавливаемые пунктом 6 проекта ФНП требования не соотносятся с принципом риск-ориентированности.

1. Пунктом 9 проекта ФНП устанавливаются требования к квалификации   
   и аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства, выполняющих сварочные работы.

Вместе с тем обращаем внимание разработчика, что указанные отношения относятся к сфере регулирования трудового законодательства.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ   
«О независимой оценке квалификации» (далее – Закон № 238-ФЗ) указанный закон устанавливает правовые и организационные основы и порядок проведения независимой оценки квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности, а также определяет правовое положение, права и обязанности участников такой независимой оценки квалификации.

Необходимо обратить внимание, что разработчиком не принято во внимание положение части 3 статьи 1 Закона № 238-ФЗ, согласно которому иной порядок проведения оценки квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности, может устанавливаться другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в случае, если в отношении соответствующих категорий работников Трудовым кодексом Российской Федерации определены особенности регулирования труда таких работников, в том числе в связи с выполнением работ с вредными и (или) опасными условиями труда.

В отношении сварщиков и специалистов сварочного производства, выполняющих сварочные работы, какие-либо особенности регулирования труда Трудовым кодексом Российской Федерации в настоящее время не предусмотрены. Соответственно, требования к аттестации, устанавливаемые пунктом 9 проекта ФНП, не соотносятся с нормами Закона № 238-ФЗ. При этом Требования к квалификации определяются профессиональными стандартами в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации   
от 22 января 2013 г. № 23 «О правилах разработки и утверждения профессиональных стандартов».

Аналогичное замечание относится к пункту 10 проекта ФНП.

1. В соответствии с пунктом 12 проекта ФНП сварочные работы должны выполнять юридические лица или индивидуальные предприниматели, прошедшие процедуры проверки готовности к применению аттестованных технологий сварки   
   в соответствии с Порядком применения сварочных технологий при изготовлении, монтаже, ремонте и реконструкции технических устройств для опасных производственных объектов, утвержденным постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 19 июня 2003 г. № 103.

Вместе с тем указанное постановление подлежит отмене в соответствии   
с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2020 г. № 1192   
«О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и государственного горного надзора, и признании не действующей   
на территории Российской Федерации Инструкции по наблюдениям за деформациями бортов, откосов уступов и отвалов на карьерах и разработке мероприятий по обеспечению их устойчивости, утвержденной Государственным комитетом по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР   
21 июля 1970 г.».

Аналогичное замечание относится и к пункту 9 проекта ФНП, содержащем отсылочные нормативные предписания на Правила аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства, утвержденными постановлением Федерального горного   
и промышленного надзора России от 30 октября 1998 г. № 63, Технологический регламент проведения аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства, утвержденный постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 25 июня 2002 г. № 36.

1. Положениями пункта 14 проекта ФНП устанавливается требование,   
   в соответствии с которым юридические лица или индивидуальные предприниматели должны подтвердить способность выполнения в производственных условиях сварных соединений, соответствующих требованиям нормативной документации и (или) проектной (конструкторской) документации.

Указанным нормативным правилом проекта ФНП и действующими нормативными правовыми актами не определена процедура подтверждения соответствующей способности и документ, фиксирующий надлежащее выполнение указанного требования.

7. Положениями пункта 15 проекта ФНП предусмотрено положение, в соответствии с которым контроль соблюдения технологии сварки и оценку качества выполненных сварных соединений осуществляет независимый аттестационный центр САСв.

Положениями проекта ФНП и действующими нормативными правовыми актами не определен порядок проведения указанного контроля, что приводит к необходимости конкретизации предлагаемого регулирования.

1. Пунктом 19 проекта ФНП устанавливаются требования в части выполнения сварочных работ в зонах действия опасных производственных факторов по наряду-допуску, что относится к сфере регулирования правил охраны труда.

Так, требования к оформлению нарядов-допусков при выполнении сварочных работ в полной мере урегулированы Правилами по охране труда при выполнении электросварочных и газосварочных работ, утвержденных приказом Минтруда России   
от 23 декабря 2014 г. № 1101н, что нарушает один из базовых принципов установления обязательных требований (принцип правовой определенности и системности), закрепленных Законе № 247-ФЗ, а также принцип одного контролирующего органа, установленный пунктом 4 Методики исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины».

Аналогичное замечание относится к пункту 18 проекта ФНП.

1. В соответствии с пунктом 29 проекта ФНП сварочное оборудование   
   и сварочные материалы должны иметь маркировку, соответствующую требованиям нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации. Документация на сварочное оборудование и сварочные материалы импортного производства должна быть представлена на русском языке.

Обращаем внимание разработчика, что указанным положением фактически устанавливаются требования к продукции, что относится к сфере технического регулирования в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ   
«О техническом регулировании».

Кроме того, в соответствии с частью 3 статьи 4 Закона № 116-ФЗ федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности устанавливают обязательные требования *к деятельности* в области промышленной безопасности, в том числе *работникам* опасных производственных объектов, *экспертам* в области промышленной безопасности, безопасности *технологических процессов* на опасных производственных объектах, в том числе *порядку действий в случае аварии* или инцидента на опасном производственном объекте, *обоснованию безопасности* опасного производственного объекта.

В соответствии с частью 1 статьи 7 Закона № 116-ФЗ обязательные требования   
к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте,   
и формы оценки их соответствия указанным обязательным требованиям устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Учитывая, что требование, предусмотренное пунктом 29 проекта ФНП, не относится к сфере регулирования промышленной безопасности, пункт 29 подлежит исключению   
из редакции проекта акта.

1. Пунктом 37 проекта ФНП устанавливаются требования пожарной безопасности при выполнении сварочных работ, проверка соблюдения которых обеспечивается при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий МЧС России.

Таким образом, в целях соблюдения принципа одного контролирующего органа, установленного пунктом 4 Методики исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины», считаем целесообразным исключить пункт 37 из редакции проекта акта.

1. В соответствии с пунктом 38 проекта ФНП при организации рабочих мест должна быть обеспечена *защита персонала* сварочного производства и лиц,   
   не задействованных в выполнении сварочных работ от вредных и опасных производственных факторов. При выполнении работ на открытом воздухе   
   в неблагоприятных погодных условиях, в шаговой доступности от места проведения работ должны быть обеспечены условия для просушки одежды, обогрева и отдыха персонала, задействованного в работе.

Указанное требование в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации относится к сфере регулирования охраны труда, проверка соблюдения которого обеспечивается при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий Роструд.

Таким образом, считаем целесообразным исключить пункт 38 из редакции проекта акта.

В соответствии с протоколом заочного заседания рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере промышленной безопасности   
от 20 августа 2020 г. № З-22 рабочая группа приняла решение о невозможности согласования проекта акта.

Таким образом, по результатам проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделаны следующие выводы.

Наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, разработчиком обоснованы.

С учетом информации, представленной разработчиком, в проекте акта выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических   
и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их введению, а также положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской   
и иной экономической деятельности.

Приложение: на 8 л. в 1 экз.

1. Пункт 4 Методики исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» [↑](#footnote-ref-1)