29311-АХ/Д26и от 8.09.2020

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Ростехнадзора «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Основные требования к проведению неразрушающего контроля технических устройств, зданий   
и сооружений 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 «Основные требования к проведению неразрушающего контроля технических устройств, зданий и сооружений 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 поручения Президента Российской Федерации по реализации Послания Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. (от 27 февраля 2019 г. № Пр-294), плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины», Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон № 116-ФЗ), постановления Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2019 г. № 1200 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 1.6 сводного отчета проект акта направлен на создание единой организационной и нормативно-правовой основы обеспечения промышленной безопасности при осуществлении видов деятельности в области промышленной безопасности, при которых требуется проведение неразрушающего контроля (далее – НК) технических устройств, зданий и сооружений на опасных производственных объектах (далее – ОПО).

Проект акта разработан взамен отменяемого в рамках механизма «регуляторной гильотины» приказа Ростехнадзора от 21 ноября 2016 г. № 490 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Основные требования к проведению неразрушающего контроля технических устройств, зданий   
и сооружений на опасных производственных объектах».

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета   
в период с 24 апреля по 25 мая 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: 02/08/11-19/00097328).

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России были проведены публичные консультации с субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности в период с 20 по 26 августа 2020 года.

По итогам проведения публичных консультаций по проекту акта   
в Минэкономразвития России поступили позиции Федерального автономного учреждения «Главное управление государственной экспертизы», ПАО «КАМАЗ», АО ХК «СДС-Уголь», ПАО «Транснефть», ООО «Афипский НПЗ», ПАО «Таганрогский металлургический завод», АО «Зарубежнефть», ООО «Иркутская нефтяная компания»,   
АО «ВМЗ», ПАО «НЛМК», не содержащие замечаний и предложений в отношении предлагаемого регулирования, а также позиции Российского союза промышленников   
и предпринимателей, ПАО «Татнефть», АО «ТАИФ-НК», ООО «ЦПС «Сварка   
и Контроль», 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 основные требования к проведению НК технических устройств, в том числе передвижных, зданий и сооружений, применяемых и (или) эксплуатируемых на ОПО при осуществлении деятельности в области промышленной безопасности, предусматривающей проведение НК.

При этом устанавливаемыми положениями проекта ФНП не определены случаи, предусматривающие проведение НК.

1. Пунктом 3 проекта ФНП устанавливается положение, согласно которому при проведении НК на ОПО должны соблюдаться требования по безопасному ведению работ, установленные ФНП в области промышленной безопасности.

Обращаем внимание, что требования по безопасному ведению работ относятся   
к сфере регулирования правил охраны труда.

Таким образом, проектом ФНП нарушается один из 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 пунктам 15–18 проекта ФНП.

1. Пунктом 10 проекта ФНП устанавливаются требования по аттестации специалистов и работников, выполняющих НК.

Вместе с тем указанные отношения в соответствии со статьей 81 Трудового кодекса Российской Федерации относятся к сфере регулирования трудового законодательства.

1. Пунктом 19 проекта ФНП устанавливается требование, согласно которому результаты НК должны храниться в составе эксплуатационных (проектных, конструкторских) документов объекта контроля в течение всего срока его эксплуатации,   
   а также *в лаборатории* (подразделении, осуществляющем НК) в соответствии   
   с установленными правилам организации и ведения архива результатов НК *не менее 10 лет* после проведения НК.

Представляется, что указанный срок хранения результатов НК в лаборатории (подразделении, осуществляющем НК) требует дополнительного обоснования, ввиду того, что объемы проведения НК приведут к скоплению значительного объема документов.

1. Положениями проекта ФНП предусматривается ряд нормативных предписаний, подразумевающих возможность осуществления работ по НК только лабораториями в установленной области аттестации, подтвердившими компетентность   
   и беспристрастность в независимых органах по аттестации Системы НК (пункт 9 проекта ФНП), а также необходимость подтверждения компетенции в независимых органах   
   по аттестации Системы НК работниками, выполняющими НК (пункт 10 проекта ФНП).

Обращаем внимание, что в настоящее время требование о необходимости аттестации лабораторий неразрушающего контроля, а также требования, определяющие   
их полномочия, закреплены в Правилах аттестации и основных требований   
к лабораториям неразрушающего контроля, утвержденных постановлением Госгортехнадзора России от 2 июня 2000 г. № 29, которые признаются утратившими силу с 1 января 2021 г. в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины». Одновременно отмечаем, что положениями Закона № 116-ФЗ необходимость аттестации лабораторий неразрушающего контроля не предусмотрена. Указанный факт противоречит положениям Закона № 247-ФЗ, предусмотренным частью 7 статьи 2 указанного закона.

Согласно пункту 1 статьи 1 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» аккредитации подлежат, в том числе юридические лица, индивидуальные предприниматели, выполняющие работы   
по оценке соответствия (за исключением работ, выполняемых органами государственной власти по оценке соответствия, работ, выполняемых органами по сертификации   
и испытательными лабораториями (центрами) по подтверждению соответствия морских судов и речных судов (за исключением маломерных судов), авиационной техники, объектов гражданской авиации), а также иные юридические лица, индивидуальные предприниматели.

При этом приказом Минэкономразвития России от 30 мая 2014 г. № 326 утверждены Критерии аккредитации, перечни документов, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, и перечень документов в области стандартизации, соблюдение требований которых заявителями, аккредитованными лицами обеспечивает их соответствие критериям аккредитации.

Необходимость аккредитации испытательных лабораторий определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации в случаях, установленных федеральными законами.

С учетом изложенного представляется целесообразным доработать проект акта   
в части исключения непредусмотренных законодательством Российской Федерации требований.

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 3 л. в 1 экз.