25226-АХ/Д26и 4.08.2021

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона   
«О промышленной безопасности»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 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 федерального закона «О промышленной безопасности» (далее – законопроект), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Ростехнадзором (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Законопроект разработан взамен действующего Федерального закона   
от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон № 116-ФЗ).

В соответствии с пунктом 1.5 сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия законопроекта (далее – сводный отчет) основанием для разработки законопроекта является пункт 125 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2021 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3683-р, в целях реализации:

1) Основ государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 г. № 198;

2) подпунктов «и» и «к» пункта 25 Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации   
от 13 мая 2019 г. № 216;

3) подпункта 2 пункта 13 Основ государственной политики Российской Федерации   
в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Указом Президента Российской Федерации   
от 11 марта 2019 г. № 97.

Согласно пояснению разработчика, законопроектом также учтены задачи, поставленные пунктом 5 подраздела «Сокращение издержек на выполнение избыточных требований в сфере промышленной безопасности» раздела 5.3 «Улучшение делового климата» Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения  
в экономике, одобренного на заседании Правительства Российской Федерации 23 сентября 2020 г. (протокол № 36, раздел VII) от 2 октября 2020 г. № П13-60855, пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2020 г. № 2355  
«Об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», а также пунктом 2 поручения Правительства  
Российской Федерации от 17 февраля 2021 г. № АН-П51-1929, исполняемые путем подготовки проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений  
в действующие законодательные акты, и находящихся в настоящее время на разных стадиях подготовки, согласования и принятия.

Согласно пункту 1.6 сводного отчета целью проектируемого регулирования является исключение устаревших и избыточных требований, актуализация и адаптация положений законодательства в области промышленной безопасности к современным условиям ведения предпринимательской деятельности, создание правового механизма бессанкционного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, уточнение классификации и категорирования соответствующих объектов.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета   
в период с 4 мая по 1 июня 2021 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: http://regulation.gov.ru (ID проекта: 02/04/05-21/00115667).

Предусмотренные законопроектом требования направлены на регулирование деятельности организаций, осуществляющих эксплуатацию опасных производственных объектов (далее – ОПО) в количестве более 74 000.

Законопроектом регламентируются требования:

– к эксплуатации **зданий и сооружений** (далее – ЗиС) на ОПО: обследование технического состояния, *диагностика, испытания, освидетельствование;*

– к использованию и содержанию **технических устройств** (далее – ТУ) на ОПО: экспертиза промышленной безопасности, техническое диагностирование, освидетельствование;

– к использованию и содержанию **передвижных технических устройств**(далее – ПТУ): учет, экспертиза промышленной безопасности, техническое освидетельствование, техническое диагностирование, договор страхования, мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий;

– требования к использованию **взрывчатых материалов**: учет, получение разрешения на использование, экспертиза промышленной безопасности,

– требования к ведению **маркшейдерских работ**: согласование проектной документации, технического проекта и иной документации с органом государственного регулирования промышленной безопасности, его территориальными органами;

– требования к ведению **сварочных работ** на ОПО и ПТУ: аттестационные испытания технологий сварки, аттестационные испытания сварочного оборудования   
и сварочных материалов, аттестационные испытания сварщиков и специалистов сварочного производства аттестационными центрами;

– требования к **управлению рисками** возникновения и предотвращения аварий   
и инцидентов на ОПО, ПТУ: создание научно-технической поддержки органа регулирования, лицензирование видов деятельности, требования по готовности   
к действиям по локализации и ликвидации последствий аварий, требования к работникам, аудит системы управления промышленной безопасностью, экспертиза промышленной безопасности*,* производственный контроль, федеральный государственный надзор   
в области промышленной безопасности, общественный контроль, независимая оценка качества оказания услуг в области промышленной безопасности, техническое расследование причин аварии, техническое расследование случаев утраты взрывчатых материалов.

Законопроектом предусмотрен срок его вступления в силу **с 1 марта 2023 года**, поскольку в нем содержатся положения, в соответствии с Федеральным законом  
от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон № 247-ФЗ) устанавливающие либо предусматривающие установление обязательных требований, оценка соблюдения которых осуществляется:

– в рамках федерального государственного надзора в области промышленной безопасности;

– при лицензировании деятельности по эксплуатации опасных производственных объектов I, II и III классов опасности, деятельности, связанной с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения, деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, производству маркшейдерских работ;

– при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

I. Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 28 Правил проведены публичные консультации с субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности в период с 9 по 16 июля 2021 года в целях сбора мнений всех заинтересованных лиц относительно обоснованности окончательного выбора варианта предлагаемого правового регулирования. Соответствующий запрос позиций был направлен в адрес 73 организаций.

Следует отметить, что проведение публичных консультаций является инструментом, позволяющим напрямую от субъектов регулирования осуществить сбор необходимой объективной и репрезентативной информации для оценки потенциальных проблем  
и негативных эффектов нового (проектируемого) регулирования как наиболее важной информации, необходимой для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия проекта акта. Проведение публичных консультаций согласно разделу IV Методики оценки регулирующего воздействия, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 (далее – Методика ОРВ), преследует следующие основополагающие цели:

– получение дополнительной информации о существующей проблеме, возможных способах ее решения, группах заинтересованных лиц, издержках и выгодах предполагаемых адресатов регулирования;

– обеспечение свободного доступа заинтересованных лиц к процессу выработки решений в рамках процедуры ОРВ;

– поиск баланса интересов разных заинтересованных групп;

– установление степени объективности количественных и качественных оценок, касающихся групп потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования  
и возможных выгод и издержек указанных групп, а также доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– сбор мнений всех заинтересованных лиц относительно обоснованности окончательного выбора варианта предлагаемого правового регулирования.

По итогам проведения публичных консультаций по законопроекту   
в Минэкономразвития России поступило 19 мнений организаций, находящихся в сфере регулирования законопроекта, 15 из которых отрицательные: позиции Национального объединения изыскателей и проектировщиков, ГК «Нижегородский масло-жировой комбинат», Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»,   
ПАО «Сургутнефтегаз», ПАО «Т Плюс», ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Северсталь»,   
ООО «СИБУР», АК «АЛРОСА» (ПАО), АО «Полиметалл УК», ПАО «РусГидро»,   
ПАО «ГМК «Норильский никель», ОАО «Уральская горно-металлургическая компания», Корпорация «ТехноНИКОЛЬ», Ассоциации «НП Территориальных сетевых организаций», содержащие замечания к законопроекту, преимущественным образом акцентирующие внимание на **неопределенность и необоснованность** устанавливаемого законопроектом выбора варианта предлагаемого правового регулирования, а также на проблемы   
и негативные эффекты, вызванные указанными факторами, а также позиции   
ООО «Афипский НПЗ», ПАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина, ПАО «ТАИФ-НК»,   
ПАО НК «РуссНефть», не содержащие замечаний законопроекту.

На законодательном уровне закреплено, что при установлении обязательных требований определяющим является механизм оценки регулирующего воздействия, целью которого являются определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования   
и возможных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц   
в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

С учетом пункта 4 Правил при оценке регулирующего воздействия проектов актов проводится их оценка на соответствие принципам, установленным Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон № 247-ФЗ).

Статьей 7 Закона № 247-ФЗ установлено, что 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.

С учетом того, что законопроект изобилует несистемными требованиями к объектам регулирования, требуется его доработка с учетом замечаний, изложенных прилагаемой к настоящему заключению сводной таблице результатов проведения публичных консультаций по законопроекту с указанными представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности (Приложение 3 к настоящему заключению),   
в части устранения внутренних противоречий и рисков, связанных с практическим применением неопределенных требований (пункты 5, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 27, 30, 32, 42, 49, 52, 70, 73, 81, 88, 102 сводной таблицы Приложения 3 к настоящему заключению).

II. По результатам анализа информации по законопроекту, представленной разработчиком в сводном отчете, а также мнения заинтересованных лиц, чья деятельность попадает в сферу регулирования законопроекта, Минэкономразвития России обращает внимание на следующие замечания к проектируемым требованиям.

1. На основании статьи 6 Закона № 247-ФЗ необходимыми условиями установления обязательных требований являются наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей.

Оценка наличия риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, проводимая федеральным органом исполнительной власти или уполномоченной организацией при разработке проекта нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, должна основываться на анализе объективной и регулярно собираемой информации об уровне причиненного охраняемым законом ценностям вреда (ущерба) и (или) иной информации применительно к отношениям, при регулировании которых предполагается установление обязательных требований.

Согласно пункту 3.7.2 Методики ОРВ, выбор наилучшего из возможных способов регулирования осуществляется разработчиком на основе сопоставления суммарных выгод и издержек потенциальных адресатов разрабатываемого правового регулирования, а также оценки соответствующих расходов (возможных поступлений) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Указанный выбор осуществляется на основе анализа данных, отражаемых в разделах 7 – 13 сводного отчета.

Изложенное означает, что предлагаемый способ нормативного регулирования должен быть сбалансированным по показателям выгод и издержек потенциальных адресатов. При этом эффективным признается регулирование, в силу которого баланс выгод от предполагаемого регулирования превышает издержки потенциальных адресатов разрабатываемого правового регулирования.

Однако в сводном отчете, подготовленном разработчиком, не содержится указанного анализа, обоснования введения нового регулирования и доказательств эффективности практического применения требований, ранее предусмотренных Законом № 116-ФЗ.

2. В отношении проектируемых требований к ПТУ сообщаем следующее.

Законопроектом определяются правовые, экономические и социальные основы обеспечения промышленной безопасности на территории Российской Федерации   
и на иных территориях, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию   
в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права, регулируются отношения в области промышленной безопасности  
при осуществлении видов деятельности.

Под промышленной безопасностью законопроектом понимается определяемое комплексом технических и организационных мер состояние защищенности **промышленных объектов**, которое характеризуется стабильностью параметров технологического процесса и исключением (сведением к минимуму) опасности возникновения аварии или инцидента, а в случае их возникновения – отсутствием опасности воздействия опасных и вредных факторов на людей сверх нормативов, установленных стандартами безопасности труда, а также угрозы причинения вреда окружающей среде, имуществу юридических и физических лиц, государственному  
или муниципальному имуществу.

|  |
| --- |
| *Основами государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 г. № 198,  определено, что* ***промышленный объект – это предприятие, его цеха, участки, площадки, используемые для осуществления деятельности в сфере промышленности****.* |

Однако законопроектом устанавливается, что целью его применения является последовательное снижение риска аварий на ОПО и ПТУ, а также минимизация (локализация и ликвидация) негативных последствий таких аварий.

Указанное свидетельствует о противоречии в отношении объекта регулирования,  
так как **ПТУ не является промышленным объектом, оно является техническим устройством, более того, не всегда применяемом на промышленном объекте** (например, экскаваторы, предназначенные для работы с крюком, передвижные машины   
и оборудование по производству комбикормов (кормовых смесей).

Следовательно, установление требований промышленной безопасности в отношении ПТУ противоречит Основам государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 г. № 198,   
а также смыслу установления обязательных требований промышленной безопасности, заложенному законопроектом.

Разработчиком при этом не доказана опасность эксплуатации ПТУ, которая была   
бы соразмерна с опасностью выполняемых работ на ОПО, в связи с чем установление требований к эксплуатации ПТУ, аналогичных требованиям, предъявляемым   
к эксплуатации ОПО, является необоснованным **(сравнительная таблица требований представлена в Приложении 1 к настоящему заключению)**.

Дополнительно обращаем внимание, что участки и площадки, на которых используются ПТУ, подлежат регистрации как ОПО при соответствии критериям опасности, установленным в Приложении 1 к законопроекту, в связи с чем установление требований к ПТУ приведет к двойному регулированию **(таблица «отнесения»  
ПТУ к ОПО представлена в Приложении 2 к настоящему заключению)**.

Кроме того, предлагаемые изменения вступают в противоречие   
с Общенациональным планом действий, обеспечивающих восстановление занятости   
и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения   
в экономике, одобренным на заседании Правительства Российской Федерации  
23 сентября 2020 года (протокол № 36, раздел VII) от 2 октября 2020 г. № П13-60855, которым предполагается в отношении ПТУ производить регистрацию по юридическому адресу.

Таким образом, требования, предъявляемые к ПТУ, подлежат исключению   
из законопроекта, так как они выходят за предмет регулирования законопроекта, риск причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, разработчиком не доказан, в случае использования ПТУ на ОПО безопасность эксплуатации ПТУ будет обеспечена за счет выполнения требований к ОПО и требований к ТУ, применяемых на ОПО.

3. Исходя из терминологического определения промышленной безопасности,  
в редакции законопроекта разработчиком в основе требований промышленной безопасности заложен **комплекс технических и организационных мер**, позволяющих достичь исключение опасности возникновения аварии или инцидента и минимизацию последствий от их возникновения.

Однако разработчиком в законопроекте при установлении обязательных требований вводится смешение предмета установления требований к обеспечению и соблюдению необходимых технических и организационных мер и **требований в продукции   
и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, что является предметом законодательства о техническом регулировании.**

Так, законопроектом регулируются отношения, находящиеся в сфере регулирования:

– Технического регламента Таможенного Союза «О безопасности машин  
и оборудования» (ТР ТС 010/2011) , принятого Решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 823 (в части требований к ТУ и ПТУ);

– Технического регламента Таможенного Союза «О безопасности взрывчатых веществ и изделий на их основе» (ТР ТС 028/2012), принятого Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 20 июля 2012 г. № 57 (в части деятельности, связанной с использованием взрывчатых материалов, требований к хранению взрывчатых веществ и материалов, экспертизы промышленной безопасности взрывчатых веществ  
и материалов);

– Технического регламента Таможенного союза «О безопасности оборудования  
для работы во взрывоопасных средах» (ТР ТС 012/2011), принятого Решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 825 (в части деятельности, связанной  
с использованием взрывчатых материалов, требований к хранению взрывчатых веществ  
и материалов);

– Технического регламента Таможенного союза «О безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением» (ТР ТС 032/2013), принятого Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 2 июля 2013 г. № 41 (в части деятельности, связанной с использованием оборудования, работающего под избыточным давлением);

– Технического регламента о безопасности зданий и сооружений, утвержденного Федеральным законом от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ (далее – ТР о безопасности ЗиС).

В соответствии со статьей 53 Договора о Евразийском экономическом союзе   
от 29 мая 2014 г. (далее – Договор, ЕАЭС) государства – члены ЕАЭС обеспечивают обращение продукции, соответствующей требованиям технического регламента ЕАЭС (технических регламентов ЕАЭС), на своей территории без предъявления дополнительных по отношению к содержащимся в техническом регламенте ЕАЭС (технических регламентах ЕАЭС) требованиям к такой продукции и без проведения дополнительных процедур оценки соответствия.

В связи с этим установление в законопроекте дополнительных требований   
к оборудованию и взрывчатым материалам может быть квалифицировано Евразийской экономической комиссией (ЕЭК) в качестве барьера, нарушающего вышеуказанные положения Договора, а также функционирование внутреннего рынка в рамках ЕАЭС   
и, соответственно, включено ЕЭК в Перечень препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС   
в сфере технического регулирования, опубликованный на официальном сайте ЕЭК.

Пункт 4 статьи 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ   
«О техническом регулировании» (далее – Закон № 184-ФЗ) гласит: «Настоящий Федеральный закон **не регулирует** отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением санитарно-эпидемиологических требований, требований   
в сфере обращения лекарственных средств, требований в области охраны окружающей среды, требований в области охраны труда, требований к безопасному использованию атомной энергии, в том числе требований безопасности объектов использования атомной энергии, требований безопасности деятельности в области использования атомной энергии, требований к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности, безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требований к обеспечению безопасности космической деятельности, **за исключением** случаев разработки, принятия, применения   
и исполнения таких требований к продукции или к продукции и связанным   
с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации»**.**

В соответствии с абзацем четвертым части 3 статьи 7 Закона № 184-ФЗ   
не включенные ‎в технические регламенты требования к продукции или к продукции   
и связанным ‎с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, правилам и формам оценки соответствия, правила идентификации, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам  
‎и правилам их нанесения не могут носить обязательный характер.

Минэкономразвития России, как и бизнес-сообщество отрасли, неоднократно обращало внимание Ростехнадзора на необходимость разграничения в Законе № 116-ФЗ,   
и разработанных в соответствии с ним Федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности, в том числе в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины», следующих требований:

|  |  |
| --- | --- |
| **Техническое регулирование** | **Промышленная безопасность** |
| *требования к продукции* ***(включая ЗиС, ТУ, ПТУ, взрывчатые вещества****) и связанным  с требованиями к продукции*  *процессам* ***проектирования*** *(включая изыскания),* ***производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации*** | *требования к* ***деятельности*** *в области промышленной безопасности - управлению рисками возникновения и предотвращения аварий и инцидентов (в том числе* ***работникам****), безопасности* ***технологических процессов*** *на ОПО в том числе* ***порядку действий в случае аварии или инцидента*** *на ОПО* |

При этом требования к деятельности в области промышленной безопасности   
не должны подменяться требованиями к эксплуатации ТУ, ПТУ, ЗиС, взрывчатых материалов.

Ввиду полного пересмотра отраслевого закона о промышленной безопасности, требующего в дальнейшем приведения в соответствие всех подзаконных нормативных правовых актов, считаем необходимым исключить из законопроекта все требования, относящиеся к предмету сферы технического регулирования и указание   
на виды деятельности, а в тех случаях, когда их приведение необходимо в контексте проектируемых норм, осуществлять его посредством исключительно отсылочного и (или) бланкетного способа изложения нормы права применительно к нормам законодательства   
о техническом регулировании.

4. Законопроектом устанавливается, что обязательные требования к ведению маркшейдерских работ относятся к области промышленной безопасности (статьи 7, 19 законопроекта).

Одновременно с этим указанная деятельность относится к сфере регулирования Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее –  
Закон о недрах). На основании статьи 3 указанного закона к полномочиям федеральных органов государственной власти органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования относятся установление и согласование правил подготовки технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых, правил подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых и правил разработки месторождений полезных ископаемых   
по видам полезных ископаемых установление правил разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, правил подготовки проектной документации на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых.

Статьей 24 Закона о недрах установлено, что именно **орган федерального государственного горного надзора в пределах своей компетенции обеспечивает государственное нормативное регулирование вопросов безопасности работ, связанных с пользованием недрами, а также выполняет контрольные (надзорные) функции**.

Мероприятия по выполнению основных требований об обеспечении безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, включаются в планы или схемы развития горных работ, которые подлежат согласованию с органом федерального государственного горного надзора. Порядок подготовки, рассмотрения и согласования планов или схем развития горных работ по видам полезных ископаемых устанавливается Правительством Российской Федерации.

Исходя из определения маркшейдерских работ, представленного в пункте 7 статьи 2 законопроекта, под указанными работами понимаются работы по выполнению **натурных измерений и геометрических графических построений**, определяющих пространственное расположение горных выработок, буровых скважин, параметры сдвижения горных пород и земной поверхности, деформации подрабатываемых объектов, объемы горных разработок, добычи и потерь полезных ископаемых, устанавливающие **границы безопасного ведения горных работ**, горных отводов, опасных зон, целиков,  
а также по **прогнозированию развития опасных ситуаций**, влияющих на состояние недр и земной поверхности при ведении горных и иных работ, связанных с пользованием недрами.

Вопрос разграничения и отнесения требований к безопасному ведению работ   
на участках недр к законодательству о недрах или законодательству в сфере промышленной безопасности также неоднократно поднимался при проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов указанных сфер, однако неопределенность по-прежнему сохраняется.

Указанное вступает в противоречие со статьей 7 Закона № 247-ФЗ, согласно которой 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. Обязательные требования, установленные в отношении одного и того же предмета регулирования, не должны противоречить друг другу.

5. Пунктом 7 части 1 статьи 8 законопроекта устанавливается обязанность  
для эксплуатанта ОПО обеспечивать укомплектованность ОПО работниками  
в соответствии с проектной документацией.

Стоит отметить, что проектная документация в соответствии с градостроительным законодательством разрабатывается только в отношении объектов капитального строительства (ЗиС). При этом исходя из определения ОПО в редакции законопроекта ОПО могут быть площадки и участки, у которых по определению проектная документация отсутствует.

Требования к составу и содержанию разделов проектной документации установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87  
(далее – постановление № 87).

Проектная документация, разработанная до установления требований о наличии   
в проектной документации сведений о численности работников, профессионально-квалификационном составе персонала с распределением по группам производственных процессов, число и оснащенность рабочих мест, может не содержать указанных сведений. Законопроектом также предусматриваются случаи, когда проектная документация у ЗиС вовсе отсутствует (статья 11 законопроекта), из чего следует, что выполнение указанного требования в ряде случае невыполнимо.

Из смысла указанного проектируемого положения следует, что в случае если проектная документация на объект капитального строительства ОПО отсутствует или   
не содержит сведений о численности и составе работников ОПО, эксплуатант ОПО обязан разработать проектную документацию на объект капитального строительства ОПО, содержащую указанные сведения.

Обращаем внимание разработчика, что согласно нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) проектная документация разрабатывается в случаях строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства. Иных случаев разработки проектной документации   
не предусмотрено.

Учитывая изложенное, разработка, внесение изменений в проектную документацию для эксплуатации объекта в случаях, не связанных со строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом объекта капитального строительства, не соотносится с целью разработки проектной документации и противоречит положениям ГрК РФ.

Кроме того, частью 1 статьи 47 ГрК РФ установлено, что для подготовки проектной документации в ряде случаев необходимо выполнение инженерных изысканий, что также представляется избыточным для целей, не связанных со строительством и реконструкцией ЗиС.

Статьей 9 Закона № 247-ФЗ определено, что обязательные требования должны быть исполнимыми. При установлении обязательных требований оцениваются затраты лиц,   
в отношении которых они устанавливаются, на их исполнение. Указанные затраты должны быть соразмерны рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями, при обычных условиях гражданского оборота.

6. Пунктом 13 части 1 статьи 8 законопроекта устанавливается требование   
о проведении диагностики, испытания, освидетельствования в отношении ЗиС,  
что вступает во внутренние противоречия с иными требованиями законопроекта, так как диагностика и освидетельствование применимы исключительно к ТУ и ПТУ   
по определению, а в отношении ЗиС проводится только обследование технического состояния.

Таким образом, пунктом 13 части 1 статьи 8 законопроекта устанавливаются невыполнимые требования в отношении ЗиС, в том числе противоречащие принципу правовой определенности и системности установления обязательных требований, установленному статьей 7 Закона № 247-ФЗ.

7. Пунктом 14 части 1 статьи 8 законопроекта устанавливается трудновыполнимое требование для эксплуатанта ОПО о предотвращении возможности свободного доступа на ОПО посторонних лиц в случае, если это ОПО является линейным объектом, а не производственной промышленной площадкой.

Линейный объект в данном случае может иметь как подземные, так и наземные   
и надземные части.

В определении ОПО сказано, что ОПО – это в том числе участки и площадки,   
на которых расположен **линейный объект**.

Действующим земельным законодательством Российской Федерации предусмотрено для таких объектов установление информационных столбиков, однако полностью предотвратить возможность свободного доступа на такие ОПО посторонних лиц   
не представляется возможным. Так, по данным, представленным на информационном портале для недропользователей (2020 г.)[[1]](#footnote-1), система трубопроводного транспорта в России составляет **более 285 000 км,** и установить ограничения доступа к ним, равно  
как и к земельным участкам, расположенным над и под поверхностью трубопроводов невозможно (в том числе принимая во внимание действующую градостроительную застройку).

Указанное требование также противоречит принципу исполнимости обязательных требований, установленному статьей 9 Закона № 247-ФЗ.

8. Пунктом 24 части 1 статьи 8 законопроекта устанавливается требование  
о представлении в федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности или их территориальные органы в соответствии с их установленной компетенцией информацию о количестве и характере **инцидентов**, аварий, причинах  
их возникновения и принятых мерах.

Под инцидентом в законопроекте понимается повреждение конструкций ЗиС, крепи горных выработок, ТУ на ОПО либо ПТУ при их эксплуатации, сброс или выброс опасных веществ, загазирование или затопление горных выработок, не повлекшие аварии.

По характеру последствий авария и инцидент отличаются наличием или отсутствием такого квалифицирующего признака как причинение вреда объектам материального мира, сопряженного с наличием непосредственной угрозы для жизни людей либо причинением вреда жизни или здоровью человека.

Однако проектируемая норма предполагает наличие обязанности у эксплуатанта ОПО сообщать регулятору о любом повреждении объекта материального мира, даже   
о самом незначительном.

Например, согласно ТР о безопасности ЗиС строительная конструкция – часть ЗиС, выполняющая определенные несущие, ограждающие и (или) эстетические функции.   
То есть, если у ЗиС треснула или упала облицовочная плитка, просверлено отверстие   
в стене, указанные повреждения конструкции ЗиС могут быть квалифицированы  
как инцидент, о котором необходимо сообщать в федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности или их территориальные органы,  
что безусловно представляется избыточным, так как подобные повреждения не несут  
в себе рисков возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей.

Указанное требование также не соотносится с целью законопроекта, заключающейся в исключении избыточных требований и противоречит принципу обоснованности установления обязательных требований, установленному Законом № 247-ФЗ.

Одновременно статьей 9 законопроекта устанавливается, что работники, непосредственно выполняющие работы на ОПО, обязаны **приостанавливать работу**   
в случае **инцидента** на ОПО, что в силу вышеизложенного объективно свидетельствует   
о возможности наличия дисбаланса между необходимостью соблюдения проектируемого обязательного требования участниками регулирования и действительным наличием риска причинения вреда охраняемым общественным отношениям (охраняемым законом ценностям). Наличие соответствующего баланса (адекватности) мер воздействия и рисков причинения вреда является обязательным условием для соблюдения принципа обоснованности при установлении обязательных требований, предусмотренного статьей 6 Закона № 247-ФЗ.

Таким образом, считаем необходимым уточнить понятие «инцидент», в том числе   
в части условий, при которых обоснованной мерой будет являться приостановка участниками регулирования работы на ОПО.

9. В пункте 25 части 1 статьи 8 законопроекта указано об обязанности эксплуатанта ОПО предоставлять информацию о количестве опасных веществ, указанных в таблицах 1   
и 2 приложения 1 к законопроекту, которые получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются на ОПО,   
**по письменному запросу юридических лиц и индивидуальных предпринимателей**, направленному в порядке и форме, установленных органом государственного регулирования промышленной безопасности.

Следует отметить, что указанная информация содержит сведения, имеющие ограниченный доступ в целях обеспечения антитеррористической защищенности   
в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса». Свободный доступ посторонних лиц   
к такой информации будет противоречить нормам антитеррористической защищенности   
и безопасности объектов топливно-энергетического комплекса.

Кроме того, представления информации о количестве опасных веществ которые получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются на ОПО для всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей без установления конкретной обоснованной цели и ограничения случаев направления соответствующих запросов третьими лицами противоречит цели законопроекта, заключающейся в исключении избыточных требований законопроекта и принципам обоснованности, правовой определенности и системности, а также исполнимости обязательных требований, установленным Законом № 247-ФЗ.

10. В статье 9 законопроекта устанавливаются требования к работникам, непосредственно выполняющим работы на ОПО, без дифференциации выполняемых видов работ, а также профессии, в результате чего к работникам, например, выполняющим работы в экономической сфере, санитарно-бытовой сфере, в административно-бытовых помещениях, находящихся на территории ОПО и др., предъявляются избыточные требования по участию в проведении работ по локализации и ликвидации последствий аварии на ОПО, по прохождению обязательных предварительных медицинских осмотров (при поступлении на работу) и периодических медицинских осмотров (в течение трудовой деятельности), включающих в себя химико-токсикологические исследования наличия  
в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов, так как риск причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям,  
на предотвращение которого направлены указанные требования для категорий работников, чья профессиональная деятельность не связана с производственными процессами на ОПО, не выявлен и разработчиком в проектируемых положениях не обозначен.

11. Согласно проектируемой статье 9 законопроекта работники, непосредственно выполняющие работы на ОПО, обязаны проходить обязательные предварительные медицинские осмотры (при поступлении на работу) и периодические медицинские осмотры (в течении трудовой деятельности), включающие в себя химико-токсилогические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов.

Порядок проведения указанных медицинских осмотров, форма медицинского заключения о наличии (отсутствии) медицинских противопоказаний, а также перечень заболеваний, препятствующих выполнению работ на ОПО, согласно проектируемому регулированию, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере здравоохранения, по согласованию с органом государственного регулирования промышленной безопасности.

Обращаем внимание, что проектируемая норма противоречит действующему законодательству Российской Федерации в связи со следующим.

К полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию   
в сфере здравоохранения согласно Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ   
«Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а также Положению   
о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608, утверждение перечня заболеваний, препятствующих выполнению работ на ОПО не отнесено.

Проектирование указанного полномочия необоснованно и избыточно.

Следует отметить, что действующее законодательство в области охраны труда,   
в том числе в части вопросов проведения медицинских осмотров работников, представляет собой систему сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой   
деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные   
и иные мероприятия.

Статьей 209 Трудового кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 2 июля 2021 г. № 311-ФЗ[[2]](#footnote-2) (далее – ТК РФ, Закон № 311-ФЗ) прямо установлено, что безопасные условия труда это условия труда, при которых воздействие   
на работающих вредных и (или) опасных производственных факторов исключено либо уровни воздействия таких факторов не превышают установленных нормативов. При этом вредным производственным фактором признается фактор производственной среды или трудового процесса, воздействие которого может привести *к профессиональному заболеванию работника.* Опасный производственный фактор – фактор производственной среды или трудового процесса, воздействие которого может привести *к травме  
или смерти работника.* Опасность, согласно ТК РФ в редакции Закона № 311-ФЗ,  
 – потенциальный источник нанесения вреда, представляющий угрозу жизни и (или) здоровью работника *в процессе трудовой деятельности.*

Таким образом, определяющим фактором при проведении медицинских осмотров будут являться вредные и (или) опасные производственные факторы и работы,   
а не проектируемый к утверждению перечень заболеваний.

Согласно статье 220 ТК РФ в редакции Закона № 311-ФЗ вредные   
и (или) опасные производственные факторы и работы, при выполнении которых   
проводятся обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические (в течение трудовой деятельности) медицинские осмотры указанных работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (в том числе на подземных работах), а также на работах, связанных с движением транспорта, определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции   
по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере *здравоохранения, совместно* с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере   
*труда*, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции   
по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию   
в сфере обеспечения *санитарно-эпидемиологического благополучия населения*, *с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.*

Необходимо также отметить, что приказом Минздрава России от 28 января 2021 г.   
№ 29н утвержден *Порядок проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров* работников, предусмотренных частью четвертой статьи 213 ТК РФ, *перечень медицинских противопоказаний к осуществлению работ с вредными и (или) опасными производственными факторами, а также работам*, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры.

Положениями указанного приказа в том числе определены требования   
к заключениям, оформляемым по результатам проведенных медицинских осмотров.

Помимо прочего, соответствие здоровья работников отдельным видам трудовой деятельности определяется путем проведения экспертизы профессиональной пригодности[[3]](#footnote-3).

Экспертиза профессиональной пригодности или непригодности к выполнению отдельных видов работ проводится по результатам предварительных медицинских осмотров и периодических медицинских осмотров в отношении работников, у которых   
при проведении обязательного медицинского осмотра выявлены медицинские противопоказания к осуществлению отдельных видов работ.

Таким образом, действующим законодательством Российской Федерации в полной мере урегулированы вопросы проведения медицинских осмотров работников, занятых   
на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, в том числе в целях определения их профессиональной пригодности или непригодности к выполнению отдельных видов работ.

Проектируемая норма противоречит также принципам правовой определенности   
и исполнимости, заложенным в Законе № 273-ФЗ.

Законом № 247-ФЗ определено, что обязательные требования должны находиться   
в системном единстве, обеспечивающем отсутствие дублирования обязательных требований, а также противоречий между ними. При этом обязательные требования, установленные в отношении одного и того же предмета регулирования, не должны противоречить друг другу. Установление обязательных требований, исключающих возможность исполнить другие обязательные требования не допускается, при этом  
при установлении обязательных требований должны быть минимизированы риски  
их последующего избирательного применения.

Кроме того, cтатьей 9 Закона № 247-ФЗ при проектировании обязательных требований предусмотрена обязательность оценки затрат лиц, в отношении которых устанавливаются такие требования, на их исполнение.

Соответствующих оценок разработчиком не представлено, в связи с чем   
не представляется возможным сделать вывод о сбалансированности предлагаемого способа регулирования по показателям выгод и издержек потенциальных адресатов.

12. Статьей 10 законопроекта устанавливаются требования промышленной безопасности к проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, вводу в эксплуатацию, техническому перевооружению, консервации и ликвидации ОПО, однако указанные требования не применимы, если ОПО является не ЗиС, а площадкой  
или участком, в связи с чем проектируемые требования нуждаются в уточнении.

13. Статьей 12 предусматриваются требования к ТУ, в соответствии с которыми ТУ подлежит техническому диагностированию в целях принятия решения о возможности дальнейшей эксплуатации ТУ.

В соответствии с действующим регулированием указанное решение принимается   
по результатам проведения экспертизы промышленной безопасности ТУ в случаях, аналогичных проектируемой части 3 статьи 12 законопроекта, за следующим исключением: при отсутствии в технической документации данных о сроке службы или назначенном ресурсе такого ТУ, диагностирование ТУ проводится, если фактический срок его службы превышает 10 лет (действующей редакцией Закона № 116-ФЗ установлен срок 20 лет).

Проектируемая редакция сокращает указанный срок в 2 раза, что разработчиком   
не обоснованно и влечет дополнительные издержки эксплуатирующей организации.

В сводном отчете не приведено сведений, обосновывающих необходимость увеличения частоты проведения технического диагностирования, основанные на анализе состояния текущего уровня аварийности.

Таким образом, без представления соответствующих статистических данных выявления неисправности указанных ТУ, приводящих к аварийности ОПО, указанное изменение не может быть поддержано.

14. Статьей 13 законопроекта устанавливается, что в целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии эксплуатант ОПО обязан заключать с профессиональными аварийно-спасательными службами или   
с профессиональными аварийно-спасательными формированиями договоры   
на обслуживание ОПО, указанных в пунктах 1, 2, 4 (за исключением объектов, на которых используются стационарно установленные грузоподъемные краны, управляемые   
из кабины или имеющие грузоподъемность свыше 10 тонн, эскалаторы и пассажирские конвейеры в метрополитенах), 5, 6 и 7 Приложения 1 либо в случаях, предусмотренных другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, создавать аварийно-спасательные службы или профессиональные аварийно-спасательные формирования.

При обозначенных условиях, если другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации не установлена обязанность для эксплуатанта ОПО создавать аварийно-спасательные службы или профессиональные аварийно-спасательные формирования, такой эксплуатант обязан заключить договор   
на обслуживание ОПО с профессиональными аварийно-спасательными службами   
или с профессиональными аварийно-спасательными формированиями.

Таким образом, альтернатива права создания собственной профессиональной аварийно-спасательной службы или профессионального аварийно-спасательного формирования либо заключения с указанными организациями договора отсутствует,  
что может расцениваться как ограничение для эксплуатанта ОПО при том, что защита охраняемой законом ценности может быть равным образом обеспечена в изложенных альтернативных случаях.

В целях исключения необоснованных ограничений для эксплуатации ОПО считаем целесообразным из пункта 2 части 1 статьи 13 законопроекта исключить слова «в случаях, предусмотренными другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации,».

15. Пунктом 5 части 1 статьи 13 законопроекта устанавливается требование  
к эксплуатанта ОПО в целях обеспечения готовности к действиям  
по локализации и ликвидации аварий создавать системы наблюдения, оповещения, связи  
и поддержки действий в случае аварии, что представляется затруднительным  
и избыточным в отношении линейных объектов, например, когда обнаружение аварий  
на ОПО производится автоматизированными системами управления технологическими процессами с функциями противоаварийной защиты.

Так, создание систем оповещения на линейной части линейно протяженных объектов (магистральных трубопроводах, ЛЭП, и т.п.) не имеет практического смысла, поскольку там некого оповещать.

Представляется целесообразным в проектируемом требовании предусмотреть,  
что эксплуатант ОПО обязан создавать системы наблюдения, оповещения, связи  
и поддержки действий в случае аварии в соответствии с федеральными нормами  
и правилами, которые в свою очередь устанавливают дифференцированные требования  
к площадочным и линейным объектам ОПО.

16. Статьей 14 законопроекта устанавливаются требования к разработке  
и утверждению декларации промышленной безопасности, которые не соотносятся друг другом для случаев разработки декларации в составе проектной документации  
или документации на техническое перевооружение, а также для случая разработки декларации промышленной безопасности отдельно, из чего возникает риск невыполнимости требований.

Так, из части 3 статьи 14 законопроекта следует, что декларация промышленной безопасности разрабатывается **в составе** проектной документации на строительство, реконструкцию опасного производственного объекта, а также документации   
на техническое перевооружение ОПО.

Частью 4 статьи 14 законопроекта устанавливаются случаи, когда декларация разрабатывается вновь, и эти случаи не связаны со строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом, техническим перевооружением, а соответственно, ни проектная документация, ни документация на техническое перевооружение не разрабатываются,  
что приводит к выводу о невозможности выполнения требования, предусмотренного частью 3 статьи 14 законопроекта.

Согласно части 5 статьи 14 законопроекта предусматривается, что декларация утверждается руководителем эксплуатанта ОПО либо лицом, планирующим эксплуатировать ОПО. На основании части 5 статьи 14 законопроекта именно утвержденная декларация подлежит включению в проектную документацию,  
что представляется избыточным ввиду того, что декларация разрабатывается не до подготовки проектной документации, а в ее составе, и согласно нормам градостроительного законодательства проектная документация, содержащая декларацию промышленной безопасности, утверждается застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором (двойное утверждение).

17. Статьей 15 законопроекта предусмотрено, что работники, осуществляющие профессиональную деятельность, связанную с проектированием, строительством, эксплуатацией, реконструкцией, капитальным ремонтом, техническим перевооружением, консервацией и ликвидацией ОПО, а также изготовлением, монтажом, наладкой, обслуживанием и ремонтом ТУ, применяемых на ОПО, и ПТУ, а также применением взрывчатых материалов промышленного назначения, в целях поддержания уровня квалификации и подтверждения знания требований промышленной безопасности обязаны не реже одного раза в пять лет **получать дополнительное профессиональное образование** (далее – ДПО) в соответствии с законодательством Российской Федерацииоб образовании **и проходить аттестацию** в области промышленной безопасности. Категории таких работников определяются Правительством Российской Федерации.

Частью 5 статьи 15 законопроекта устанавливается, что при аттестации работников   
в области промышленной безопасности проводится проверка знаний требований промышленной безопасности в соответствии с областями аттестации, определяемыми органом государственного регулирования промышленной безопасности.

Части 1 и 3 статьи 6 Закона № 247-ФЗ императивно предписывают, что необходимыми условиями установления обязательных требований являются наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям,   
на устранение которого направлено установление обязательных требований,   
и возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей.

Равным образом Конституционный Суд Российской Федерации обязывает федерального законодателя при регулировании конкретных общественных отношений осуществлять риск-регулирование, распределяя сопутствующие возможным рискам обременения таким образом, чтобы, не нарушая баланс частных и публичных интересов, учитывался принцип правовой справедливости (Постановление от 10 марта 2016 г. № 7-П).

Методикой ОРВ установлены и разработчикам рекомендованы четкие механизмы идентификации и управления рисками.

Например, согласно пункту 3.15.4 Методики ОРВ для каждого выявленного риска указываются:

– меры, направленные на снижение данного риска (организационно-технические, методологические, информационные, мероприятия по мониторингу);

– оценка степени контроля рисков в процентах.

В случае отсутствия возможности расчета точного значения степени контроля рисков, допускается указание соответствующего интервала или оценочной характеристики:

– полный контроль (заявленные меры, направленные на минимизацию риска, позволяют полностью исключить его влияние либо его влияние будет стремиться   
к нулю);

– частичный контроль (заявленные меры частично способствуют снижению влияния риска);

– возможность контроля отсутствует (меры по снижению риска отсутствуют либо не оказывают влияния на вероятность реализации риска).

Разработчик в части 3 статьи 1 законопроекта декларирует, что целью применения законопроекта является последовательное снижение риска аварий   
на ОПО и ПТУ, а также минимизация (локализация и ликвидация) негативных последствий таких аварий.

Вместе с тем разработчик, устанавливая в части 1 статьи 15 законопроекта для работников, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную   
с проектированием, строительством, эксплуатацией, реконструкцией, капитальным ремонтом, техническим перевооружением, консервацией и ликвидацией ОПО,   
**а также изготовлением, монтажом, наладкой, обслуживанием и ремонтом ТУ, применяемых на ОПО, и ПТУ**, безальтернативную обязанность не реже одного раза в пять лет получать ДПО и проходить аттестацию и возлагая на указанных работников равные обременения, не оценивает, каким образом и ДПО, и аттестация работников могут влиять на один, обозначенный в части 3 статьи 1 законопроекта, риск.

Так, например, работник, осуществляющий строительство ОПО,   
и работник, осуществляющий обслуживание ТУ, становятся равно обязанными получить ДПО и пройти аттестацию. Однако у данных работников явным образом существенная разница в уровне прогнозируемого риска от их профессиональной деятельности.

Следствием изложенного является необходимость разработчика в рамках приведенных механизмов оценить степень влияния профессиональной деятельности конкретных работников на охраняемых законопроектом риск и, исходя из этого прогноза, предложить необременительные правовые способы, позволяющие применять к отдельным работникам ДПО, а к отдельным – аттестацию.

18. Согласно части 10 статьи 15 законопроекта работники, не прошедшие аттестацию в области промышленной безопасности, не допускаются к работе на ОПО, ПТУ.

Законопроектом, как и действующим Законом № 116-ФЗ, установлено,  
что аттестацию проходят не все работники в области промышленной безопасности,  
а только относящиеся к категориям работников, определенных Правительством Российской Федерации, либо в случаях, определенных эксплуатантом ОПО или ПТУ  
в соответствии с требованиями к таким работникам, установленными федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности.

Положением об аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации   
от 25 октября 2019 г. № 1365, определены следующие категории работников, обязанных проходить аттестацию:

а) **руководители** организаций (обособленных подразделений организаций), осуществляющих проектирование, строительство, эксплуатацию, реконструкцию, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию ОПО,   
а также изготовление, монтаж, наладку, обслуживание и ремонт ТУ, применяемых   
на ОПО, проектирование, строительство, капитальный ремонт, эксплуатацию, реконструкцию, консервацию и ликвидацию, а также техническое обслуживание, эксплуатационный контроль и текущий ремонт гидротехнических сооружений, эксплуатацию объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок, в отношении которых осуществляется федеральный государственный энергетический надзор в сфере электроэнергетики, и оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике, а также индивидуальные предприниматели, осуществляющие профессиональную деятельность, указанную в настоящем подпункте;

б) **должностные лица**, на которых возложены функции по осуществлению **производственного контроля** за соблюдением требований промышленной безопасности   
на ОПО, **эксплуатационного контроля и контроля** за показателями состояния гидротехнических сооружений, **контроля за соблюдением требований безопасности** при эксплуатации объектов электроэнергетики, авторского надзора в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта, технического перевооружения, консервации   
и ликвидации ОПО, гидротехнических сооружений, объектов электроэнергетики, строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта ОПО, гидротехнических сооружений, объектов электроэнергетики;

в) **инженерно-технические работники**, осуществляющие профессиональную деятельность, предусмотренную пунктом 1 статьи 14.1 Закона № 116-ФЗ, частью первой статьи 9.1 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений»   
и пунктом 1 статьи 28.1 Федерального закона «Об электроэнергетике»;

г) не указанные в подпунктах «а» – «в» работники, являющиеся **членами аттестационных комиссий** организаций;

д) **диспетчеры** субъектов оперативно-диспетчерского управления   
**в электроэнергетике**.

В связи с чем запрет на допуск работников к работе на ОПО, ПТУ,   
не предусматривающий выполнение вышеуказанных должностных обязанностей   
и функций, не обоснован, так как для выполнения иных видов работ прохождение аттестации не предусмотрено.

19. В части 3 статьи 18 законопроекта указано о применении взрывчатых материалов промышленного назначения на основания **разрешения**, выданного территориальным органом органа государственного регулирования промышленной безопасности **юридическим лицам, имеющим лицензии** на осуществление деятельности, связанной  
с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения в соответствии  
с законодательством Российской Федерации. Введение такой обязанности  
для эксплуатанта является избыточным и неоправданным при наличии лицензии, создает дополнительную нагрузку на него, что противоречит цели регулирования законопроекта, заключающейся в исключении избыточных требований, задачам контрольно-надзорного законодательства, направленным на снижение административной нагрузки на бизнес.

20. Статьей 20 законопроекта устанавливаются требования к проведению сварочных работ на ОПО и ПТУ, при этом сварочные работы являются составной частью других этапов жизненного цикла ОПО и ПТУ, а не самостоятельным видом деятельности. Выполнение сварочных работ осуществляется в рамках работ в составе вида деятельности в области проектирования, строительства, эксплуатации, капитального ремонта, технического перевооружения, консервации и ликвидации ОПО.

Таким образом, выделение данных работ в отдельный вид деятельности является избыточным.

20.1. Указанной статьей законопроекта устанавливаются требования:

– по проверке готовности к выполнению сварочных работ на ОПО (аттестационные испытания технологий сварки, аттестационные испытания сварочного оборудования   
и сварочных материалов, аттестационные испытания сварщиков и специалистов сварочного производства);

– к юридическим лицам, проводящим проверку готовности   
к выполнению сварочных работ, а также Единому общероссийскому профессиональному объединению, членами которого должны быть указанные юридические лица.

Проверка готовности к выполнению сварочных работ на ОПО проводится за счет средств заявителей на основании договора о возмездном оказании услуг.

20.1.1 Обращаем внимание, что в настоящее время ТР ТС 010/2011 устанавливает единые обязательные для применения и исполнения требования к машинам  
и (или) оборудованию, в том числе при разработке (проектировании), изготовлении, монтаже, наладке, эксплуатации, хранении, транспортировании, реализации и утилизации. Кроме того, требования указанного технического регламента распространяются  
на машины и (или) оборудование, в том числе применяемые на ОПО.

Пунктом 25 Приложения № 3 к ТР ТС 010/2011 «О безопасности машин   
и оборудования» установлено, что оборудование для сварки и газотермического напыления входит в область применения указанного технического регламента.

В связи с этим установление в законопроекте дополнительных требований   
к оборудованию для сварки и газотермическому напылению может быть квалифицировано Евразийской экономической комиссией (ЕЭК) в качестве барьера, нарушающего вышеуказанные положения Договора, а также функционирование внутреннего рынка   
в рамках ЕАЭС и, соответственно, включено ЕЭК в Перечень препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС в сфере технического регулирования, опубликованный на официальном сайте ЕЭК.

В связи с изложенным из проекта акта подлежит исключению требование   
о проведении аттестационных испытаний сварочного оборудования и сварочных материалов в рамках проверки готовности к выполнению сварочных работ на ОПО.

20.1.2. Статьей 15 законопроекта установлены требования в части подготовки   
и аттестации работников в области промышленной безопасности.

Учитывая вышеизложенные замечания настоящего заключения, сварщики   
и специалисты сварочного производства должны проходить аттестацию в соответствии   
со статьей 15 законопроекта.

Согласно части 6 статьи 15 законопроекта аттестация работников в области промышленной безопасности проводится аттестационными комиссиями, формируемыми федеральными органами исполнительной власти в области промышленной безопасности или их территориальными органами или аттестационными комиссиями, формируемыми организациями, осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности.

Таким образом, введение дополнительных форм аттестации, которые проводятся юридическими лицами, являющимися членами единого общероссийского профессионального объединения – некоммерческой организации в организационно-правовой форме ассоциации (союза), представляется избыточным.

20.1.3. На основании пункта 18 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Требования к производству сварочных работ на опасных производственных объектах», утвержденных приказом Ростехнадзора от 11 декабря 2020 г. № 519 (далее – ФНП), сварочные работы должны выполняться **в соответствии  
с проектно-технологической документацией** по сварке, разработанной специалистом сварочного производства, обладающим соответствующей квалификацией, и утвержденной руководителем или техническим руководителем организации или индивидуальным предпринимателем, осуществляющими сварочные работы.

Согласно пункту 19 ФНП проектно-технологическая документация должна быть разработана на основании проектной (конструкторской) документации, требований нормативных правовых актов и нормативных документов, действующих на территории Российской Федерации.

Учитывая замечание 19 настоящего заключения, сварочные работы являются составной частью других этапов жизненного цикла ЗиС, требования   
к которым установлены в рамках технического регулирования при проектировании, строительстве, монтаже и т.д.

При этом на основании части 8 статьи 6 ТР о безопасности ЗиС в случае, если для подготовки проектной документации требуется отступление от требований, установленных включенными в перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых   
на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований ТР о безопасности ЗиС, **недостаточно требований к надежности и безопасности**, установленных указанными стандартами и сводами правил, **или такие требования не установлены**, подготовка проектной документации **и строительство** ЗиС осуществляются в соответствии  
со **специальными техническими условиями, разрабатываемыми  
и согласовываемыми в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти**.

Таким образом, выполнение требований, предусмотренных в рамках технического регулирования или специальных технических условиях, в том числе содержащих требования к технологии сварки, по своей сути будут обеспечивать безопасность выбора технологии сварки.

Указанное свидетельствует об отсутствии необходимости установления обязанности по дополнительным аттестационным испытаниям технологий сварки, проводимым аттестационными центрами.

20.2. Таким образом, проведение всех видов аттестационных испытаний  
при проверке готовности к выполнению сварочных работ на ОПО является дополнительным обязательным требованием, направленным на предотвращение рисков, устранение которых уже обеспечивается в рамках международных обязательств Российской Федерации, технического регулирования, а также действующего законодательства Российской Федерации в иных сферах общественных отношений.

При проектировании нормативных правовых актов в сфере регулирования необходимо в том числе учитывать конституционный принцип соблюдения баланса частных и публичных интересов при осуществлении правового регулирования[[4]](#footnote-4) и оценить не только то, насколько разрабатываемое требование позволяет устранить (снизить) конкретный риск причинения вреда определенным охраняемым благам (охраняемым законом ценностям), но и то, насколько адекватны объективно прогнозируемые затраты субъектов экономической деятельности на соблюдение обязательного требования.

Одновременно согласно принципу обоснованности обязательных требований, предусмотренного Законом № 247-ФЗ, необходимыми условиями установления обязательных требований являются наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, и возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей.

Принцип правовой определенности и системности, установленный Законом   
№ 247-ФЗ, предполагает, что обязательные требования должны быть ясными, логичными, понятными как правоприменителю, так и иным лицам, не должны приводить   
к противоречиям при их применении, а также должны быть согласованными 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.

Принцип исполнимости обязательных требований предусматривает,  
что при установлении обязательных требований оцениваются затраты лиц, в отношении которых они устанавливаются, на их исполнение. Указанные затраты должны быть соразмерны рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями, при обычных условиях гражданского оборота.

С учетом вывода об отсутствии рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям ввиду их решения действующим регулированием представим сведения   
о стоимостной оценке проектируемых требований в части проверки готовности   
к выполнению сварочных работ на ОПО:

|  |
| --- |
| ***Стоимость дополнительных аттестационных испытаний:***  *аттестационные испытания технологий сварки – от 440 000 рублей[[5]](#footnote-5);*  *аттестационные испытания сварочного оборудования и сварочных материалов –  от 10 до 60 тыс. рублей[[6]](#footnote-6);*  *аттестационные испытания сварщиков и специалистов сварочного производства – от 18 800 рублей[[7]](#footnote-7).* |

Таким образом, требования, предусмотренные законопроектом, противоречат принципам установления обязательных требований, заложенным в Законе № 247-ФЗ, поскольку фактически влекут дополнительные расходы субъектов регулирования  
при наличии механизмов подтверждения соответствия, уже применяемых и направленных на устранение этих же рисков.

Как указано выше, выбор наилучшего из возможных способов регулирования осуществляется разработчиком на основе сопоставления суммарных выгод и издержек потенциальных адресатов разрабатываемого правового регулирования, а также оценки соответствующих расходов (возможных поступлений) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Изложенное означает, что предлагаемый способ нормативного регулирования должен быть сбалансированным по показателям выгод и издержек потенциальных адресатов. При этом эффективным признается регулирование, в силу которого баланс выгод от предполагаемого регулирования превышает издержки потенциальных адресатов разрабатываемого правового регулирования.

По данным официального сайта ООО «Головной аттестационно-сертификационный центр Центрального региона»[[8]](#footnote-8), в реестре указанного аттестационного центра 16 406 записей об аттестации персонала сварочного производства (из которых 6 155 записей   
о продлении аттестации стоимостью 8 761 рубль за одно продление[[9]](#footnote-9)). На основании вышеуказанных стоимостных оценок только одно регуляторное решение, устанавливаемое законопроектом, по проведению аттестационных испытаний сварщиков и специалистов сварочного производства приводит к издержкам в размере около 200 млн. рублей   
за первичную аттестацию и около 54 млн. рублей за продление удостоверения   
об аттестации в рамках одного аттестационного центра.

Каких-либо верифицированных данных, уравновешивающих указанные издержки при их сопоставлении с выгодами от потенциального регулирования либо балансирующих исключительно в пользу выгод, разработчик в сводном отчете, несмотря на императивность Методики ОРВ, не представил.

В данной связи предлагаемый законопроектом способ регулирования не может быть поддержан, поскольку потенциально вызывает исключительно издержки адресатов разрабатываемого правового регулирования, и при этом, как указывалось ранее, сводный отчет не содержит сведений, позволяющих сделать вывод о наличии действительного баланса между избранными разработчиком регуляторными решениями, методами  
их реализации и негативными эффектами, возникающими в связи с наличием проблемы,   
на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, которые описаны   
в разделах 1 и 3 сводного отчета.

20.3. Законопроектом устанавливается доминирующее положение Единого общероссийского профессионального объединения – некоммерческой организации   
в организационно-правовой форме ассоциации (союза), основанной на принципе обязательного членства и объединяющей в своем составе не менее 75 юридических лиц, находящихся не менее чем в 60 субъектах Российской Федерации и осуществляющих деятельность по проверке готовности к выполнению сварочных работ на ОПО, посредством наделения юридических лиц, входящих в указанное объединение, полномочиями по проведению проверки готовности юридических и физических лиц  
к выполнению сварочных работ на опасных производственных объектах и передвижных технических устройствах.

Частью 11 статьи 20 законопроекта устанавливается перечень функций профессионального объединения, суть которых заключается в полном регулировании процессов осуществления сварочных работ на ОПО одной организацией, соответствующей критериям Единого общероссийского профессионального объединения, например, утверждение методики определения стоимости услуг аттестационных центров, организация и обеспечение функционирования единой общедоступной информационной системы, содержащей нормативные правовые акты, формы документов, описание процедур проверки готовности физических лиц и организаций к выполнению сварочных работ на ОПО, установление обязательных требований и контроль за ними для аттестационных центров, организация научно-технической поддержки Ростехнадзора   
в части применения сварочных работ на ОПО.

Обращаем внимание, что пунктом 1 статьи 10 Федерального закона   
от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ) запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов   
других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей, в том числе следующие действия (бездействие):

– навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него  
или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически  
не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования);

– экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар, если иное не установлено федеральным законом;

– создание дискриминационных условий;

– создание препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка другим хозяйствующим субъектам.

Также в целях соблюдения запрета федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам  
или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных  
или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, установленного статьей 15 Закона № 135-ФЗ, проектируемые нормы не могут быть поддержаны.

21. Статьей 21 законопроекта предусматривается возможность проведения добровольного аудита системы управления промышленной безопасностью, предметом которого является оценка системы управления промышленной безопасности и влияния   
ее функционирования на обеспечение соблюдения требований промышленной безопасности на ОПО, ПТУ в целях сокращения периодичности плановых проверок   
и освобождения от постоянного государственного контроля (надзора).

Создание системы управления промышленной безопасности в соответствии   
с частью 4 статьи 23 законопроекта обязательно для ОПО I и II классов опасности,  
для ОПО III и IV классов опасности и ПТУ – добровольно.

Так, согласно части 8 статьи 24 законопроекта для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих ОПО I, II или III классов опасности, представивших положительное заключение аудита системы управления промышленной безопасностью **за период, следующий после проведения последней плановой проверки**, проведенной органом государственного регулирования промышленной безопасности или его территориальным органом, до 1 июля текущего года, плановые проверки проводятся не чаще чем 1 раз в течение 5 лет.

Вместе с тем из редакции статьи 24 законопроекта не представляется возможным определить необходимую периодичность проведения аудита, полагая, что представление одного положительного заключения аудита для проведения в последующем плановых проверок не чаще чем 1 раз в 5 лет будет недостаточно.

В связи с указанным считаем целесообразным доработать редакцию части 8 статьи 24 законопроекта, указав, что для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих ОПО I, II или III классов опасности, представивших положительное заключение аудита системы управления промышленной безопасностью **за период, следующий после проведения последней плановой проверки**, проведенной органом государственного регулирования промышленной безопасности или его территориальным органом, до 1 июля текущего года, плановые проверки не проводятся в течение 5 лет.

22. Пунктом 5 части 2 статьи 24 законопроекта устанавливается, что предметом федерального государственного надзора в области промышленной безопасности  
в том числе является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в процессе осуществления деятельности в области промышленной безопасности лицензионных требований к деятельности по эксплуатации взрывопожарных и химически опасных производственных объектов I – III классов опасности.

Вместе с тем соблюдение указанных требований является предметом федерального государственного лицензионного контроля (надзора) за деятельностью, связанной   
с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения. Проверка соблюдения лицензионных требований лицензиатами, осуществляющими указанный лицензируемый вид деятельности, проводится в соответствии с Федеральным законом   
от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ) **в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора)** в соответствии с федеральными законами о видах контроля[[10]](#footnote-10).Кроме того, отмечаем, что, исходя из пункта 7 части 8 статьи 66 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре)  
и муниципальном контроле в Российской Федерации», проверка соблюдения одних и тех же обязательных требований в отношении одного объекта контроля несколькими контрольными (надзорными) органами является основанием для отказа в согласовании проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия органами прокуратуры.

23. Частью 9 статьи 24 законопроекта устанавливается, что на ОПО I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора)   
в соответствии с положениями Закона № 248-ФЗ.

Статьей 97 Закона № 248-ФЗ определено, что под постоянным государственным контролем (надзором) понимается режим государственного контроля (надзора), который заключается в возможности постоянного пребывания инспекторов на объектах постоянного государственного контроля (надзора).

Одновременно с этим в отношении ОПО I класса опасности предусмотрено проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий не чаще 1 раза в год.

Таким образом, опасный производственный объект I класса опасности будет подвергаться одновременному проведению одних и тех же контрольно-надзорных действий в рамках плановых контрольных (надзорных) мероприятий и постоянного государственного контроля (надзора), что представляется избыточным.

С учетом установленного Законом № 248-ФЗ принципа постоянности контроля   
при установлении специальных режимов государственного контроля (надзора) считаем целесообразным предусмотреть, что при осуществлении режима постоянного государственного контроля (надзора) на ОПО такой объект освобождается от плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении соблюдения обязательных требований, являющихся предметом постоянного государственного контроля (надзора).

Аналогичное положение необходимо предусмотреть для ОПО, в отношении которых проводится мониторинг в области промышленной безопасности, в соответствии   
с частью 16 статьи 96 Закона № 248-ФЗ, согласно которой контролируемые лица,   
в отношении которых осуществляется обязательный мониторинг, освобождаются   
от плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении соблюдения обязательных требований, являющихся предметом такого мониторинга.

24. Статьей 27 законопроекта предусматривается введение в действие института независимой оценка качества оказания услуг в области промышленной безопасности (далее – независимая оценка), проводимой автономной некоммерческой организацией,  
в состав учредителей которой входят общероссийские объединения работодателей  
и Торгово-промышленная палата Российской Федерации, в целях получения эксплуатантами опасных производственных объектов и передвижных технических устройств или юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, планирующими эксплуатировать опасные производственные объекты и передвижные технические устройства, сведений о качестве проведения аудита системы управления промышленной безопасностью, экспертизы промышленной безопасности, технического диагностирования технических устройств, обследования технического состояния зданий  
и сооружений опасных производственных объектов.

Однако определение независимой оценки в положениях статьи 1 законопроекта, определяющий понятийный аппарат в рамках регулирования, отсутствует.

Вкупе с отсутствием однозначного и понятного определения независимой оценки, позволяющим четко определить ее предмет и содержание, положения статьи 27 законопроекта не содержат сведений относительно добровольного или обязательного характера проектируемой процедуры, сроках и периодичности ее проведения участниками регулирования, правовых оснований и порядка проведения независимой оценки,  
что не позволяет получить однозначное прогнозное представление о степени влияния проектируемой процедуры на деятельность субъектов регулирования и взаимосвязи проектируемого положения с целями проектируемого регулирования и, как следствие,  
его обоснованности.

При этом предметом независимой оценки является оценка качества оказания услуг, которое в системе гражданско-правовых отношений является условием, определяющим свойства, характеристики услуг, которые необходимы для удовлетворения потребностей заказчика ([статьи 779](consultantplus://offline/ref=5CBC8A6F3368FEB0CEC7CCF1F9425EE6147D4CBA0B8162C742FCD014324D9955F720A594E19B6352B7ED7AA86DCCB274C07BD621817DB347n4uBR), [783](consultantplus://offline/ref=5CBC8A6F3368FEB0CEC7CCF1F9425EE6147D4CBA0B8162C742FCD014324D9955F720A594E19B6353B9ED7AA86DCCB274C07BD621817DB347n4uBR), [721](consultantplus://offline/ref=5CBC8A6F3368FEB0CEC7CCF1F9425EE6147D4CBA0B8162C742FCD014324D9955F720A594E19B6150B5ED7AA86DCCB274C07BD621817DB347n4uBR) Гражданского кодекса Российской Федерации, далее –  
ГК РФ) в рамках договорных отношений. Стороны правоотношений по гражданско-правовому договору возмездного оказания услуг (договора подряда) могут (вправе) согласовать предоставление результата выполненных работ (оказанных услуг) заказчику ([пункт 4 статьи 421](consultantplus://offline/ref=8424969966C3C6B3CF0CE5820EDA621EB946FADF428DFFFBB5E1CF8616A26AAB7C8625C5523CEE0BBD85A17DA245632C45966532EE2260C0d6x1R) ГК РФ, [пункт 1](consultantplus://offline/ref=8424969966C3C6B3CF0CE5820EDA621EB84AF4DC4882A2F1BDB8C38411AD35BC7BCF29C4523DE706B2DAA468B31D6C265388622BF22062dCx3R) Информационного письма Президиума  
Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 сентября 1999 г. № 48  
«О некоторых вопросах судебной практики, возникающих при рассмотрении споров, связанных с договорами на оказание правовых услуг»). В этом случае условие о качестве услуг должно включать также свойства и состояние этого результата, функции,  
для выполнения которых он должен быть пригоден ([статьи 783](consultantplus://offline/ref=8424969966C3C6B3CF0CE5820EDA621EB949F0D24380FFFBB5E1CF8616A26AAB7C8625C5523CE401B085A17DA245632C45966532EE2260C0d6x1R), [721](consultantplus://offline/ref=8424969966C3C6B3CF0CE5820EDA621EB949F0D24380FFFBB5E1CF8616A26AAB7C8625C5523CE602BC85A17DA245632C45966532EE2260C0d6x1R) ГК РФ)[[11]](#footnote-11).

Если же условие о качестве услуг не согласовано, то в соответствии со [статьей 783](consultantplus://offline/ref=A252A24B64827D53CAD0D5834410DE13141CA3EB7866349A736D5674E9734DB20CF390602E7AF82CD1583204BA30C426138CC28BB6B72E67x413R) ГК РФ к отношениям сторон подлежат применению нормы [статей 721](consultantplus://offline/ref=A252A24B64827D53CAD0D5834410DE13141CA3EB7866349A736D5674E9734DB20CF390602E7AFA2FDD583204BA30C426138CC28BB6B72E67x413R), [723](consultantplus://offline/ref=A252A24B64827D53CAD0D5834410DE13141CA3EB7866349A736D5674E9734DB20CF390602E7AFA2EDA583204BA30C426138CC28BB6B72E67x413R) ГК РФ  
о качестве работы и ответственности подрядчика за ее ненадлежащее качество.

Так, согласно [статье 721](consultantplus://offline/ref=EA11B5C53E0E5E815931460B20436B3E38E123F4E324F21F893CF3B10694FBF8C8C379D0C536C7DABAB03BB4BD547F6C0B055E1B6F2A3929e92ER) ГК РФ исполнитель должен оказать услуги, качество которых соответствует требованиям, обычно предъявляемым к услугам данного вида.

При этом требования к качеству услуг могут быть сформулированы заказчиком самостоятельно или разработаны совместно с исполнителем и перечислены непосредственно в договоре или приложении к нему. В случае согласования в договоре требований к качеству услуг исполнитель обязан соблюдать их.

Также при определении требований к качеству услуг стороны могут использовать документы, применяемые в добровольном порядке (в том числе документы  
по стандартизации)

Таким образом, введение в действие института независимой оценки представляется избыточным при фактическом наличии у субъектов регулирования прав и обязанностей, определенных в рамках гражданско-правового договора.

25. Разработчиком не произведена оценка влияния проекта акта на совокупный уровень доходов и расходов участников отношений в рамках проектируемого регулирования[[12]](#footnote-12), предусмотренная пунктом 11 формы сводного отчета, что с учетом приведения в разделе 13 сводного отчета информации об отсутствии рисков проектируемого регулирования свидетельствует о фактическом непроведении разработчиком анализа рисков реализации проектируемых норм, в том числе влекущих риск возникновения издержек (в том числе убытков в виде реального ущерба  
и упущенной выгоды, дополнительных расходов) у участников соответствующих общественных отношений.

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

Наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного законопроектом, разработчиком обоснованы не в полной мере.

Отдельные положения проекта акта не соответствуют Закону № 247-ФЗ.

В законопроекте 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 35 л. в 1 экз.

1. https://dprom.online/oilngas/sostoyanie-truboprovodov-v-rossii-staroe-protiv-novogo/ [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 311-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» вступает в силу с 1 марта 2022 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. Приказ Минздрава России от 5 мая 2016 г. № 282н «Об утверждении Порядка проведения экспертизы профессиональной пригодности и формы медицинского заключения о пригодности или непригодности к выполнению отдельных видов работ». [↑](#footnote-ref-3)
4. См., например, постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2018 г. № 43-П, от 3 июня 2014 г.  
   № 17-П. [↑](#footnote-ref-4)
5. https://nopss.ru/attestaciya-tehnologii-svarki-naks/ - Организация «НОПСС» [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://gkgefestconsult.ru/sertifikaciya-i-attestaciya-naks/attestaciya-svarochnogo-oborudovaniya/> - ГК «Гефест Консалт». [↑](#footnote-ref-6)
7. Письмо ООО «Головной аттестационно-сертификационный центр Центрального региона» от 13 июля 2021 г. № 136. [↑](#footnote-ref-7)
8. http://vrn-naks.ru/reestr/personal/ [↑](#footnote-ref-8)
9. Письмо ООО «Головной аттестационно-сертификационный центр Центрального региона» от 13 июля 2021 г. № 136. [↑](#footnote-ref-9)
10. Часть 9 статьи 19.2 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [↑](#footnote-ref-10)
11. «Путеводитель по договорной работе. Возмездное оказание услуг. Рекомендации по заключению договора.» Подготовлен специалистами АО «Консультант Плюс», 27 июля 2021 г. [↑](#footnote-ref-11)
12. Пункт 3.13.1 Методики ОРВ. [↑](#footnote-ref-12)