|  |
| --- |
| 28638-АХ/Д26и от 2 сентября 2020 г. |
|

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Ростехнадзора   
«Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности»

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 «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности»   
(далее соответственно – проект акта, Правила экспертизы), 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 плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации   
Д.А. Медведевым 29 мая 2019 г. № 4714п-П36, а также положений Федерального закона   
от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон № 116-ФЗ).

На основании пункта 1.6 сводного отчета целью проекта акта является утверждение федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности», необходимых для реализации положений Закона № 116-ФЗ.

В соответствии с пунктом 7.1 сводного отчета предлагаемым проектом акта могут быть затронуты интересы около 3000 организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющих деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности, эксплуатацию опасных производственных объектов, а также экспертов и лиц, претендующих на получение статуса эксперта.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета   
в период с 21 мая по 10 июня 2020 г. посредством размещения указанных документов ‎  
на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»  
по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/08/03-20/00100030).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 28 Правил в период   
с 14 по 21 августа 2020 г. проведены публичные консультации по проекту акта, по итогам которых в Минэкономразвития России поступили позиции ЗАО НТЦ ПБ,   
ФАУ «Главгосэкспертиза России», не содержащие замечаний и предложений в отношении проекта акта, а также позиции Комитета Российского союза промышленников   
и предпринимателей по промышленной безопасности, ООО «ГК «ТЭК»,   
АО «Системэнерго», которые частично учтены в настоящем заключении.

Минэкономразвития России по результатам рассмотрения проекта акта обращает внимание на наличие следующих замечаний и возможных рисков его принятия   
в представленной редакции.

1. Пунктами 38, 40, 42 Правил экспертизы в зависимости от объектов экспертизы определяются возможные содержащиеся в заключении экспертизы выводы,  
   в том числе о соответствии (не полном соответствии, не соответствии) объекта экспертизы требованиям промышленной безопасности, обоснованности применяемых моделей   
   и методов расчета, правильности и достоверности выполненных расчетов по анализу рисков и иные.

Вместе с тем положения Правил экспертизы действующих нормативных правовых актов не содержат нормативных правил, определяющих возможность представления возражений и порядок оспаривания заказчиками экспертизы промышленной безопасности ее результатов и соответствующих выводов по итогам проведения экспертизы.

2. Пунктами 20-22 Правил экспертизы проектируются требования к участию экспертов в проведении экспертизы в отношении опасных производственных объектов.

2.1. Указанными нормативными предписаниями Правил экспертизы в зависимости от класса опасности опасного производственного объекта регламентируется порядок определения экспертов, их категорий, возможного состава групп, а также квалификационное требование к экспертам по прохождению аттестации   
в установленном порядке.

Вместе с тем рассматриваемыми положениями Правил экспертизы не закрепляются правила определения конкретных областей аттестации, установленных Перечнем областей аттестации экспертов в области промышленной безопасности (далее – Перечень областей аттестации), утвержденным приказом Ростехнадзора от 9 сентября 2015 г. № 355,   
в зависимости от класса опасности опасного производственного объекта, в отношении которого проводится соответствующая экспертиза.

В целях исключения рисков принятия руководством экспертных организаций решений, направленных на реализацию пунктов 20-22 Правил экспертизы, носящих дискреционный характер, и обеспечения качественного проведения экспертизы промышленной безопасности считаем целесообразным соответствующим образом конкретизировать указанные положения Правил экспертизы.

2.2. В развитие представленного в пункте 2.1 настоящего заключения замечания отдельно необходимо обратить внимание, что согласно пунктам 20 и 21 Правил экспертизы при проведении экспертизы в отношении опасных производственных объектов I и II класса опасности группой экспертов руководитель такой группы может быть назначен эксперт первой или второй категории соответственно.

Принцип (методика) назначения руководителя группы (старшего эксперта) и (или) группы экспертов, учитывающая категорию объекта экспертизы, области аттестации, предусмотренные Перечнем областей аттестации, верификация данного отбора разработчиков также не установлена положениями Правил экспертизы.

2.3. Пунктами 20 и 21 Правил экспертизы предполагается, что в проведении экспертизы в отношении опасных производственных объектов I и II класса опасности вправе участвовать эксперт первой или второй категории, а также группа в составе экспертов первой, второй и (или) третьей категории, аттестованных в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2015 г.   
№ 509 «Об аттестации экспертов в области промышленной безопасности» (далее – Порядок аттестации).

Следует обратить внимание, что возможность участия в группе экспертов третьей категории в проведении экспертизы в отношении опасных производственных объектов I   
и II класса, не в полной мере соотносится с Порядком аттестации, в соответствии   
с которым эксперты третьей категории не имеют права проводить экспертизу в отношении объектов I и II класса опасности, как и эксперты второй категории не обладают аналогичными правами в отношении объектов I класса опасности.

3. В соответствии с частью 6 статьи 13 Закона № 116-ФЗ под заведомо ложным заключением экспертизы промышленной безопасности понимается заключение, подготовленное без проведения указанной экспертизы или после ее проведения, но явно противоречащее содержанию материалов, предоставленных эксперту или экспертам   
в области промышленной безопасности и рассмотренных в ходе проведения экспертизы промышленной безопасности, или фактическому состоянию технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, зданий и сооружений на опасных производственных объектах, являвшихся объектами экспертизы промышленной безопасности.

Вместе с тем Правилами экспертизы, действующими нормативными правовыми актами не предусмотрен порядок (критерии) выявления заведомо ложных заключений экспертизы промышленной безопасности.

Одновременно за дачу заведомо ложного заключения экспертизы промышленной безопасности в настоящее время предусмотрена как административная (часть 4 статьи 9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), влекущая дисквалификацию должностного лица на срок до двух лет, так и уголовная ответственность (статья 217.2 Уголовного кодекса Российской Федерации), в зависимости от тяжести последствий совершенного правонарушения влекущая лишение свободы эксперта на срок до 7 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Кроме того, в соответствии с подпунктом «г» пункта 24 Положения об аттестации экспертов в области промышленной безопасности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2015 г. № 509, основанием для принятия Ростехнадзором решения о прекращении действия аттестации (квалификационного удостоверения) и об исключении сведений о физическом лице из реестра экспертов является вступление в законную силу решения о назначении в отношении эксперта уголовного или административного наказания за дачу заведомо ложного заключения экспертизы промышленной безопасности.

Таким образом, в действующей системе правового регулирования отсутствует утвержденный порядок (критерии) выявления заведомо ложных заключений экспертизы промышленной безопасности, что не позволяет любому заинтересованному лицу эффективным образом реализовать право административного (внесудебного) оспаривания заведомо ложных заключений экспертизы промышленной безопасности.

4. Подпунктом 3 пункта 37 Правил экспертизы предполагается, что заключение экспертизы содержит *объект экспертизы*, на который распространяется действие заключения экспертизы.

Предлагаемое регулирование с учетом положений подпункта 3 пункта 26 действующих Правил проведения экспертизы промышленной безопасности, утвержденных приказом Ростехнадзора от 14 ноября 2013 г. № 538, в соответствии с которым заключение экспертизы *содержит перечень объектов экспертизы*, на которые распространяется действие заключения экспертизы, не позволяет определить допустимость объединения   
в одном заключении несколько однотипных единиц оборудования, установленных совместно, технологически связанных и выполняющих одинаковую функцию.

При этом проект акта разработан в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины», целью которого является формирование современной, адекватной требованиям времени и технологического развития, эффективной системы регулирования в соответствующей сфере общественных отношений, основанной на выявлении наиболее значимых общественных рисков и их снижении до приемлемого уровня, в том числе путем выбора адекватных способов воздействия на риски и установления таких обязательных требований, которые в наибольшей степени влияют на предотвращение негативных последствий реализации этих рисков[[1]](#footnote-2).

В то же время с учетом целей механизма «регуляторной гильотины» представляется, что разрабатываемые проекты актов должны содержать актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в основных сферах общественных отношений[[2]](#footnote-3).

В этой связи разработчиком должны быть обоснованы актуальность   
и эффективность утверждаемых требований.

Учитывая изложенное, представляется необходимым дополнительно обосновать необходимость исключения возможности проведения экспертизы по группам аналогичных объектов, поскольку проведение экспертизы по каждому конкретному объекту может существенно увеличить затраты субъектов предпринимательской деятельности   
на проведения соответствующей экспертизы.

С учетом изложенных в настоящем заключении замечаний отмечаем затруднительность реализации положений части 3 статьи 13 Закона № 116-ФЗ,   
в соответствии с которыми экспертиза промышленной безопасности проводится в порядке, установленном федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности, на основании принципов независимости, объективности, всесторонности   
и полноты исследований, проводимых с использованием современных достижений науки   
и техники.

Дополнительно обращаем внимание, что при проведении публичных консультаций поступили отдельные предложения и замечания, рекомендуемые для рассмотрения разработчику в целях их возможного учета при доработке проекта акта (прилагаются).

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и не несет риска возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта   
с учетом информации, представленной разработчиком, Минэкономразвития России сделаны следующие выводы.

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

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.

|  |  |
| --- | --- |
|  | Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия  на проект приказа Ростехнадзора |

Справка о результатах проведения публичных консультаций с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности по проекту приказа Ростехнадзора

«Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности»   
(далее соответственно – проект акта, Правила экспертизы)

Минэкономразвития России проведены публичные консультации по проекту акта.

Проект акта и перечень вопросов по нему были направлены в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников   
и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия» и другие.

Всего по результатам публичных консультаций было получено 6 отзывов от:

1. Комитета Российского союза промышленников и предпринимателей   
по промышленной безопасности

2. АО «Системэнерго»

3. ЗАО НТЦ ПБ;

4. ООО «ГК «ТЭК»;

5. ФАУ «Главгосэкспертиза России»;

6. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ).

**Сводная таблица результатов проведения публичных консультаций по проекту акта с указанными представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности**

| **№ п/п** | **Пункт проекта акта** | **Замечания и (или) предложения субъектов предпринимательской и иной деятельности** |
| --- | --- | --- |
|  | В целом  по Правилам экспертизы | Дополнить Правила экспертизы пунктом 43.1 следующего содержания:  «43.1 В случае использования при оформлении заключения экспертизы квалифицированной электронной подписи в соответствии с п. 35 настоящих Правил, допускается представление электронного формата заключения непосредственно исполнителем экспертизы промышленной безопасности (при условии передачи ему соответствующих полномочий от руководителя эксплуатирующей организации) с помощью электронных сервисов портала «Госуслуги» для внесения в реестр заключений экспертизы промышленной безопасности.». |
|  | Пункт 5 Правил экспертизы | Предлагается изложить в следующей редакции:  «5. Техническое устройство, применяемое на опасном производственном объекте, подлежит экспертизе (если техническим регламентом не установлена иная форма оценки соответствия указанного устройства обязательным требованиям):  до начала применения на опасном производственном объекте;  по истечении срока службы или при превышении количества циклов нагрузки такого технического устройства, установленных его производителем;  при отсутствии в технической документации данных о сроке службы такого технического устройства, если фактический срок его службы превышает двадцать лет;  после проведения работ, связанных с изменением конструкции, заменой материала несущих элементов такого технического устройства, либо восстановительного ремонта после аварии или инцидента на опасном производственном объекте, в результате которых было повреждено такое техническое устройство;  по истечении сроков безопасной эксплуатации, установленных заключениями экспертизы.» |
|  | Пункт 14 Правил экспертизы | опечатка – пропущен предлог «с»; нужно: в соответствии с требованиями |
|  | Пункт 17 Правил экспертизы | В соответствии с пунктом 17 Правил экспертизы указанно, что экспертизу могут проводить организации, находящиеся в ведении Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. Считаем, что в данном случае возможно злоупотребление полномочиями экспертной организации и возникновение коррупционных рисков. |
|  | Пункты 20, 21 Правил экспертизы | Неоднозначное толкование назначения экспертов более низкой категории. Не раскрыт принцип (методика) назначения руководителя группы (старшего эксперта) и группы экспертов, с учетом объекта экспертизы, области аттестации, наименования и класса опасности опасного производственного объекта в соответствие с Приказом Ростехнадзора от 9 сентября 2015 года N 355 «Об утверждении перечня областей аттестации экспертов в области промышленной безопасности» (с изменениями на 15 июня 2017 года). Пример:  При экспертизе промышленной безопасности технологических трубопроводов для опасных производственных объектов нефтеперерабатывающих производств 1 класса опасности назначается группа экспертов Э7ЗС и Э7ТУ (в соответствии с Приказом Ростехнадзора от 9 сентября 2015 года N 355 «Об утверждении перечня областей аттестации экспертов в области промышленной безопасности» (с изменениями на 15 июня 2017 года)). В соответствии с п. 20 Проекта приказа Ростехнадзора «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности» не понятен принцип назначения руководителя группы (эксперта первой категории) и эксперта второй или третьей категории. |
|  | Пункты 26, 27 Правил экспертизы | Исключен «осмотр технических устройств», что допускает проведение экспертизы промышленной безопасности технических устройств без присутствия эксперта на объекте, а это создает широчайшую возможность для выдачи недостоверных, заведомо ложных заключений экспертизы промышленной безопасности. Противоречит пункту 26 Правил экспертизы, согласно которому техническое диагностирование проводится при обнаружении экспертами в процессе осмотра технического устройства, также предполагается, что оценивается фактическое состояние технических устройств. |
|  | Пункт 26 Правил экспертизы | Предлагаем изложить третий абзац в следующей редакции:  «Для оценки фактического состояния технических устройств проводится их техническое диагностирование. Техническое диагностирование проводится в следующих случаях:»  далее по тексту. |
|  | Пункт 39 Правил экспертизы | Исключение возможности необоснованного снижения срока дальнейшей безопасной эксплуатации объекта экспертизы.  Примечание: проект Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности» в части требований по проведению экспертизы промышленной безопасности техническим устройствам не соответствует проекту Федерального закона «О промышленной безопасности», согласно которому техническое устройство подлежит экспертизе промышленной безопасности только «до начала применения на опасном производственном объекте, в случае если техническим регламентом не установлена иная форма оценки соответствия технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте, обязательным требованиям к нему».  Возможность оформления одного заключения экспертизы промышленной безопасности на несколько технических устройств, зданий и сооружений с целью снижения количества заключений экспертиз и снижения затрат на их оформление. Предлагается изложить в следующей редакции:  «По результатам экспертизы технического устройства, зданий и сооружений опасных производственных объектов в заключении экспертизы дополнительно приводятся расчетные и аналитические процедуры оценки и прогнозирования технического состояния объекта экспертизы, включающие определение остаточного ресурса (срока службы) с отражением в выводах заключения экспертизы установленного срока дальнейшей безопасной эксплуатации объекта экспертизы, основанного на расчетных данных, с указанием условий дальнейшей безопасной эксплуатации.  Допускается отражать результаты экспертизы нескольких технических устройств, зданий и сооружений опасных производственных объектов в одном заключении экспертизы.». |

1. Пункт 1 Методики исполнения плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». [↑](#footnote-ref-2)
2. Пункт 3 Методики исполнения плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». [↑](#footnote-ref-3)