18164-АХ/Д26и 10.06.2021

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в части законодательного урегулирования механизма проверки готовности физических лиц и организаций к выполнению сварочных работ   
на опасных производственных объектах»

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 внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в части законодательного урегулирования механизма проверки готовности физических лиц и организаций   
к выполнению сварочных работ на опасных производственных объектах» (далее – проект акта), 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 во исполнение пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2020 г. № 2355 «Об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» в целях уточнения особенностей регулирования промышленной безопасности при организации и проведении сварочных работ на опасных производственных объектах (далее – ОПО).

Согласно пункту 1.6 сводного отчета целью проектируемого регулирования является уточнение особенностей регулирования промышленной безопасности при проведении сварочных работ на ОПО.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в период с 27 января по 22 апреля 2021 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт) по адресу: http://regulation.gov.ru (ID проекта: 02/04/01-21/00112652).

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 28 Правил проведены публичные консультации с субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности с 21 по 31 мая 2021 года.

По итогам проведения публичных консультаций по проекту акта   
в Минэкономразвития России поступили позиции АО «НефтеХимСервис»,   
ООО «КНГК-ИНПЗ», ООО «Марийский нефтеперерабатывающий завод»,   
ПАО «Т Плюс», АО «АМР», АО «СУЭК», ПАО НК «РуссНефть», промышленной группы «ТЕГАС», не содержащие замечаний к проекту акта, позиции ПАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина, ФАУ «Главгосэкспертиза», содержащие замечания к проекту акта, рекомендованные к рассмотрению разработчику в целях их возможного учета (прилагаются).

Проектом акта предусматривается дополнение Федерального закона   
от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон № 116-ФЗ) новой статьей 8.1, устанавливающей требования промышленной безопасности к организации сварочных работ на ОПО, в именно:

– 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**);

– требования 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.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета Минэкономразвития России обращает внимание на следующие замечания к проекту акта.

1. 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.

Абзацем четвертым пункта 3 статьи 7 Федерального закона от 27 декабря 2002 г.   
№ 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Закон о техническом регулировании) установлено, что 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.

Обращаем внимание, что в настоящее время технический регламент Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования» (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 техническому регламенту Таможенного союза   
«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 проекте акта 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.

2. Статьей 8.1 Закона № 116-ФЗ в редакции проекта акта требования   
к организации сварочных работ на ОПО отнесены к области промышленной безопасности.

Статьей 14.1 Закона № 116-ФЗ установлены требования в части подготовки   
и аттестации работников в области промышленной безопасности.

Согласно пункту 6 статьи 14.1 Закона № 116-ФЗ аттестация работников в области промышленной безопасности проводится аттестационными комиссиями, формируемыми федеральными органами исполнительной власти в области промышленной безопасности, или аттестационными комиссиями, формируемыми организациями, осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности.

Случаи проведения первичной аттестации работников в области промышленной безопасности установлены пунктом 3 статьи 14.1 Закона № 116-ФЗ, а внеочередной аттестации – в случаях, определенных Правительством Российской Федерации. Одновременно с этим статьей 14.1 Закона № 116-ФЗ установлено, что порядок проведения аттестации в области промышленной безопасности устанавливается Правительством Российской Федерации. При этом в настоящее время такие случаи   
и порядок предусмотрены только по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики.

Таким образом, с учетом установленных законодательством Российской Федерации в области промышленной безопасности в статье 14.1 Закона № 116-ФЗ положений в отношении проведения аттестации работников в области промышленной безопасности введение дополнительных форм аттестации представляется необоснованным.

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.

Вопросы требований промышленной безопасности к проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, вводу в эксплуатацию, техническому перевооружению, консервации и ликвидации ОПО, в свою очередь, урегулированы в статье 8 Закона № 116-ФЗ.

В частности, пунктом 3 статьи 8 Закона № 116-ФЗ предусмотрено, что в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта, технического перевооружения, консервации и ликвидации ОПО организации, разработавшие соответствующую документацию, в установленном порядке **осуществляют авторский надзор.**

Исходя из действующего регулирования авторский надзор осуществляется только в порядке, определенном приказом Минстроя России от 19 февраля 2016 г.   
№ 98/пр «Об утверждении свода правил «Положение об авторском надзоре   
за строительством зданий и сооружений»[[1]](#footnote-1).

|  |
| --- |
| ***Справочно:*** *авторский надзор: контроль лица, осуществившего подготовку проектной документации, за соблюдением в процессе строительства требований проектной документации и подготовленной на ее основе рабочей документации.* |

Следовательно, авторский надзор на ОПО является обязательным в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта, технического перевооружения, консервации и ликвидации.

В процессе такого надзора осуществляется контроль за соблюдением в процессе строительства требований проектной документации и подготовленной на ее основе рабочей документации, и как следствие, контроль за применением технологий сварки, указанных в проектно-технологической документацией.

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

4. Исходя из замечаний 1 – 3 настоящего заключения 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,   
в том международных договоров, а также действующего законодательства Российской Федерации в иных сферах общественных отношений.

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).

Обращаем внимание, что Законом № 247-ФЗ заложены принципы установления обязательных требований.

Так, на основании принципа обоснованности обязательных требований 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[[2]](#footnote-2);*  *аттестационные испытания сварочного оборудования и сварочных материалов –  от 10 до 60 тыс. рублей[[3]](#footnote-3);*  *аттестационные испытания сварщиков и специалистов сварочного производства – от 56 000 рублей[[4]](#footnote-4).* |

Таким образом, требования, предусмотренные проектом акта, противоречат принципам установления обязательных требований, заложенным в Законе № 247-ФЗ.

Также на законодательном уровне теперь закреплено, что при установлении обязательных требований определяющим является механизм оценки регулирующего воздействия (статья 11 Закона № 247-ФЗ).

Согласно пункту 3.7.2 Методики оценки регулирующего воздействия, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 (далее – Методика 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](consultantplus://offline/ref=C7775A9C988778113217D2E4EED181F2B532C6E1701DC4F41B4D618E2CC1384207895920AF7894F80E5EBF9BF8877A439A2CE887131E51FFnCH6K) – [13](consultantplus://offline/ref=C7775A9C988778113217D2E4EED181F2B532C6E1701DC4F41B4D618E2CC1384207895920A973C0AC4D00E6CAB5CC77458D30E883n0HCK) 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.

По данным официального сайта ООО «Головной аттестационно-сертификационный центр Центрального региона»[[5]](#footnote-5), в реестре указанного аттестационного центра состоят 16 406 аттестованных сварщиков и специалистов сварочного производства. На основании вышеуказанных стоимостных оценок только одно регуляторное решение, устанавливаемое проектом акта, по проведению аттестационных испытаний сварщиков и специалистов сварочного производства приводит к суммарным издержкам в размере более 918 млн. рублей[[6]](#footnote-6) в рамках одного аттестационного центра.

Каких-либо верифицированных данных, опровергающих приведенные оценки, либо уравновешивающие их при 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 проектом акта способ регулирования не может быть поддержан, поскольку потенциально вызывает исключительно издержки адресатов разрабатываемого правового регулирования.

5. Проектом акта фактически устанавливается механизм проведения **контрольных мероприятий** в виде проверки готовности к выполнению сварочных работ на ОПО юридическими лицами **на основании договора о возмездном оказании услуг** (пункты 6, 15 статьи 8.1 Закона № 116-ФЗ в редакции проекта акта), что не может быть поддержано ввиду следующего.

В целях приведения отраслевого регулирования в соответствие с положениями Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят федеральный закон  
№ 1051647-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – закон-спутник)[[7]](#footnote-7), которым устанавливаются особенности проведения федерального государственного контроля (надзора) в области промышленной безопасности, а также государственного строительного надзора.

Предметом федерального государственного контроля (надзора) в области промышленной безопасности является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в процессе осуществления деятельности   
в области промышленной безопасности обязательных требований в области промышленной безопасности, установленных Законом № 116-ФЗ и принимаемыми   
в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе требований по безопасному ведению работ на ОПО, требований промышленной безопасности к эксплуатации ОПО, применяемых на них технических устройств, а также зданий и сооружений на ОПО.

Кроме того, в статье 16.1 Закона № 116-ФЗ установлено, что государственный надзор при строительстве, реконструкции ОПО осуществляется уполномоченным   
на осуществление федерального государственного строительного надзора федеральным органом исполнительной власти, уполномоченными на осуществление регионального государственного строительного надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации   
о градостроительной деятельности.

Законом-спутником также устанавливается предмет строительного надзора, который заключается, в том числе в соблюдении соответствия выполнения работ   
и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям утвержденной в соответствии с частями 15, 15.2 и 15.3 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) проектной документации (с учетом изменений, внесенных в проектную документацию в соответствии с частями 3.8 и 3.9 статьи 49 ГрК РФ) и (или) информационной модели (в случае, если формирование   
и ведение информационной модели являются обязательными в соответствии   
с требованиями ГрК РФ), в том числе требованиям энергетической эффективности   
(за исключением объектов капитального строительства, на которые требования энергетической эффективности не распространяются) и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов, требований, установленных частями 2, 3 и 3.1 статьи 52 ГрК РФ.

Проведение контрольных мероприятий юридическими лицами на обязательной основе, в особенности на основании договора о возмездном оказании услуг, представляется незаконным.

6. Проектом акта 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.

Пунктом 12 статьи 8.1 Закона № 116-ФЗ в редакции проекта акта 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.

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

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

Проект акта не соответсвует положениям Закона № 247-ФЗ.

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 5 л. в 1 экз.

1. Пункт 362 Перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утвержденного приказом Росстандарта от 2 апреля 2020 г. № 687 [↑](#footnote-ref-1)
2. https://nopss.ru/attestaciya-tehnologii-svarki-naks/ - Организация «НОПСС» [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://gkgefestconsult.ru/sertifikaciya-i-attestaciya-naks/attestaciya-svarochnogo-oborudovaniya/> - ГК «Гефест Консалт» [↑](#footnote-ref-3)
4. https://nopss.ru/attestaciya-tehnologii-svarki-naks/ - Организация «НОПСС» [↑](#footnote-ref-4)
5. http://vrn-naks.ru/reestr/personal/ [↑](#footnote-ref-5)
6. 16 406 \* 56 000 = 918 736 000 рублей [↑](#footnote-ref-6)
7. Одобрен на заседании Совета Федерации [↑](#footnote-ref-7)