



НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО
«Национальное Агентство Производителей
Оборудования и Материалов для Сварки»
НП «НАЦПРОМСВАР»

сайт: www.promsvar.ru; e-mail: info@promsvar.ru; телефон +7 495 640 62 01
ИНН 7723210348 КПП 772301001 ОГРН 1117799012429

Информационно-аналитический отчет № 1

**Сопоставление области действия законодательства о
промышленной безопасности и техническом регулировании**

1. Общие положения

Настоящий Информационно-аналитический отчет «Сопоставление области действия законодательства о промышленной безопасности и техническом регулировании» (далее Отчет) подготовлен в рамках текущей деятельности структурного подразделения НП «НАЦПРОМСВАР» - Информационно-аналитического отдела.

Настоящий Отчет содержит сопоставление области действия законодательства о промышленной безопасности (Федеральный закон ФЗ-116 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов») и технического регулирования (Федеральный закон ФЗ-184 «О техническом регулировании») в части установления обязательных требований к продукции, процессам создания этой продукции (на всех этапах ее жизненного цикла) и оценки соответствия продукции, изготавливаемой с применением сварочных и других родственных технологий.

Целевой аудиторией для данного Отчета являются все участники сварочного производства, включая предприятия-производители сварной продукции, ведущие научно-исследовательские, проектные и специализированные организации, действующие в области сварочного производства, производители и поставщики сварочных материалов и сварочного оборудования.

Необходимость подготовки и распространения настоящего информационного материала связана с тем, что за последние два года в федеральное законодательство о промышленной безопасности и техническом регулировании было внесено ряд поправок и изменений. Сам по себе факт внесения поправок в законы редко оказывает революционное воздействие на деятельность затрагиваемых в них лиц, так как обычно это небольшая коррекция действующего законодательства. В данном же случае дело обстоит иначе.

Приведенные ниже поправки к законам, никак нельзя отнести к разряду частных или вспомогательных. На самом деле, на их основе государственные структуры (Ростехнадзор, Росстандарт) постепенно, эволюционным путем провели коренные изменения в системе государственного регулирования производства продукции влияющей на безопасность и, в том числе, сварной продукции. Поэтому новые положения законов заслуживают особого внимания и на них стоит подробно остановиться с целью определения степени их влияния на производственную деятельность участников сварочного производства.

Дело в том, что сейчас существенно меняется взаимодействие значительной части производственного сектора экономики РФ с государственными органами, осуществляющими контрольно-надзорные функции в сфере производства и эксплуатации промышленной продукции.

В данной ситуации руководителям предприятий, следуя за этими изменениями законодательства, необходимо пересмотреть и по новому выстроить систему требований к сварной продукции и процессам ее производства. Эти шаги необходимо выполнить для того, чтобы, во-первых, правильно подстроить свою производственную деятельность под новые рамки нормативно-правового поля технического регулирования, а во-вторых, использовать новые, предоставленные законами возможности для развития своего бизнеса.

Радикально новаторский поворот в государственном регулировании в данной сфере вполне логичен с точки зрения реализации ранее принятой и последовательно проводимой Федеральными органами исполнительной власти (далее - ФОИВ) стратегической линии, направленной на устранение множества нормативно-правовых и технических противоречий в ранее действовавшем законодательстве, а также на сближение принципов технического регулирования РФ и развитых стран Европы.

2 Основные этапы реформирования законодательства в области промышленной безопасности и технического регулирования

Реформирование технического законодательства РФ в отношении продукции влияющей на безопасность в законодательно регулируемых сферах деятельности можно условно разделить на три этапа:

I этап: 1997 - 2011г

II этап: 2011-2013г

III этап: с 2014г

Динамика трансформации данного законодательства схематично представлена на Рис.1.

Рис 1. Этапы реформирования законодательства определяющего обязательные требования к продукции, процессам изготовления продукции и оценке соответствия в законодательно регулируемых сферах деятельности



ФЗ-184

I этап

Объекты технического регулирования

Продукция:

- технические устройства
- здания
- сооружения

Процессы:

проектирование, производство, строительство, монтаж, наладка, эксплуатация, хранение, перевозка, реализация и утилизация

Обязательные требования

Единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, и декларированию соответствия

Обязательная сертификация

Декларирование соответствия

Требования принимаемые на добровольной основе

Добровольная сертификация

ФЗ-116

I этап

Предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности лиц эксплуатирующих ОПО к локализации и ликвидации последствий аварий

Нормативные технические документы:

- Правила безопасности (ПБ)
- Руководящие документы (РД)

Аттестация составных элементов сварочного производства: (персонал, сварочные материалы, оборудование, сварочные технологии)

II этап: 2011-2013г

Новыми Федеральными законами введены поправки в ФЗ-184 и ФЗ-116

ФЗ-248 от 19.07.2011;

ФЗ- 255 от 21.07.2011;

ФЗ-22 от 4.03.2013

В РФ и Таможенном союзе вступили в действие следующие технические регламенты распространяющиеся, в т.ч. на сварную продукцию:

- ТР ТС 004/2011 «О безопасности низковольтного оборудования»;**
- ТР ТС 020/2011 «Электромагнитная совместимость технических средств»;**
- ТР ТС 010/2011 «О безопасности машин и оборудования»;**
- ТР ТС 201_/00 «О безопасности оборудования работающего под избыточным давлением»;**
- ТР ТС 011/2011 «Безопасность лифтов»;**
- Технический регламент РФ «О безопасности зданий и сооружений»**
- Технический регламент РФ «О безопасности сетей газопотребления и газораспределения».**

Технические регламенты охватывают не менее 90% сварной продукции, используемой на ОПО в сфере промышленности, энергетики и строительства. Ранее для всей этой продукции обязательные требования устанавливали нормативные документы Ростехнадзора (ПБ, РД и др.). Из вышеприведенных положений Федеральных законов, однозначно следует, что эти требования отныне перенесены в технические регламенты.

II этап

Введены новые требования, понятия, определения и документы

II этап

ФЗ-184

Требования к продукции и оценке соответствия

ФЗ-116

Федеральный
информационный фонд
технических регламентов
и стандартов

Технические
регламенты и
закрепленные за
ними национальные
и международные
стандарты, своды
правил

Требования безопасности
продукции (технических
устройств, применяемых
на ОПО)

Требования к осуществлению
деятельности в области
промышленной
безопасности, безопасности
технологических процессов
на ОПО

Формы оценки соответствия:

- Государственный контроль (надзор)
- Испытания
- Регистрация
- Подтверждение соответствия
(сертификация или декларирование
соответствия)
- Приемка и ввод в эксплуатацию
объекта, строительство которого
закончено

Федеральные нормы и
правила в области
промышленной
безопасности

Требования промышленной
безопасности должны
соответствовать обязательным
требованиям, установленным в
соответствии с законодательством
о техническом регулировании

Обязательные требования к
техническим устройствам,
применяемым на ОПО, и формы
оценки их соответствия
устанавливаются в
соответствии с
законодательством о
техническом регулировании

ФЗ-184

II этап

Не включенные в технические регламенты требования к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам и формам оценки соответствия не могут носить обязательный характер

Продукция, на которую не распространяется действие технических регламентов, не подлежит обязательному подтверждению соответствия

Принцип недопустимости применения обязательного подтверждения соответствия к объектам, в отношении которых не установлены требования технических регламентов

Обязательное подтверждение соответствия проводится только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом, и исключительно на соответствие требованиям технического регламента

ФЗ-116

II этап

~~Нормативные технические документы –
Правила безопасности (ПБ)
Руководящие документы (РД)~~

~~Аттестация составных элементов сварочного производства
(персонал, продукция, сварочные технологии)~~

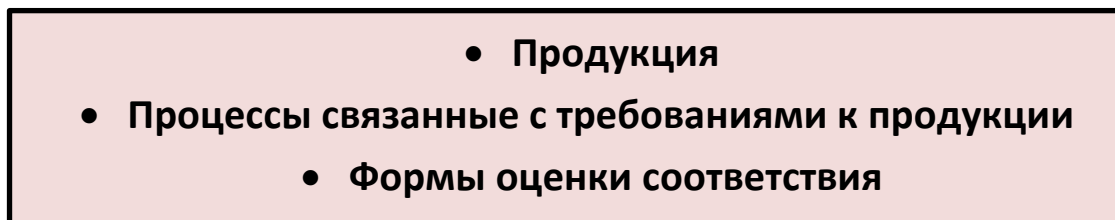
Требования к продукции и формам оценки соответствия отсутствуют

III этап

Оценка соответствия продукции и процессов связанных с требованиями к продукции

ФЗ-184 2014г

ФЗ-116 2014г



Технические регламенты

Обязательная сертификация

Декларирование соответствия

Составные элементы сварочного производства:

- Продукция (сварочные материалы и оборудование)
- Персонал
- Технологические процессы сварки

Добровольная сертификация

Контракты на поставку продукции
(если содержат требования продукции, процессам связанным с требованиями к продукции и оценке соответствия)

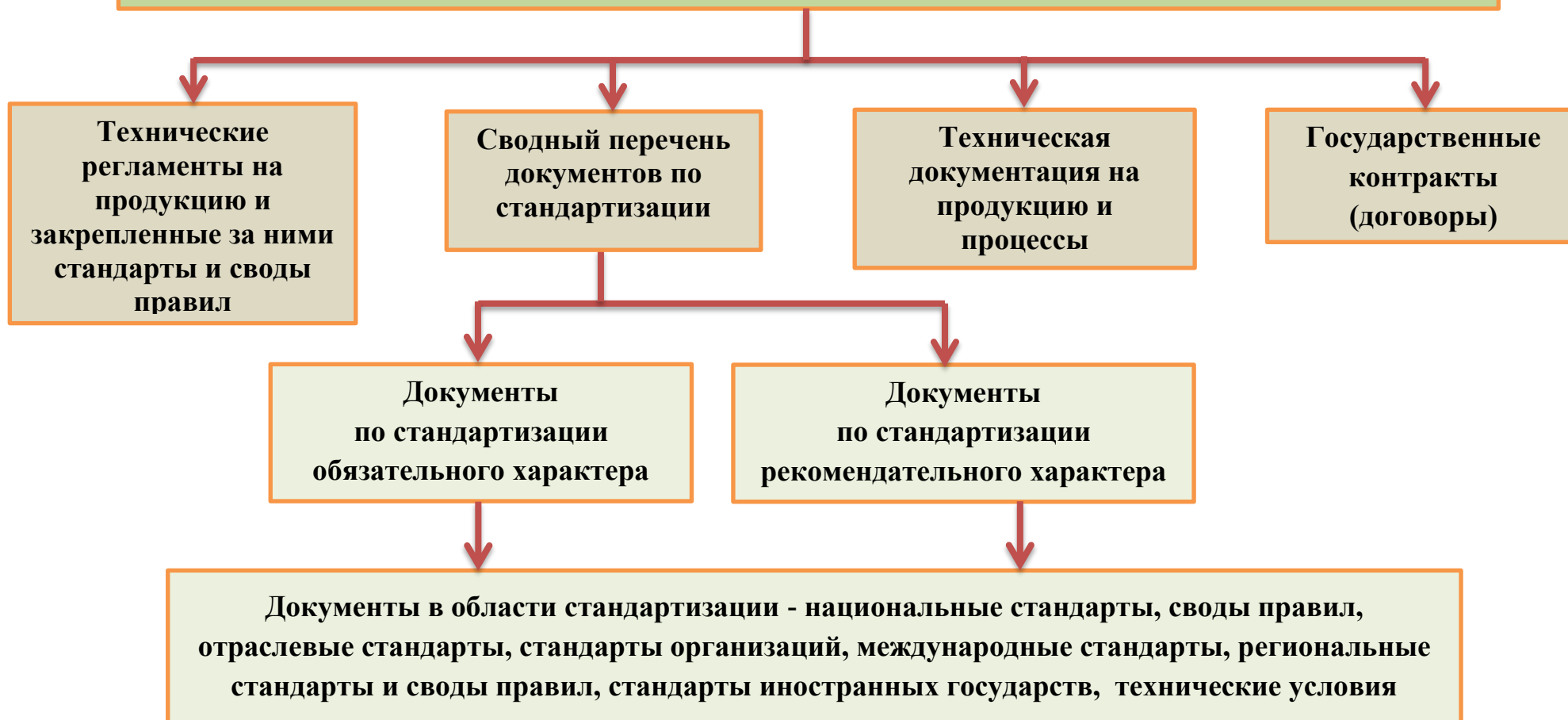
Требования
к оценке
соответствия
отсутствуют

Обязательные требования к объектам технического регулирования:

2014г

- Оборонного промышленного комплекса (ОПК)
- В области использования атомной энергии (ОИАЭ)

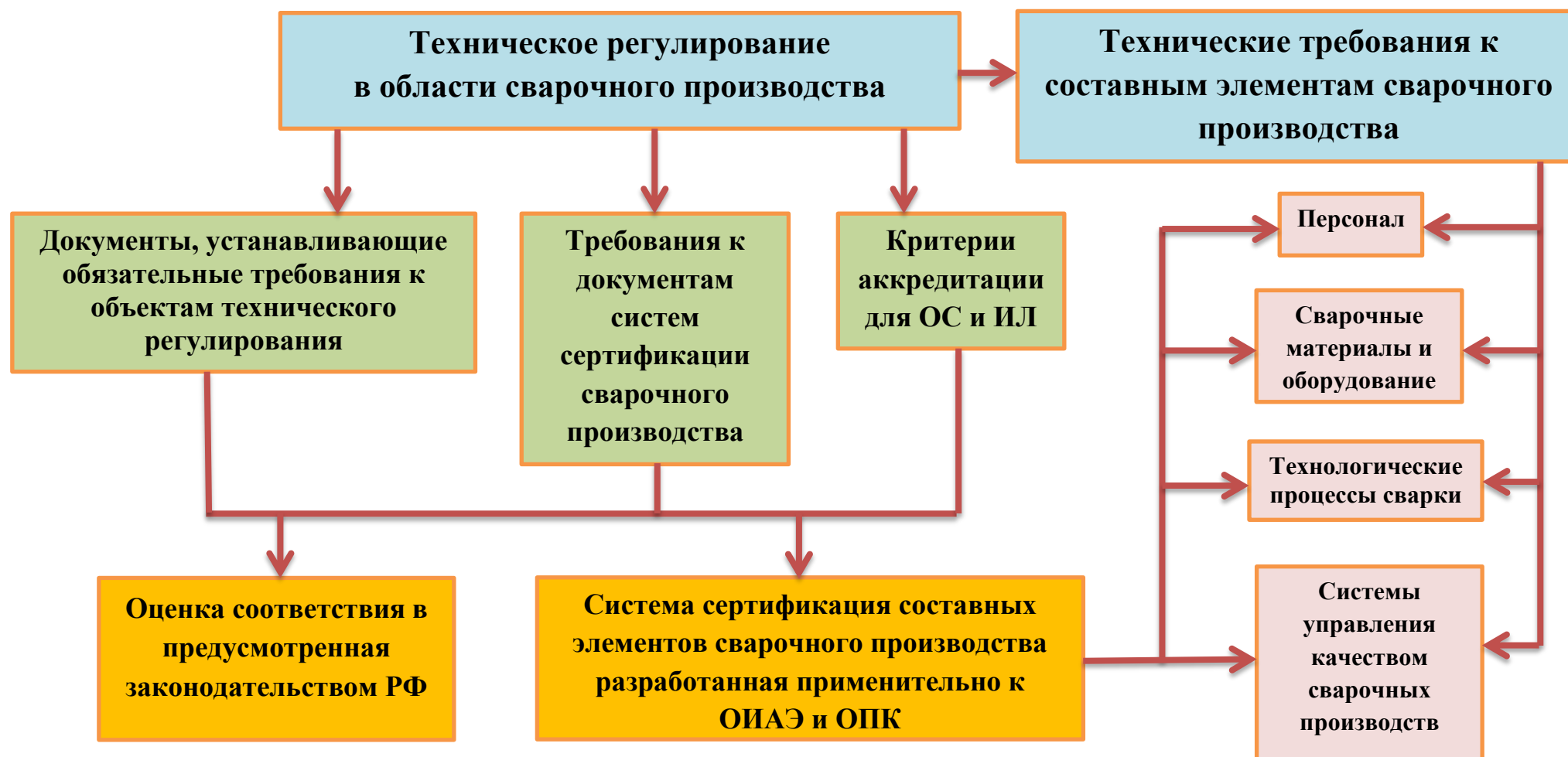
Документы, устанавливающие обязательные требования к объектам технического регулирования (продукции или к связанным с требованиями к продукции процессам)



Оценка соответствия объектов технического регулирования:

2014г

- Оборонного промышленного комплекса (ОПК)
- В области использования атомной энергии (ОИАЭ)



При этом по ходу прохождения каждого из этих этапов прослеживаются изменения по трем основным блокам требований:

- состав нормативных правовых актов и объектов правового регулирования;
- обязательные требования к продукции и процессам изготовления продукции;
- обязательные требования к оценке соответствия.

На первом этапе за счет принятия двух основополагающих законов - ФЗ-184 и ФЗ-116 были выстроены две (фактически параллельные) системы технического регулирования, для которых объекты регулирования - машины, оборудование, технические устройства, здания сооружения (далее Продукция) были практически одни и те же, а отличие состояло в сферах применения данных законов.

Для ФЗ-116 это была сфера установления обязательных требований к Продукции используемой на опасных производственных объектах (от изготовления этой продукции до эксплуатации, ремонта, реконструкции и заканчивая последующей утилизацией).

Для ФЗ-184 была отведена сфера установления обязательных требований к этой же Продукции и ко всей остальной продукции (также от изготовления до утилизации), но не используемой на опасных производственных объектах.

Для каждой из этих сфер были определена своя нормативная база технического регулирования. Для ФЗ-116 это были «нормативные технические документы» – Правила безопасности (ПБ) Руководящие документы (РД).

Для ФЗ-184 нормативной базой технического регулирования являлись «документы в области стандартизации» – национальные стандарты, стандарты организаций, своды правил, международные стандарты, региональные стандарты, региональные своды правил.

Несмотря на наличие формального разделения нормативных баз, весь этот этап характеризовался постоянным пересечением и наложением или дублированием (не всегда корректным) требований к одним и тем же объектам регулирования в разных нормативных документах.

Положение усугублялось еще и тем, что по отношению к одним и тем же объектам регулирования применялись разные формы оценки соответствия.

В рамках ФЗ-184 оценка соответствия проводилась в форме сертификации (добровольной или обязательной) или декларирования соответствия, а в ФЗ-116 в форме аттестации (обязательной). В рамках ФЗ-184 обязательность или добровольность проведения сертификации устанавливалась в «Едином перечне продукции, подлежащей обязательной сертификации, и декларированию соответствия», утверждаемом постановлением Правительства Российской Федерации.

По отношению к составным элементам сварочного производства в данных сферах складывалась следующая ситуация:

1) В сфере ФЗ-184 сварочные материалы относились к добровольной сертификации, а сварочное оборудование в зависимости от вида и назначения относилось к обязательной или добровольной сертификации.

К составным элементам сварочного производства, относящимся условно к *процессам производства сварной продукции* (производственный персонал, сварочные технологии, системы управления качеством сварочного производства), в данной сфере отсутствовали обязательные требования. Сертификация для них проводилась на добровольной основе (в незначительных объемах и в основном в рамках совместных проектов с западными фирмами).

2) В сфере ФЗ-116 для всех составных элементов сварочного производства действовала обязательная оценка соответствия в форме аттестации.

Последнее обстоятельство приводило к тому, что в основной своей массе оценка соответствия персонала (сварщиков и специалистов), технологических процессов сварки, сварочных материалов и оборудования ранее проводилась в Системе аттестации сварочного производства Ростехнадзора (САСв Ростехнадзора) в форме аттестации.

При этом течение более десяти лет аттестация, как форма оценки соответствия, базировалась на нормативных документах Ростехнадзора, имеющих статус «нормативные технические документы» - правила безопасности (ПБ-03-273-99) и руководящие документы (РД 03-613-03, РД 03-614-03, РД 03-615-03). Эти документы собственно и устанавливали аттестацию составных элементов сварочного производства как обязательное условие проведения сварочных работ при изготовлении технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах.

Вся эта деятельность находилась в сфере действия законодательства о промышленной безопасности (ФЗ-116) и существование указанной системы поддерживалось за счет контрольно-надзорной деятельности по отношению к производственным предприятиям со стороны представителей Ростехнадзора.

Второй этап реформирования технического законодательства (2011-2013г) ознаменовался принятием ряда важных поправок к ФЗ-184 и ФЗ-116, которые существенно переформатировали область применения данных законов.

Именно с этого времени, аттестация, как форма обязательной оценки соответствия, имея в качестве своей нормативной базы только документы Ростехнадзора, вошла в противоречие с законодательством о техническом регулировании (ФЗ-184).

Согласно этому законодательству установлено, что обязательная оценка соответствия выполняется исключительно на основе требований технических регламентов и закрепленных за ними стандартов и сводов правил. Было определено, что только этими документами, действующими в сфере деятельности Росстандарта

(т.е. ФЗ-184), могут устанавливаться и регулироваться обязательные требования к продукции влияющей на безопасность и оценке соответствия этой продукции.

Такое положение дел (двойное регулирование) считалось, так называемым, «переходным периодом» и изначально со стороны государственных органов было объявлено, что для определенных видов (групп) продукции этот период закончится с принятием технических регламентов на соответствующую продукцию, в том числе сварную продукцию.

Причем, на законодательной основе техническим регламентам был придан статус федеральных законов, т.е. законодательных актов имеющих высшую юридическую силу (после Конституции) по отношению к другим видам нормативных документов, включая «нормативные технические документы Ростехнадзора», действовавшим до этого времени в сфере ФЗ-116.

Конец 2013г ознаменовался уже примерно десятилетним сроком проведения реформ технического регулирования. Главным итогом этой реформы, согласно принятым Россией перед ВТО обязательствам, должно было стать принятие технических регламентов Таможенного союза, аналогичных Европейским Директивам. Как неизбежное следствие этого процесса, область оценки соответствия сварной продукции и процессов ее производства должна быть реформирована в сторону сближения с нормативной базой, принципами и формами оценки соответствия, действующими в странах-участниках ВТО и ЕС.

Этот этап действительно оказался неким условным рубежом, т.к. по его окончании в отношении основной доли продукции, изготавливаемой с применением сварки и других родственных технологий (сварной продукции), закончился упомянутый выше переходный период. Произошло это в связи с вступлением в действие новых федеральных законов и поправок к ним по двум основным блокам:

1. В течение 2011-2013г практически на всю сварную продукцию, влияющую на безопасность, приняты и вступили в действие технические регламенты РФ и Таможенного союза.

2. В течение 2011-2013г в ФЗ-116 и ФЗ-184 введены ряд существенных поправок, уточняющих и более четко разграничивающих область их применения (введены Федеральными законами N248-ФЗ от 19.07.2011, N 243-ФЗ от 18.07.2011, N 337-ФЗ от 28.11.2011, N 255-ФЗ от 21.07.2011, N 347-ФЗ от 30.11.2011, N 22-ФЗ от 04.03.2013).

Третий этап (ныне действующий) реформирования технического законодательства, судя по характеру и совершенно очевидным стратегическим целям данной реформы, должен завершить построение системы технического регулирования для всех видов Продукции, в том числе в интересующей нас сфере сварочного производства.

Характерные особенности этого этапа в части обязательных требований к

сварной продукции, процессам изготовления этой продукции и оценке соответствия, раскрыты ниже в разделах 3, 4 настоящего документа.

Необходимо отметить, что начало данного этапа характеризуется тем, что вышеуказанные, в целом положительные и давно ожидаемые процессы реформирования привели в ряде случаев к возникновению среди участников сварочного производства множество различных толкований и спорных вопросов. Эти вопросы относятся в основном к порядку установления и подтверждения соответствия обязательных или добровольных требований к продукции (товарам, услугам) в данной сфере.

Проблема усложняется еще и тем, что соблюдение новых требований законов не всегда однозначно и объективно регламентируется, трактуется и контролируется со стороны ФОИВ уполномоченных на проведение государственного контроля (надзора, управления, регулирования) за соблюдением обязательных требований к определенным категориям продукции.

Существуют также попытки затормозить реализацию новых установок законодательства со стороны некоторых бизнес-структур (в первую очередь занимающихся независимой оценкой соответствия), построивших свою предпринимательскую деятельность на нормативных документах старого порядка в области оценки соответствия сварной продукции (в форме аттестации по документам САСв Ростехнадзора). Естественно, что эти структуры заинтересованы в сохранении своих, по сути навязанных и монополизированных услуг. При этом необходимо учитывать, что пользуясь незнанием (в большинстве случаев) представителями реального сектора экономики своих прав, обязанностей и возможностей в данной сфере, в ход пускаются всевозможные информационные уловки и некорректные трактовки законодательства.

В приложении к настоящему документу (Приложение 1) представлена подборка и сравнение ключевых положений Федеральных законов ФЗ-116 и ФЗ-184, которые в настоящее время определяют порядок установления обязательных требований к продукции, процессам изготовления этой продукции, правилам и формам оценки ее соответствия. Положения Федеральных законов представлены в удобном для сопоставления табличном виде и сопровождаются соответствующими комментариями и выводами.

Еще раз обращаем внимание на то, что представленный в данном документе порядок установления требований к продукции на данный момент существенно актуализирован, а по некоторым вопросам даже в корне изменен по отношению к ранее существовавшему порядку и для многих он не знаком.

Материалы, иллюстрирующие проблемы в применении документов Ростехнадзора для оценки соответствия в сварочном производстве, несоответствие системы аттестации сварочного производства с основными принципами технического регулирования и несоответствие действующей аттестации с общепринятым назначением процедур аттестации как формы оценки соответствия

приведены в Приложениях 2-4.

3. Обзор комментариев к законам

Как было сказано выше основные этапы реформирования законодательства, определяющего обязательные требования к продукции, процессам изготовления продукции и оценке соответствия в виде блок-схемы представлены на Рис.1

В обобщенном виде состав нормативных правовых актов, перечень объектов правового регулирования, а также новый порядок установления обязательных требований в законодательно регулируемой сфере ФЗ-116 и ФЗ-184 схематично приведены на Рис. 2, 3.

Сейчас представителям бизнеса необходимо понять, что сфера действия ФЗ-184 является всеобъемлющей, т.е. охватывает установление обязательных требований к продукции на всех стадиях ее жизненного цикла, ко всем процессам, сопровождаемым эту продукцию, включая оценку соответствия законодательно установленным требованиям, а также требования к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности и безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах (Рис. 4).

Даже беглый анализ представленных схем показывает, что все обязательные требования к продукции, обозначенной в ФЗ-116 (техническим устройствам, зданиям, сооружениям), к процессам изготовления этой продукции и оценке соответствия исходят из ФЗ-184 и направлены в сторону ФЗ-116, а не наоборот.

Поэтому именно в сфере ФЗ-184 сейчас необходимо выстраивать свою производственную деятельность, опираясь, прежде всего, на технические регламенты РФ, Таможенного союза и Евразийского экономического сообщества.

Эти документы, имеющие силу федеральных и международных законов, устанавливают сейчас обязательные требования к техническим устройствам, зданиям и сооружениям, применяемым на опасных производственных объектах, а также связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Сфера действия ФЗ-116, после внесения в него ряда поправок, сконцентрирована на установлении обязательных требований к безопасной эксплуатации опасных производственных объектов. Этот закон и издаваемые в его рамках обязательные нормативные документы - «федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности» (ФНП) теперь, в первую очередь, относятся к организациям, эксплуатирующим эти объекты.

Эти документы направлены на обеспечение со стороны эксплуатирующей организации именно промышленной безопасности опасных производственных объектов, т.е. «состояния защищенности жизненно важных интересов личности и

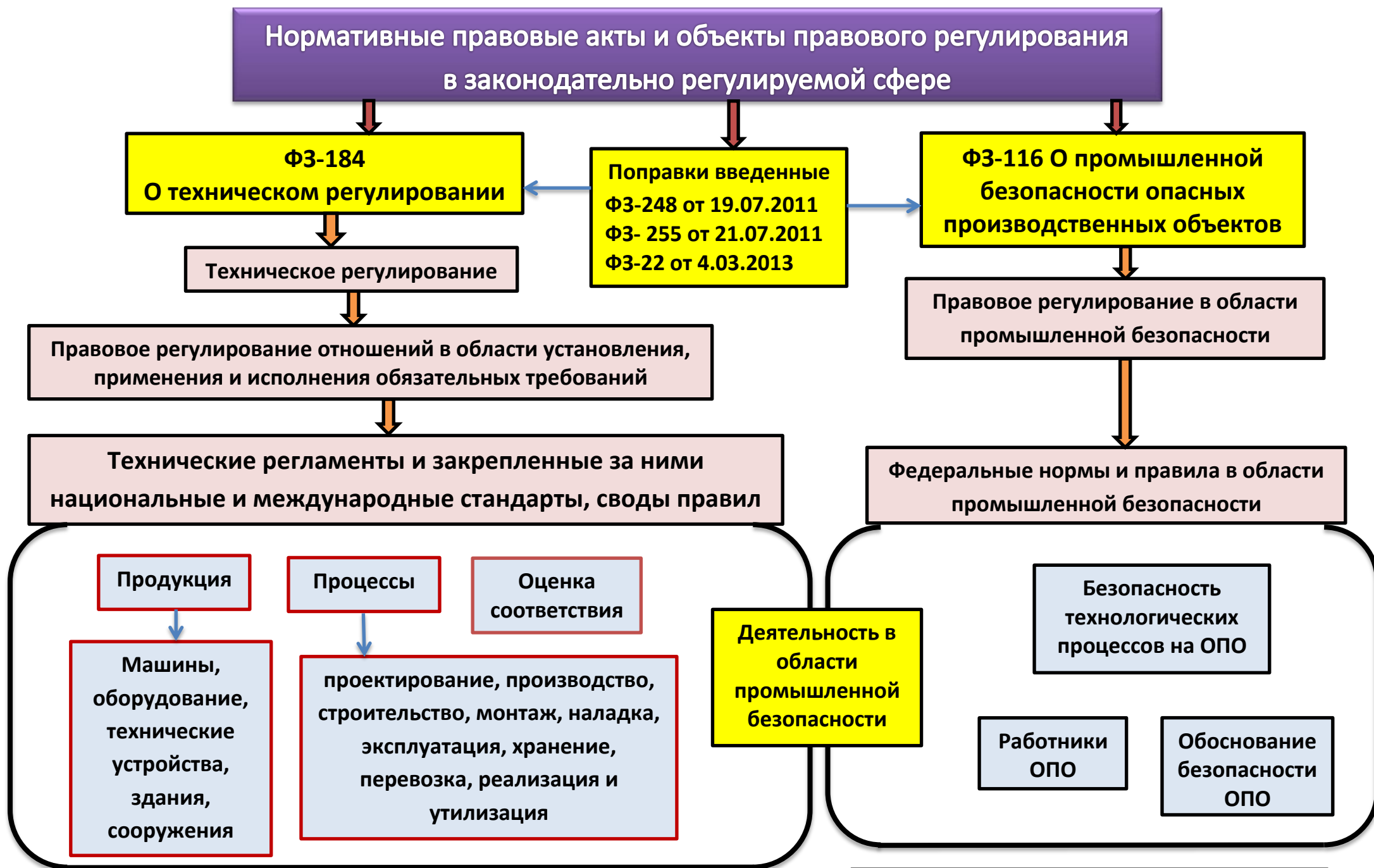


Рис.2 Состав нормативных правовых актов действующих в законодательно регулируемой сфере



Рис.3 Порядок установления обязательных требований в законодательно регулируемой сфере

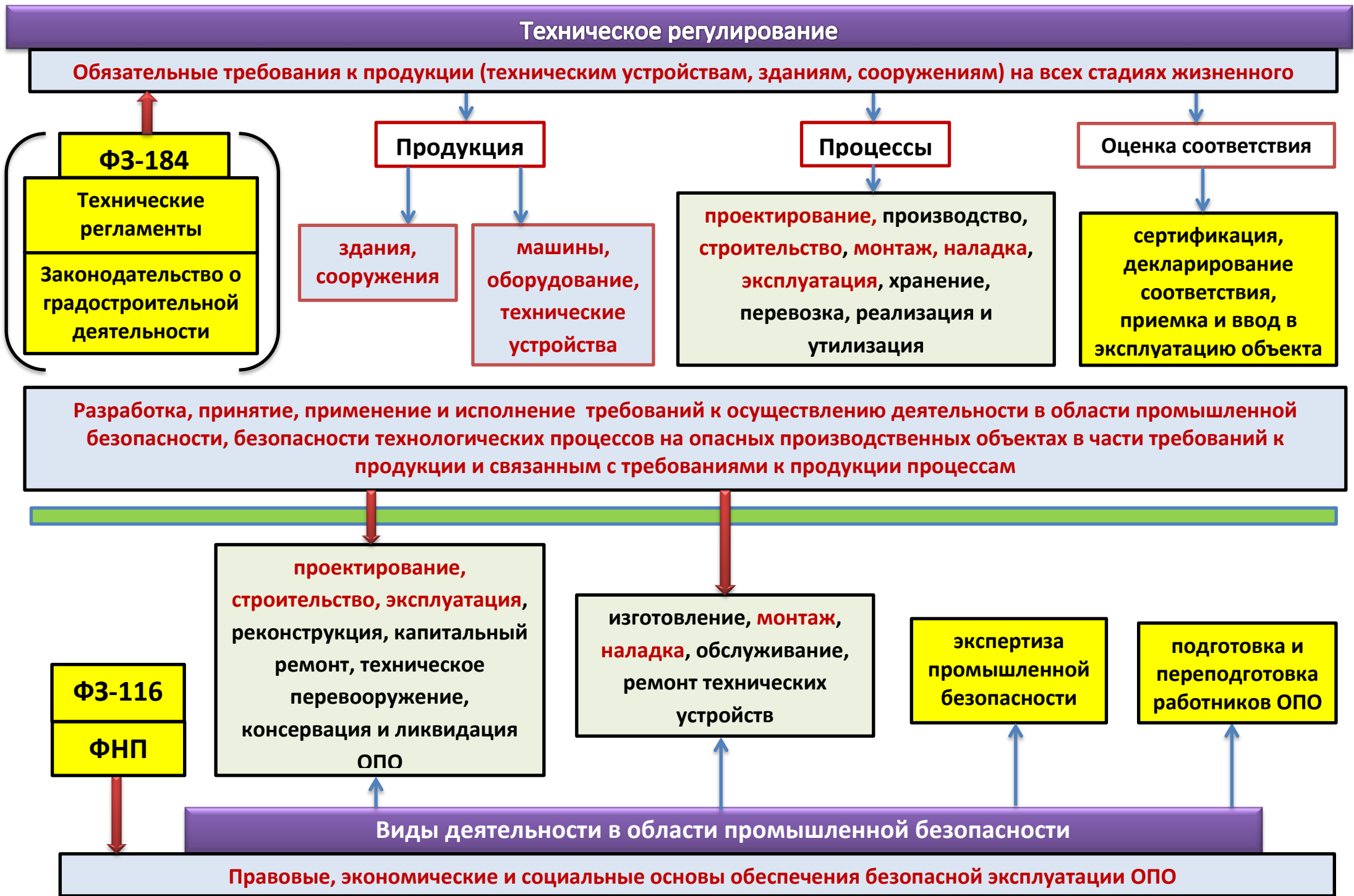


Рис.4 Установление обязательных требований в законодательно регулируемой сфере

общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий».

Для этих целей, в том числе, введены новые виды документов, которые должна разрабатывать для себя и исполнять эксплуатирующая организация:

- обоснование безопасности опасного производственного объекта;
- система управления промышленной безопасностью.

В целом сфера действия ФЗ-116 очерчена (Рис.3) установлением обязательных требований и государственным надзором за их соблюдением по следующим направлениям:

- требования к эксплуатации опасного производственного объекта;
- требования по готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте;
- производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте;
- экспертиза промышленной безопасности;
- разработка декларации промышленной безопасности;
- Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности.

При этом, приведенные в ФЗ-116 требования к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, а также требования к проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию, техническому перевооружению, консервации и ликвидации опасного производственного объекта, как правило, отнесены к ведению законодательства РФ о техническом регулировании и законодательства о градостроительной деятельности.

Необходимо особо подчеркнуть, что в сфере действия ФЗ-116 отсутствует установление каких-либо обязательных требований к оценке соответствия продукции на всех стадиях ее жизненного цикла (см. Рис. 1-4).

Исходя из приведенных в приложении к настоящему документу положений ФЗ-116 (с поправками, введенными в 2011 и 2013г.) и соответствующих комментариев следует, что требования промышленной безопасности к опасным производственным объектам и к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, определяются исключительно в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании, т.е. по требованиям технических регламентов и законодательства РФ о градостроительной деятельности.

В ФЗ-116 отсутствует какое-либо упоминание о том, что он устанавливает своими нормативными документами (ФНП) требования к продукции и оценке соответствия этой продукции в форме аттестации, сертификации или иной форме. Существует только экспертиза промышленной безопасности, причем применяемая исключительно в том случае, если «техническим регламентом не установлена иная форма оценки соответствия технического устройства».

В свою очередь, выдержки из ФЗ-184 однозначно показывают, что в сферу действия этого закона перенесены все обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, к зданиям и сооружениям, т.е. непосредственно к самим опасным производственным объектам, а также требования к их обязательной оценке соответствия.

Предприятиям, действующим в области сварочного производства, при изготовлении продукции, на которую распространяются требования ФЗ-116 и ФЗ-184, необходимо учитывать, что технические регламенты РФ и Таможенного союза уже сейчас охватывают не менее 90% сварной продукции, используемой на опасных производственных объектах в сфере промышленности, энергетики и строительства.

Это же относится к различным отраслевым организациям (ведущим, научно-исследовательским, проектно-конструкторским и др.), наделенным полномочиями в документах, относящихся к техническому регулированию локального уровня (проектной, технической и сопроводительной документации, стандартах организаций, технических условиях и т.д.), устанавливать требования к изготовлению и оценке соответствия сварной продукции. Эти требования не должны противоречить ФЗ-184, техническим регламентам РФ и Таможенного союза, как законодательным актам, имеющим высшую юридическую силу.

4. Общие рекомендации для дальнейших действий

Итак, на основании выполненного в настоящем документе краткого анализа действующего в настоящее время законодательства, можно сделать заключение, что приведенные здесь Федеральные законы сейчас являются основополагающими для нашей производственной деятельности, так как содержат обязательные требования к сварной продукции, включая требования к оценке соответствия, как самой продукции, так и всех составных элементов сварочного производства (персонала, технологических процессов сварки, сварочных материалов, оборудования, систем управления качеством сварочным производством).

Наконец более четкой стала граница, по которой произошло распределение требований к продукции промышленного производства между законодательством о промышленной безопасности и техническом регулировании.

Для понимания в целом ситуации в стране по данным вопросам необходимо осветить еще несколько тенденций общего плана, характеризующих отношение высших органов власти к проблемам технического регулирования в РФ.

Одним из основных векторов реформы технического регулирования, проводимой ФОИВ, является «сближение национальной системы обеспечения промышленной безопасности с наилучшей практикой данного регулирования за

рубежом, в том числе, в государствах-членах Европейского Союза и странах-членах Организации экономического сотрудничества».

Необходимо обратить внимание и на то, что в ходе этих реформ происходит вполне ощутимое воплощение ранее продекларированных и взятых на себя со стороны ФОИВ обязательств:

- «устранение избыточных административных барьеров при осуществлении инвестиционной и производственной деятельности в отраслях промышленного производства»;

- «существенное снижение неоправданных издержек бизнеса на выполнение формальных требований и административных процедур» (цитаты из «Концепции совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности с учетом необходимости стимулирования инновационной деятельности предприятий на период до 2020 года»).

Это достаточно важный положительный сигнал для бизнеса в части создания предпосылок для повышения экономической эффективности своей производственной деятельности. Но для того чтобы реализовать эти, предоставленные законом, потенциальные возможности, надо, как минимум, изучить их и научиться правильно использовать для организации своей внутрихозяйственной деятельности и взаимодействия с внешними партнерами по бизнесу и ФОИВ.

Одновременно с этим необходимо отметить, что реализуемая сейчас модель государственного регулирования обязательных требований к продукции, влияющей на безопасность, наряду с ослаблением административного давления на хозяйствующие субъекты, сопровождается определенным повышением их ответственности.

В целом нынешнее техническое законодательства стало менее обременительным для ведения бизнеса за счет отмены ряда административных барьеров, но одновременно с этим возросла и персональная ответственность лиц, выпускающих на рынок продукцию потенциально опасную при ее эксплуатации.

Теперь большая часть ответственности за качество и безопасность продукции при ее изготовлении возлагается на производителей этой продукции, а ответственность за безопасное использование этой продукции и обеспечение безопасной эксплуатации в целом всего опасного производственного объекта - на организации, эксплуатирующие эти опасные производственные объекты.

Сообразно этой идеологии сейчас выстроены и все нормативные правовые акты, изданные в данных сферах деятельности:

- обязательные требования к продукции (на всех стадиях жизненного цикла этой продукции) устанавливают документы, относящиеся сфере технического регулирования (технические регламенты и закрепленные за ними стандарты и своды правил);

- обязательные требования к эксплуатации этой продукции и к безопасной эксплуатации опасных производственных объектов устанавливают документы, относящиеся к сфере законодательства о промышленной безопасности, т.е. «федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности».

Опираясь на эти документы предприятия должны выстроить собственную систему требований к изготавливаемым или эксплуатируемым ими техническим устройствам и/или опасным производственным объектам и организовать их оценку соответствия, как это требуют федеральные законы и нормативные правовые акты, действующие в данной области.

Для любого специалиста сварочного производства, привыкшего работать по обязательным нормативным документам Ростехнадзора, представленные в настоящем документе выводы могут показаться достаточно радикальными. Тем не менее, в ближайшей перспективе именно на этих принципиальных основах будут выстраиваться взаимоотношения между хозяйствующими субъектами (производственными предприятиями, строительными и монтажными организациями и т.д.) и государственными надзорными органами в сфере производства сварной продукции влияющей на безопасность.

По сути, в нынешней ситуации, руководителям предприятий-производителей сварной продукции, сварочных материалов и оборудования необходимо обратить внимание на два основных вопроса:

1) При производстве своей продукции необходимо обеспечить безусловное выполнение обязательных требований безопасности продукции (минимально необходимых и достаточных), диктуемых законодательством о техническом регулировании (техническими регламентами). Это необходимо, прежде всего, для обеспечения элементарной рыночной состоятельности предприятия, т.к. в противном случае фактически невозможен нормальный сбыт произведенной продукции.

2) В случае, если к сварной продукции и составным элементам сварочного производства отсутствуют законодательно установленные обязательные требования, предприятие может проводить (при необходимости) оценку соответствия на основе собственного контроля и испытаний (так называемая оценка соответствия на основе собственных доказательств), либо путем введения независимой оценки соответствия в форме сертификации, выполняемой на добровольной основе.

Заключение

Подводя итог вышесказанному можно сказать, что данный информационный материал подтверждает необходимость координации действий на межотраслевой основе всех организаций, имеющих отношение к сварочному производству, с целью

выстраивания общей деятельности в области технического регулирования строго в правовом поле действующего законодательства, понимая свои обязанности и при этом осознанно распоряжаясь своими правами.

К сожалению, из-за того что государственные органы не смогли или не захотели организовать планомерное донесение до производственного сектора экономики РФ сути проведенных ими реформ законодательства, по данной тематике существует множество спекуляций, противоречивых или просто ошибочных мнений и трактовок.

Кроме этого имеются силы, стремящиеся, во что бы это ни стало, сохранить (по инерции) старый порядок регулирования производства сварной продукции, сварочных материалов и оборудования.

Считаем, что в такой ситуации отраслевые объединения предприятий и организаций, действующие в области сварочного производства, должны проявить активность в изучении истинного состояния дел по данным вопросам и раскрытию всех особенностей изменившегося законодательства, прямо или косвенно влияющих на производственную деятельность действующих в конкретной отрасли промышленных предприятий, строительных или монтажных организаций, выполняющих сварочные работы.

В последующих Информационно-аналитических отчетах будут приведены некоторые практические рекомендации для предприятий-изготовителей сварной продукции, сварочных материалов и оборудования в части выстраивания системы требований к изготавливаемой ими продукции, в т.ч. используемой на опасных производственных объектах.

Основные проблемы в применении документов Ростехнадзора для оценки соответствия в сварочном производстве

В данном документе, с целью учета негативного опыта построения работы САСв Ростехнадзора, приведено состояние дел сложившееся с нормативными документами которые ранее служили доказательной базой выполнения процедур аттестации по документам Ростехнадзора.

Одним из главных проблемных вопросов, оказывающим крайне негативное влияние на работу этой системы, является наличие серьезных противоречий в доказательной базе выполнения требований промышленной безопасности при выполнении процедур аттестации по документам Ростехнадзора. К настоящему времени, из-за существовавших ранее противоречий в техническом законодательстве, накопилось множество проблем с применением нормативных документов (НД) федерального и отраслевого уровня, действующих для объектов, подконтрольных Ростехнадзору. В совокупности эти НД содержат множество разрозненных и иногда противоречивых требований к сварке и контролю сварных соединений при изготовлении технических устройств.

Анализ сложившейся ситуации в данной сфере, выполненный вне рамок задач решаемых настоящим документом, показал, что при проведении процедур аттестации все участники сварочного производства постоянно сталкивались с проблемами идентификации (общепризнанной для всех участников этих работ) как самих НД, так и содержащихся в них норм и методов оценки (подтверждения) качества, на соответствие которым необходимо проводить аттестацию всех элементов сварочного производства.

Иными словами для участников процедур аттестации до настоящего времени (прошло более десяти лет действия системы) так и не была предоставлена или разработана единая, законодательно установленная, открытая и доступная база нормативных документов, на соответствие которым проводится оценка соответствия при аттестации. Не было также и органов координирующих и организующих деятельность по актуализации и донесению этой базы НД до ее пользователей.

Очевидно, это объясняется тем, что перед создателями НД изначально и не ставилась специальная задача построения системы требований к параметрам, свойствам и характеристикам продукции и процессам,

проверяемым, при проведении процедур их независимой оценки соответствия.

Данные НД изначально создавались для обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и «*направлены на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее - организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты) к локализации и ликвидации последствий указанных аварий*».

Независимая оценка соответствия должна выстраиваться на классических принципах изначально закладываемых в любой национальной системе технического регулирования:

- *доказательная база оценки соответствия должна быть основана на стандартах, содержащих требования к продукции и стандартам, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений этой продукции;*

- *доказательная база должна быть пригодной для целей оценки соответствия, а также быть открытой и доступной для всех сторон (производителей, поставщиков, потребителей), участвующих в процедурах оценки соответствия.*

Согласно ФЗ-116 правовое регулирование в области промышленной безопасности должно теперь осуществляться на основании «Федеральных норм и правила в области промышленной безопасности». Эти документы могут устанавливать обязательные требования только по двум направлениям - требования к «*осуществлению деятельности в области промышленной безопасности, в том числе требования к работникам опасных производственных объектов*» и требования к «*безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, в том числе обязательные требования к порядку действий в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте*» (статья 4, п.1). Другими словами речь идет о требованиях к объектам находящимся в процессе эксплуатации, а не изготовления или монтажа.

В свою очередь «*К видам деятельности в области промышленной безопасности относятся изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; проведение экспертизы промышленной безопасности; подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в необразовательных учреждениях*» (статья 6, п.1, ФЗ-116).

Как видно из приведенных цитат, НД не могут содержать обязательных требований продукции (техническим устройствам), на основе которых выполняется какая-либо оценка соответствия этой продукции, за исключением экспертизы промышленной безопасности.

В статье 7, п.1 ФЗ-116 прямо указано, что *«Обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, и формы оценки их соответствия таким обязательным требованиям устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании»*, т.е. в соответствии с техническими регламентами, и закрепленными за ними стандартами и сводами правил.

Требования НД обычно содержат требования к параметрам производственных сварных соединений без учета степени (доли) влияния (воздействия) на эти параметры каждого из составных элементов сварочного производства (персонала, технологических процедур сварки, сварочных материалов и оборудования), что крайне необходимо для вынесения объективной (корректной) оценки соответствия (или несоответствия) каждого из этих составных элементов в отдельности. Для этого нужны соответствующие документы, которые в данной области никто специально не разрабатывал.

Сложившаяся ситуация, во-первых, противоречит основополагающим принципам, на которых должна строиться любая национальная система независимой оценки соответствия а, во-вторых, постоянно приводит к субъективности и неоднозначности выбора документов необходимых для признания соответствия (несоответствия) продукции.

При этом необходимо отметить, что многие НД со стороны Ростехнадзора в настоящее время пересматриваются (отменяются или вводятся вновь) в ходе подготовки и утверждения новых Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности в соответствии с утвержденной Ростехнадзором «Концепцией совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности с учетом необходимости стимулирования инновационной деятельности предприятий на период до 2020 года».

Однако и эти, вновь разрабатываемые документы, согласно закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», не будут выполнять роль нормативной базы для проведения оценки соответствия Технических устройств, т.к. обязательные требования этой к продукции и формы оценки ее соответствия теперь устанавливаются в только в сфере действия законодательства о техническом регулировании (ФЗ-184).

В свою очередь, в соответствии с ФЗ-184 нормативная база для проведения оценки соответствия устанавливается только на основании сведений, включаемых в единый «Федеральный информационный фонд технических регламентов и стандартов».

В статье 44, п.2 этого закона указано, что *«В Российской Федерации в порядке и на условиях, которые установлены Правительством Российской Федерации, создается и функционирует единая информационная система, предназначенная для обеспечения заинтересованных лиц информацией о документах, входящих в состав Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов».*

Далее в статье 46, п.1 указано, что *«с 1 сентября 2011 года нормативные правовые акты Российской Федерации и нормативные документы федеральных органов исполнительной власти, содержащие требования к продукции ... и не опубликованные в установленном порядке, могут применяться только на добровольной основе».*

Что касается продукции, не вошедшей в технические регламенты, то согласно данному закону, Правительство РФ до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов, утверждает и ежегодно уточняет единые перечни продукции, подлежащей обязательной сертификации и декларированию соответствия. При этом в статье 46, п.3.1. указано: *«Продукция, на которую не распространяется действие технических регламентов и которая при этом не включена ни в один из перечней ... не подлежит обязательному подтверждению соответствия».*

Таким образом, законодательно установлено, что нормативная база для проведения оценки соответствия составных элементов сварочного производства, в том числе в области промышленной безопасности, может устанавливаться только в едином «Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов». В настоящее время в этом фонде отсутствуют указания на какие-либо НД, относящиеся к сфере деятельности Ростехнадзора и на которых может быть выстроена оценка соответствия в этой сфере. Из этого следует, что аттестация по документам Ростехнадзора, где в качестве нормативной доказательной базы выполнения требований промышленной безопасности служат НД, уже не является легитимной.

Таким образом, для обеспечения требований промышленной безопасности опасных производственных объектов, определяемых сферой действия ФЗ-116, в ближайшее время предстоит построение новой системы оценки соответствия всех составных элементов сварочного производства основанной на принципах, правилах и понятиях установленных законодательством о техническом регулировании (ФЗ-184).

Несоответствие системы аттестации сварочного производства основным принципам технического регулирования

Важнейшим вопросом в организации национальной системы оценки соответствия в сварочном производстве является обязательное обеспечение альтернативности в выборе со стороны заявителя не только конкретного исполнителя данных услуг, но и подходящей ему системы сертификации. Как было сказано ранее, отныне оценка соответствия в области промышленной безопасности строится на основе ФЗ-184 "О техническом регулировании". Согласно статьи 3 («Принципы технического регулирования») этого закона, техническое регулирование должно осуществляться в соответствии с принципами:

- *«недопустимости ограничения конкуренции при осуществлении аккредитации и сертификации»*
- *«недопустимости совмещения одним органом полномочий по аккредитации и сертификации».*

Как известно, согласно документам САСв Ростехнадзора, в нынешней ситуации заявители аттестации вынуждены иметь дело только с одной организацией - СРО НП НАКС, которая сосредоточила в себе все права в данной области и тотально контролирует все, что связано с аттестацией.

Полномочия этой организации простираются от проведения экспертных обследований и инспекционных проверок Аттестационных центров с выдачей разрешительных документов на ведение деятельности по аттестации, что по существующему законодательству квалифицируется как аккредитация, до выдачи документов подтверждающих соответствие составных элементов сварочного производства установленным требованиям, что является полномочиями органа по оценке соответствия (сертификации). Кроме этого СРО НП НАКС имеет монопольное право разрабатывать организационные, нормативные и методические документы по аттестации, осуществлять методическое руководство аттестационной деятельностью.

Очевидно, что данная ситуация, т.е. замкнутость САСв Ростехнадзора только на одну организацию, сосредоточение в этой организации абсолютно всех полномочий, отсутствие конкурентной среды в данной области деятельности, длившееся более десяти лет и бесконтрольность за деятельностью этой организации со стороны федеральных органов исполнительной власти в конечном итоге привели к накоплению в этой системе множества негативных последствий.

Для сравнения необходимо отметить, что сертификация в области сварки во всех странах ЕС может производиться на основе добровольного выбора в любом

из в нотифицированных (признанных) органов по сертификации, наделенных соответствующими полномочиями на основании единого международного законодательства. Каждый из этих органов действует в рамках одной из систем сертификаций, предусматривающих определенный набор испытательных процедур продукции и/или комплекс требований к процессам производства и системе качества производства этой продукции.

Производитель (поставщик) сварочных материалов в странах ЕС и ВТО имеет возможность выбирать по своему усмотрению, в каких системах и органах по сертификации он может производить подтверждение соответствия своей продукции. При этом он руководствуется в первую очередь требованиями Европейских директив (обязательная сфера, включающая требования промышленной безопасности), а в добровольной сфере ориентируется на требования заказчика или действует из соображений престижности продукции и повышения доверия к ней со стороны потребителей на определенном рынке товаров, работ, услуг за счет независимой оценки качества и потребительских свойств своей продукции.

**Несоответствие аттестации по документам Ростехнадзора
с общепринятыми процедурами аттестации как формы оценки
соответствия**

**1. О противоречии процедур аттестации законодательству в области
технического регулирования**

Что касается употребления термина «аттестация», используемого в документах Ростехнадзора по отношению к составным элементам сварочного производства, то данный вид оценки соответствия по многим причинам уже не соответствует ни одной из сфер законодательств регулируемых федеральными законами ФЗ-116, ФЗ-184 и ФЗ-170 в части порядка и способа проведения процедур оценки соответствия.

По данному вопросу дело обстоит следующим образом:

1) Процедуры аттестации (как в части терминологической, так и по сути выполняемых процедур), согласно установившейся национальной и международной классификации видов оценки соответствия, потенциально могут быть применимы, только по отношению к персоналу и не должны применяться к продукции и процессам ее производства. Таким образом, употребление самого понятия «аттестация» по отношению к технологическим процессам производства продукции, а тем более к любой продукции, сейчас противоречит законодательству в области технического регулирования.

2) Если рассматривать аттестацию персонала, то в отличие от сертификации, данная процедура преследует лишь локальные задачи конкретного предприятия (проводится на добровольной основе, по инициативе и силами администрации данного предприятия) в части проверки квалификации (уровня профессиональной подготовки, знаний, навыков) работника с целью определения соответствия занимаемой должности или выполняемой работе (см. разъяснение, приведенное в разделе 2 настоящего приложения).

Поэтому аттестация не может быть отнесена к так называемой «деятельности по оценке соответствия третьей стороной», т.е. оценке соответствия осуществляемой организацией независимой по отношению к объекту оценки соответствия или по отношению к пользователю заинтересованному в этом объекте. На сегодня согласно документам САСв Ростехнадзора аттестация как раз и выполняется исключительно «третьей стороной», т.е. название процедуры противоречит ее сути.

При организации такого рода аттестации не ставится цель установления соответствия персонала предприятия, вовлеченного в процесс изготовления технических устройств (в т.ч. сварной продукции), определенной сумме единых,

нормативно закреплённых требований к знаниям, умениям и навыкам, которые могут быть установлены отраслевыми или государственными нормативными документами для данной категории персонала. Таким образом, процедуры аттестации персонала не имеют ничего общего с процедурами независимой оценки соответствия персонала принятым в РФ.

3) На уровне государственных требований пока официально существует понятие «аттестация» персонала предприятия в области промышленной безопасности, однако эта аттестация относится только к работникам опасного производственного объекта находящегося в эксплуатации и не имеет никакого отношения к персоналу, занятому только изготовлением, ремонтом или реконструкцией технических устройств (в т.ч. сварной продукции).

4) Согласно формируемой в настоящее время в РФ «Системы независимой оценки качества профессионального образования», внедряемые в этой системе процедуры оценки соответствия персонала также имеют понятие «сертификация».

2. Сведения об употреблении термина «аттестация», как одного из видов оценки соответствия персонала в действующем законодательстве

Энциклопедический юридический словарь:

Аттестация должностная - определение квалификации работника, с целью проверки соответствия занимаемой должности.

Аттестация работников - "определение квалификации работника, уровня его знаний и соответствия занимаемой должности. Аттестация призвана содействовать выявлению общего кадрового потенциала, созданию резерва руководящих работников и специалистов".

Аттестация кадров это - "проверка, определение соответствия деловой квалификации, уровня знаний и навыков работника, иных общественно значимых качеств занимаемой должности".

Аттестация - одна из важнейших форм публичного контроля (проверки) качества профессиональной деятельности работника.

Аттестация - это периодическая, комплексная проверка квалификации (уровня профессиональной подготовки, знаний, навыков) работника с целью определения соответствия занимаемой должности (выполняемой работе) на конкретном предприятии.

Определение, приведенное на сайте НАРК http://new.nark-rspp.ru/?page_id=232:

Аттестация — процедура определения степени соответствия сотрудника установленным должностным требованиям (должностной инструкции), которые были положены в основу трудового контракта; проведение аттестации

регламентируется федеральными и отраслевыми нормативными актами (в сфере труда).

В вышеизложенных определениях дано общепринятое понимание аттестации и прослеживается основная цель ее проведения. Опираясь на приведенные определения понятия "аттестации" и обобщив их, можно сказать, следующее:

Аттестация работников - это проводимая предприятием, учреждением, организацией с помощью аттестационной комиссии, в целях постоянного повышения деловой квалификации и идейно политического уровня работников, улучшения их подбора и расстановки.

Аттестация работников - периодическая проверка деловых, политических, организационных, моральных и личностных качеств работников определенной категории в специальной организационной форме

В современном российском кодифицированном источнике трудового права термин "аттестация", к примеру, употреблен в трех значениях.

1. Так, в ст.81 ТК РФ аттестация означает периодическую проверку квалификации работника, результаты которой могут служить основанием для его увольнения по инициативе работодателя.

2. В ст.173 ТК РФ аттестация уже выступает в качестве элемента образовательного процесса работников, совмещающих работу с обучением, дающего право на дополнительные оплачиваемые отпуска. Здесь термин "аттестация" рассматривается как предоставление гарантий и компенсации студентам проходящих итоговую и промежуточную аттестацию в высших учебных заведениях.

3. В ст. 209 ТК РФ под аттестацией понимается оценка условий труда на рабочих местах в целях выявления вредных и опасных производственных факторов и осуществления мероприятий по приведению условий труда в соответствие с государственными нормативными требованиями охраны труда.

Аттестацию проводит работодатель (так называемая «вторая сторона»), а сертификацию – орган по сертификации (третья, независимая, сторона).