



НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО
НАЦИОНАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО
ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ОБОРУДОВАНИЯ И
МАТЕРИАЛОВ ДЛЯ СВАРКИ

НП «НАЦПРОМСВАР»

Аналитический обзор №11

**О применении ведомственных документов Ростехнадзора,
содержащих требования об аттестации сварочного производства**

Содержание

1.	Вводная часть	3
2.	Сведения об отмене применения на обязательной основе нормативных документов об аттестации	3
3.	О причинах введения в федеральные нормы и правила ссылок на правила аттестации	6
4.	О юридической силе документов об аттестации с точки зрения соблюдения принципа соподчиненности по юридической силе	8
5.	О границах применения федеральных норм и правил в области промышленной безопасности	8
	Заключение	10

1. Вводная часть

Настоящий Аналитический обзор содержит информацию о легитимности ведомственных документов Ростехнадзора (Правил безопасности и Руководящих документов), содержащих требования к оценке соответствия (в форме аттестации) продукции, персонала и процессов сварочного производства, перечень которых приведен в Приложении 1.

Согласно старой редакции (действовавшей до 2011 г.) Федерального закона от 21 июля 1997 года N116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее ФЗ-116) все эти Правила безопасности и Руководящие документы (далее Правила) имели статус «нормативные технические документы в области промышленной безопасности». Однако после введения ряда поправок в этот закон был запущен процесс постепенного аннулирования (отмены применения на обязательной основе) нормативных правовых актов с таким статусом.

Позднее, в 2014 г. Ростехнадзором был выпущен еще один документ, содержащий требования в области сварочного производства, - Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Требования к производству сварочных работ на опасных производственных объектах» (далее ФНП).

В этот документ, помимо общих требований к проведению сварочных работ, были также введены требования об аттестации, причем со ссылкой на Правила. Поскольку юридический статус Правил в качестве обязательного документа, как было выше сказано, имеет временный характер (вошел в стадию неопределенности), то правовой статус ФНП (поскольку в них установлена связка с Правилами), также вызывает определенные сомнения и вопросы в части требований об аттестации.

В этой связи крайне актуальной стала задача установления легитимности (юридической силы) Правил и связанных с ними ФНП в конкретный период времени. Именно для решения этой задачи был подготовлен настоящий документ.

2. Сведения об отмене применения на обязательной основе нормативных документов об аттестации

После внесения поправок в ФЗ-116, введенных на основании Федерального закона от 19 июля 2011г. N248-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона «О техническом регулировании» (далее ФЗ-248), Правила, как вид документа были полностью исключены из всех статей ФЗ-116 (на основании статьи 24 ФЗ-248). Вместо «нормативных технических документов в области промышленной безопасности» было введено понятие и вид документа, имеющий статус «федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности».

Из этого вытекает первый вывод о том, что Правила, не являясь по статусу федеральными нормами и правилами, исключены из документов, устанавливающих правовое регулирование в области промышленной безопасности (согласно статьям 3 и 4 ФЗ-116), т.е. не могут более устанавливать обязательные требования в данной сфере деятельности.

Таким образом, всем, кто ранее имел дело с изготовлением и ремонтом продукции (технических устройств, зданий и сооружений) по документам Ростехнадзора необходимо учитывать важный юридический факт - после вступления в действие ФЗ-248 (в 2011г.) никакие документы Ростехнадзора, имевшие ранее статус «нормативные технические документы», не могут устанавливать никаких обязательных требований в области промышленной безопасности. В этом смысле Правила, содержащие требования об аттестации сварочного производства, не являются исключением.

При этом необходимо учитывать, что Правила могли определенное время действовать, т.к. для них официально действовал так называемый «отложенный приоритет», предусмотренный статьей 49 ФЗ-248. В этой статье дана оговорка о том, что для всех ранее существовавших нормативных технических документов Ростехнадзора предусмотрен определенный срок их обязательного действия вплоть до окончательной их отмены:

«Требования промышленной безопасности, установленные нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, принятыми до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат обязательному исполнению до дня вступления в силу соответствующих федеральных норм и правил в области промышленной безопасности»

Для Правил указанный «отложенный приоритет» уже закончился, поскольку документом, отменяющим их обязательное исполнение, явился вступивший в действие в 2014г. документ Ростехнадзора - «Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Требования к производству сварочных работ на опасных производственных объектах» (далее ФНП).

О том, что ФНП, по отношению к Правилам, является тем самым *соответствующим* документом, говорит тот факт, что в ФНП (в п.5, 6, 14, 22) введены требования о том, что до проведения сварочных работ необходимо выполнить аттестацию сварщиков, специалистов сварочного производства, сварочных материалов, оборудования и сварочных технологий. При этом указанное требование дано со ссылкой на упомянутые выше Правила.

Этот означает, что вновь вышедший ФНП, устанавливающий полный комплекс требований к производству сварочных работ на опасных производственных объектах (далее ОПО), является тем самым *«соответствующим»* ФНП (как сказано в статье 49 ФЗ-248), вступление которого

в силу означает отмену действия *«требований промышленной безопасности, установленных нормативными документами федеральных органов исполнительной власти»*, которые считались действующими до дня вступления в силу ФНП.

Из этого положения закона (статья 49 ФЗ-248) вытекает, что Правила, устанавливающие порядок аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства, а также порядок применения сварочных материалов, оборудования и сварочных технологий, с момента вступления в действие ФНП потеряли обязательный характер. Это является юридическим фактом, прямо проистекающим из нормы федерального закона, с этим фактом бесполезно спорить.

Таким образом, указанные изменения законодательства федерального уровня повлекли следующие последствия юридического характера, имеющие основополагающее значение:

1. Правила (ПБ 03-273-99, РД 03-495-02, РД 03-613-03, РД 03-614-03 и РД 03-615-03), имевшие ранее статус «нормативные технические документы», после поправок в ФЗ-116 (в статьи 3 и 4), введенных на основании ФЗ-248 (статья 24), потеряли свою юридическую силу (в качестве документов применяемых на обязательной основе), поскольку документов с таким статусом в обновленном законодательстве о промышленной безопасности уже не предусмотрено.

2. В соответствии со статьей 49 ФЗ-248 вступление в силу ФНП «Требования к производству сварочных работ на опасных производственных объектах», содержащих требования об аттестации в области сварочного производства, означает автоматическую отмену обязательного применения (действия) Правил.

3. Даже если Ростехнадзор не отменит Правила (не выпустит официальный документ об их отмене) для предприятий и монтажных организаций, выполняющих сварочные работы, Правила уже не имеют юридически обязывающего значения и могут исполняться исключительно на добровольной основе.

Другими словами, начиная с 2014 года (после введения в действия ФНП), никакой орган исполнительной власти (включая Ростехнадзор) не может требовать от предприятий обязательного исполнения Правил, согласно которым ранее выполнялась оценка соответствия (в форме аттестации) сварочного производства.

Из вышеприведенных выводов о потере Правилами статуса обязательных документов следует еще один важный правовой постулат, затрагивающий деятельность непосредственного исполнителя работ по аттестации. Дело в том, что Правила устанавливают не только технические процедуры аттестации (оценки соответствия) составных элементов сварочного производства, но и порядок функционирования системы аттестации сварочного производства (САСв) Ростехнадзора. В качестве центрального и исполнительного органа САСв в этих

документах указана организация – «Национальный аттестационный комитет по сварочному производству» (НАКС). Именно за счет этих указаний организация НАКС могла ранее действовать в качестве единственной организации в стране, имеющей право выполнять аттестацию, т.е. выдавать конечные документы, подтверждающие соответствие установленным требованиям («Свидетельства об аттестации»). Другими словами, формально полномочия на аттестацию давали исключительно Правила.

Поэтому к вышеприведенным основополагающим выводам, как правовое последствие указанного юридического факта (отмена обязательного действия Правил) следует добавить вывод частного порядка:

в результате потери Правилами статуса документов, применяемых на обязательной основе, функционирование организации НАКС в качестве центрального и исполнительного САСв Ростехнадзора, также не имеет законных оснований.

Приведенные выше изменения в требованиях к оценке соответствия сварочного производства не являются какими-то экстраординарными и революционными событиями, поскольку вполне вписываются в планомерно осуществляемую государством реформу законодательства о промышленной безопасности и техническом регулировании. Предприятиям, чья производственная деятельность связана со сварочным производством, следует осознать эти изменения и учитывать при планировании процедур подтверждения соответствия продукции и процессов, задействованных в этом производстве.

В настоящем документе не затрагивается вопрос преемственности обозначенной в Правилах организации НАКС с нынешней организацией, выполняющей аттестацию - Некоммерческое Партнерство Саморегулируемая организация «Национальное Агентство Контроля Сварки» (СРО НП «НАКС»), поскольку этот вопрос тоже изучен и выявлен факт отсутствия преемственности этих организаций.

Данный факт означает, что СРО НП «НАКС» уже много лет (фактически с 2004г.) не имеет законных (официально установленных) прав на выполнение аттестации не только по вышеуказанным причинам, но и по причинам организационно-правового характера. Поскольку анализ и описание этих несоответствий занимает достаточно много места, данный вопрос проанализирован и сведен в отдельный документ, подготовленный НП «НАЦПРОМСВАР».

3. О причинах введения в федеральные нормы и правила ссылок на правила аттестации

Далее необходимо дать некоторые пояснения о причинах появления в ФНП ссылок на Правила, что, собственно, привело к ситуации, описанной в предыдущем

разделе, т.е. к потере ими статуса документов, имеющих «обязательное исполнение».

В результате этой ссылки при выпуске ФНП образовалось, мягко говоря, правовое недоразумение, вызывающее у любого здравомыслящего человека естественный вопрос:

зачем нужно было вводить в действие ФНП, который просто фактом своего вступления в действие тут же отменил нормативные документы Ростехнадзора (Правила), на которые даны ссылки в этом же вновь вышедшем ФНП?

Нормальной логикой такое «нормотворчество» объяснить невозможно. Скорее всего, авторы ФНП в условиях действия нового законодательства федерального уровня вынуждены были буквально выкручиваться и любыми способами (в данном случае способ совершенно экзотический) сохранить аттестацию в надежде, что никто не заметит этого подлога.

Сейчас уже понятно, что перед авторами ФНП стояли две задачи, которые в условиях действующего законодательства были практически невыполнимы:

- ввести в ФНП требование об аттестации (оценке соответствия) продукции и процессов сварочного производства при том, что данный шаг абсолютно незаконен, поскольку такое требование не предусмотрено вышестоящим федеральным законом (ФЗ-116) и напрямую относится к законодательству о техническом регулировании;

- несмотря на то, что действующим законодательством Правила, как вид документа, были отменены еще в 2011 году, в ФНП все же были сделаны ссылки на эти Правила, очевидно, с целью любой ценой сохранить права на аттестацию для организации НАКС, которая записана в Правилах.

При всей, казалось бы, абсурдности и очевидной незаконности данной затеи, авторы ФНП пошли на этот двойной подлог и, как ни странно, данный противозаконный шаг до сих пор остался практически незамеченным.

Данный факт свидетельствует, с одной стороны, о мошеннических действиях авторов ФНП ради сохранения деятельности по аттестации, а с другой – говорит о недостаточной правовой грамотности представителей предприятий, которые продолжают пользоваться указанными документами, несмотря на полную потерю их легитимности.

Тем не менее, указанные выше махинации и уловки авторов ФНП не могут скрыть за собой правовую константу о том, что Правила, с выходом указанного ФНП, употребляя юридическую терминологию, потеряли статус документа обязательного для исполнения.

4. О юридической силе документов об аттестации с точки зрения соблюдения принципа соподчиненности по юридической силе

Перед тем как перейти к анализу области действия ФНП, как единственного легитимного документа Ростехнадзора, претендующего на установление требований к выполнению сварочных работ, необходимо дать краткую информацию о существующем в РФ принципе распределения нормативных правовых актов по их юридической силе.

Юристам известно, что любой правовой акт действует не сам по себе, а обязательно встроен в определенную иерархию (строгое соблюдение принципа соподчиненности по юридической силе) этих документов. Причем на самом верхнем уровне этой иерархии находятся федеральные законы, а ведомственные (подзаконные) акты федеральных органов исполнительной власти (Ростехнадзор один из таких органов) расположены в самом низу этой иерархической лестницы.

На практике это означает, что ведомственные акты по определению не могут содержать требования, не предусмотренные или противоречащие вышестоящим федеральным законам.

Для понимания общих границ применения упомянутого выше ФНП необходимо изначально подчеркнуть, что этот документ по своему статусу (юридической силе) относится к самой нижней категории – ведомственный (подзаконный) нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти (Ростехнадзора). Отсюда вытекает безусловная юридическая константа – ФНП не может содержать требования, не предусмотренные любыми федеральными законами или техническими регламентами.

Более подробная информация о том, как действует этот основополагающий иерархический принцип построения российского законодательства, содержится в отдельном документе, выпущенном НП «НАЦПРОМСВАР» (<http://promsvar.ru/docs>).

5. О границах применения федеральных норм и правил в области промышленной безопасности

Необходимость выяснения и четкого определения границ применения ФНП, содержащего требования к проведению сварочных работ на ОПО возникла не только потому, что этот документ потерял свою юридическую значимость в части обязательных требований об аттестации. Проблема еще и в том, что вокруг него появилось большое количество недобросовестных спекуляций, затрагивающих области его действия, а потому данный вопрос нужно разобрать отдельно.

Со стороны СРО НП «НАКС», как частной организации, материально заинтересованной в сохранении аттестации в сварочном производстве, активно продвигается идея о том, что ФНП распространяется на все стадии жизненного цикла продукции (проектирование, производство, строительство, монтаж, наладка,

эксплуатация, хранение, перевозка, реализация и утилизация). На самом деле это не так, поскольку такую область применения имеют документы, создаваемые исключительно в области законодательства о техническом регулировании, к которому ФНП никак не относится.

На самом деле требования любых ФНП, согласно статьи 4 ФЗ-116, распространяются исключительно на безопасную эксплуатацию технических устройств, зданий и сооружений, используемых на ОПО.

Теперь непосредственно об области применения ФНП в формулировках нормативных правовых актов, а не «интерпретаторов» этого документа. Все встает на свои места, если обратить внимание на положения ФНП, где, собственно, и определена область его применения (раздел I, п.2):

«Настоящие ФНП устанавливают требования к организации и производству сварочных работ на поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору ... объектах, технических устройствах и сооружениях опасных производственных объектов (далее - ОПО) при осуществлении деятельности в области промышленной безопасности.

Если обратить внимание на выделенные ключевые слова, то из приведенного выше текста вытекает следующее:

1. Требования ФНП распространяются только на поднадзорные объекты, т.е. на уже действующие (введенные в эксплуатацию) ОПО, и эти требования никак не затрагивают стадии жизненного цикла продукции, связанные с ее проектированием, изготовлением, строительством, монтажом.

2. В сфере действия законодательства о промышленной безопасности не входит регулирование правовых отношений в области оценки соответствия (это сфера законодательства о техническом регулировании). В перечисленных в этом законе видах *деятельности в области промышленной безопасности* (статья 6, п.1) нет вида деятельности «оценка соответствия».

Следовательно, ФНП не могут устанавливать обязательные требования к оценке соответствия продукции и процессов, отличные от требований законодательства о техническом регулировании, в котором оценка соответствия предусмотрена в форме сертификации или декларирования, но никак не в форме аттестации.

3. В ФНП (тоже в разделе I, п.2) прямо указано, что федеральные законы и технические регламенты имеют приоритет (большую юридическую силу) по отношению к этому ведомственному акту:

«Требования настоящих ФНП при изготовлении технических устройств применяются в части, не противоречащей требованиям технических регламентов, разработанных в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. N184-ФЗ «О техническом регулировании».

Поскольку ни Федеральный закон «О техническом регулировании» и ни один из действующих технических регламентов РФ и Таможенного союза (разработанных на основе этого закона) не содержат требований к оценке соответствия продукции и процессов в форме аттестации, данное требование не может иметь обязательный характер.

Таким образом, требования ФНП об аттестации противоречат требованиям технических регламентов в части оценки соответствия сварочного производства, что автоматически уничтожает юридическую значимость в части этого требования на основании существующего в РФ универсального принципа верховенства законодательства федерального уровня перед ведомственными документами.

Заключение

По совокупности сведений, приведенных в настоящем документе, можно сделать следующие выводы:

1. В силу внесения поправок в действующее законодательство Правила Ростехнадзора, содержащие требования об аттестации сварочного производства, потеряли статус документов, имеющих обязательное применение (действие).

2. Правила уже не имеют юридически обязывающего значения для предприятий и монтажных организаций, выполняющих сварочные работы. Поэтому отсутствие и наличие самого по себе факта их отмены не имеет принципиального значения для этих предприятий и организаций.

3. В результате потери Правилами статуса документов, применяемых на обязательной основе, функционирование организации НАКС в качестве центрального и исполнительного органа САСв Ростехнадзора не имеет законных оснований и, следовательно, документы, выдаваемые по итогам этой оценки соответствия, не могут считаться легитимными.

4. Иные требования ФНП (не относящиеся к аттестации) распространяются на выполнения сварочных работ только при эксплуатации технических устройств, зданий и сооружения на действующих (введенных в эксплуатацию) опасных производственных объектах и никак не распространяются на стадии жизненного цикла этой продукции, связанные с ее проектированием, изготовлением, строительством и монтажом.

5. Требования ФНП не могут распространяться на обязательные требования к оценке соответствия продукции и связанных с продукцией процессов (включая процессы сварки) поскольку такие требования устанавливаются исключительно в технических регламентах, разработанных на основе законодательства о техническом регулировании, к которому ФНП не относятся.