



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.

Уже более десяти лет в РФ идет реформа технического регулирования, главным итогом которой должно было стать принятие технических регламентов, 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.

Сейчас, собственно, и наступило то самое время, когда практически на всю сварную продукцию, влияющую на безопасность, приняты технические регламенты РФ и Таможенного союза. Кроме этого за последние два года в упомянутые выше ФЗ-116 и ФЗ-184 введены ряд существенных поправок, уточняющих и более четко разграничивающих область их применения (введенных 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, N22-ФЗ от 04.03.2013).

Однако вышеуказанные, в целом положительные и давно ожидаемые процессы привели в ряде случаев к возникновению среди участников сварочного

производства множество различных толкований и спорных вопросов, относящихся 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 свой «бизнес» 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.

Приведенные в данном документе выдержки из федеральных законов позволят руководителям предприятий и организаторам сварочного производства, обратившись к первоисточнику, однозначно определить для своей конкретной деятельности (самостоятельно или с помощью юридических служб) нормативно-правовые границы новых требований (обязательных или рекомендательных) к составным элементам сварочного производства, включая способы (виды) оценки их соответствия в свете последних изменений этих законов.

В приложении к настоящему документу 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.

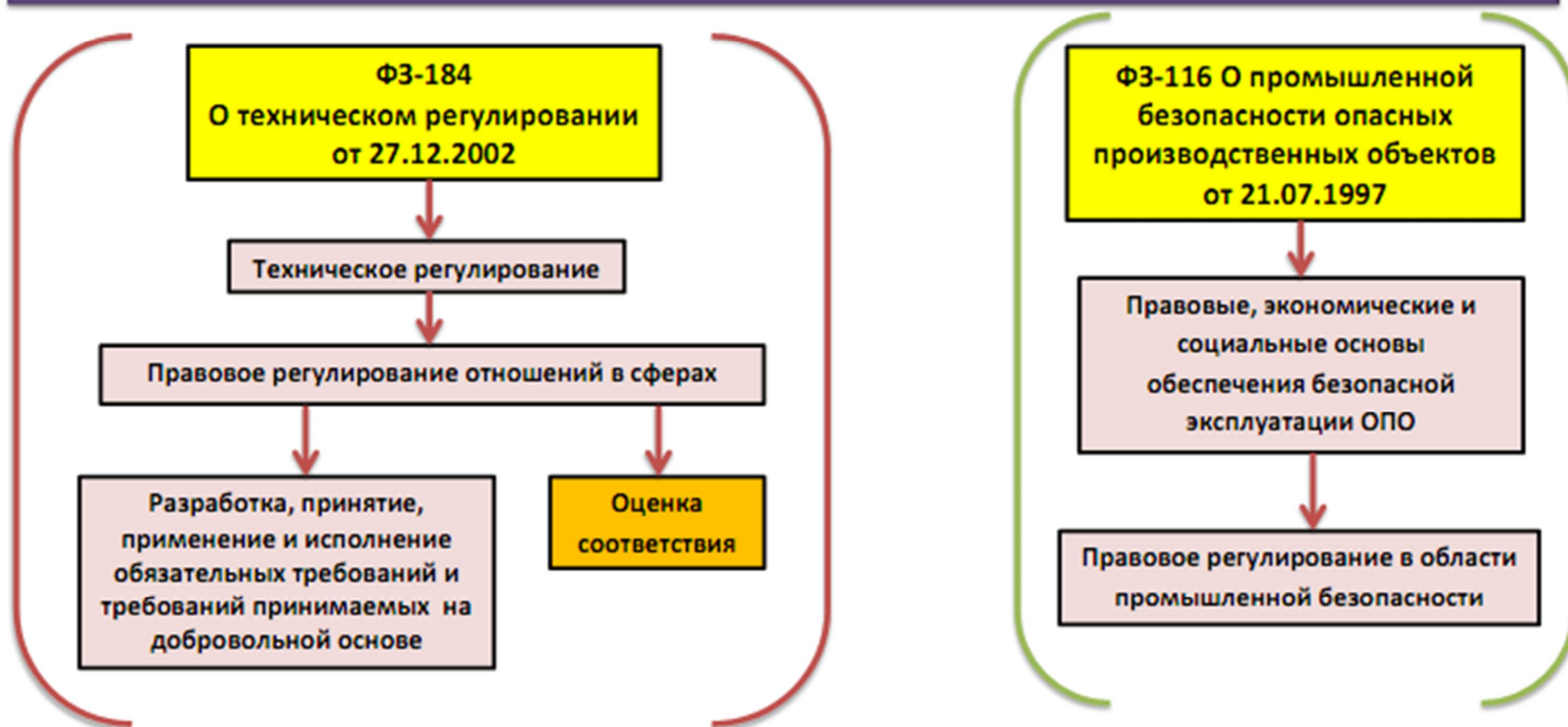
Еще раз обращаем внимание на то, что представленный в данном документе порядок установления требований к продукции на данный момент существенно актуализирован, а по некоторым вопросам даже в корне изменен по отношению к ранее существовавшему порядку и для многих он не знаком.

2. Обзор комментариев к законам

Основные этапы реформирования законодательства, определяющего обязательные требования к продукции, процессам изготовления продукции и оценке соответствия представлены в виде блок-схемы (рис. 1)

Этапы реформирования законодательства определяющего обязательные требования к продукции, процессам изготовления продукции и оценке соответствия

Нормативные правовые акты и объекты правового регулирования обязательных требований сферах технического регулирования и промышленной безопасности



ФЗ-184

Объекты технического регулирования

Продукция, в том числе здания и сооружения

Связанные с требованиями к продукции процессы проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации

Обязательные требования

Требования принимаемые на добровольной основе

Обязательная сертификация

Декларирование соответствия

Добровольная сертификация

ФЗ-116

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

Нормативные правовые акты Президента и Правительства РФ

Нормативные технические документы (ПБ, РД и др.)

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

Введены новые требования, понятия, определения и документы

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

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, приемка и ввод в
эксплуатацию объекта,
строительство которого
закончено, и иные формы

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

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

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

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

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

ФЗ-116

Требования к продукции отсутствуют

Оценка соответствия продукции и процессов связанных с требованиями к продукции

ФЗ-184

ФЗ-116

Продукция и
связанные с
требованиями к
продукции
процессы и формы
оценки
соответствия в
составе Технических
регламентов

Процессы
связанные с
требованиями к
продукции не
вошедшие в
состав
Технических
регламентов

Продукция и
формы оценки
соответствия не
вошедшие в состав
Технических
регламентов

Требования
к оценке
соответствия
отсутствуют

Обязательная
сертификация

Декларирование
соответствия

Добровольная сертификация

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



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.



Рис. 2 Состав нормативно правовых актов, действующих в законодательно регулируемой сфере



Рис. 3 Порядок установления обязательных требований в законодательно регулируемой сфере

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).

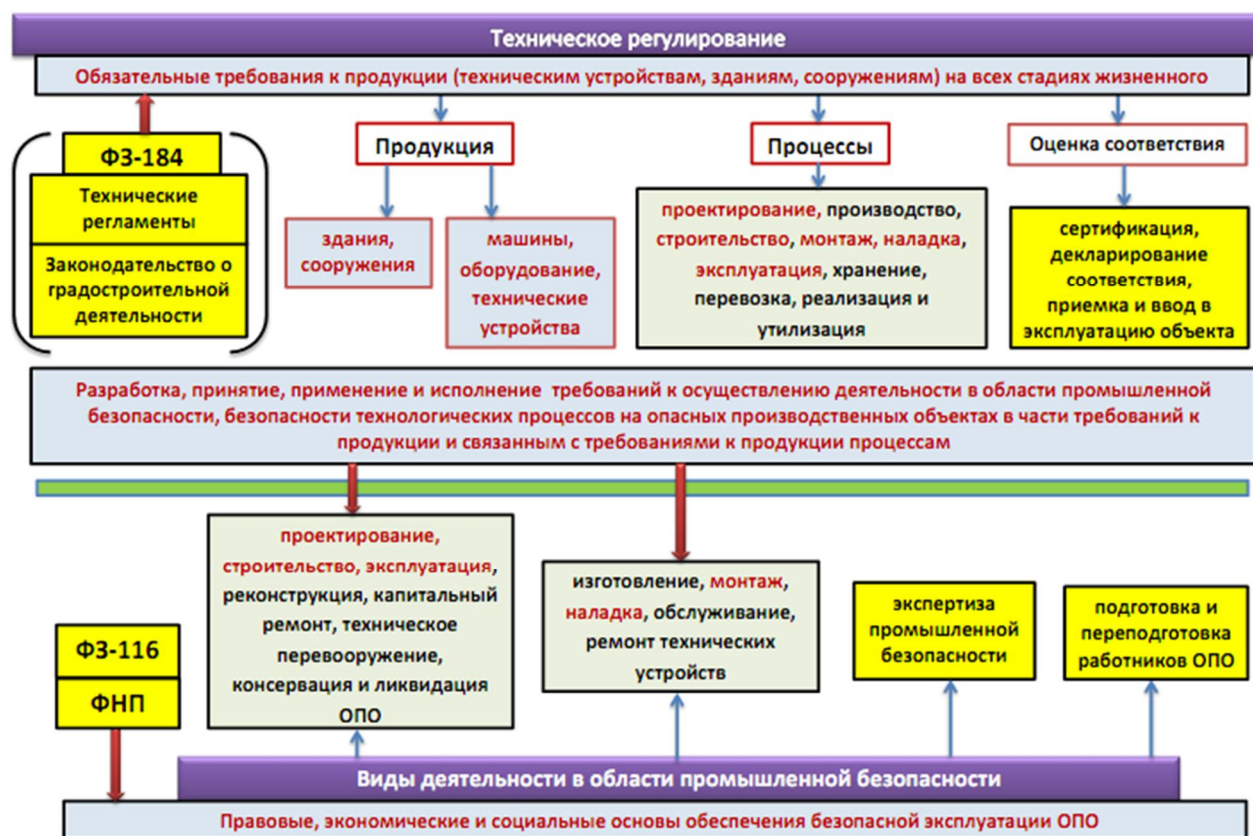


Рис. 4 Установление обязательных требований в законодательно регулируемой сфере

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, устанавливающих обязательные требования к техническим устройствам, 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 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 законе отсутствует какое-либо упоминание о том, что ФЗ-116 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 самым опасным производственным объектам, а также требования к их обязательной оценке соответствия.

Причем эти обязательные требования относятся ко всем этапам жизненного цикла продукции («процессам проектирования, включая изыскания, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг»).

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.

3. 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 осязаемое 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 законодательство 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 призван содействовать координации действий производителей сварной продукции, сварочных материалов и оборудования, а также других организаций, имеющих отношение к сварочному производству в области технического регулирования, с целью выстраивания общей деятельности 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.