



НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО
НАЦИОНАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО
ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ОБОРУДОВАНИЯ И
МАТЕРИАЛОВ ДЛЯ СВАРКИ

НП «НАЦПРОМСВАР»

Аналитический обзор №10

**Нарушения федеральных законов, выявленные
в проекте изменений в законодательство промышленной безопасности опасных
производственных объектов**

Москва
НАЦПРОМСВАР 2016

Содержание

Введение	3
1. Общие положения	4
2. Основные принципы организации деятельности по оценке соответствия	5
3. Разграничение сфер правового регулирования законодательства о промышленной безопасности и техническом регулировании	7
4. Определение аттестации как вида деятельности	11
5. Сведения о дублировании требований об аттестации сварочного производства по отношению к требованиям, установленным в законодательстве о техническом регулировании	15
6. Противоречия законодательству о техническом регулировании	20
7. Противоречия законодательству о промышленной безопасности	23
8. Сведения об утрате нормативно-технической основы аттестации по документам Ростехнадзора	26
9. Противоречия законодательству о саморегулировании	29
10. О фактах нарушений процедур оценки регулирующего воздействия	34
11. Общая характеристика противоправных действий, использованных при введении поправок в законодательство	36
Заключение	38

Вводная часть

Настоящий Аналитический обзор содержит анализ и экспертное заключение о несоответствии законодательству РФ проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее Проект), опубликованного на сайте <http://regulation.gov.ru> «Федерального портала проектов нормативных правовых актов» (далее Портал) для проведения процедур ОРВ. Проект инициирован со стороны Ростехнадзора и саморегулируемой организации Некоммерческое Партнерство «Национальное Агентство Контроля Сварки» (СРО НП «НАКС»).

В настоящем документе содержится анализ статьи 1 Проекта, согласно которой в ФЗ-116 вводится новая статья 8¹ «Требования промышленной безопасности к производству сварочных работ на опасных производственных объектах». Анализ выполнен строго с юридической точки зрения путем сопоставления положений статьи 8¹ с конкретными текстами федеральных законов, с которыми этот документ вступил в противоречие.

Для анализа использованы следующие федеральные законы:

- Федеральный закон от 21 июля 1997 года N 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее ФЗ-116);
- Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее ФЗ-184);
- Федеральный закон N412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (далее ФЗ-412);
- Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее ФЗ-315).

В настоящем документе приведено описание сути противоречий конкретных положений Проекта указанным федеральным законам, как в совокупности, так и по каждому из них отдельно. В конце документа в качестве заключения приведены общие выводы о юридической несостоятельности в целом всего Проекта и даны сведения об истинных мотивах лиц, заинтересованных в его подготовке и введении в действие.

1. Общие положения

Основополагающим принципом нормотворческой деятельности всех, без исключения, федеральных органов исполнительной власти является неукоснительное соблюдение границ правового регулирования установленных и закрепленных между сферами действия различных законодательств. Никто (в том числе, Ростехнадзор) не имеет право нарушать этот принцип.

Тем не менее, анализ Проекта выявил, что введенные в нем требования к производству сварочных работ в части обязательной оценки соответствия (аттестации) сварочного производства вступают в противоречие одновременно с четырьмя федеральными законами: ФЗ-116, ФЗ-184, ФЗ-412 и ФЗ-315. Причем противоречия выявлены по ключевому вопросу – нарушены границы правового регулирования всех четырех указанных федеральных законов.

Приступая к анализу Проекта, необходимо в самом общем плане сформулировать объект его регулирования.

Поскольку Проект вводит поправки только в ФЗ-116, объектом его регулирования должна быть исключительно «промышленная безопасность опасных производственных объектов». Опасный производственный объект (ОПО) предметно состоит из продукции, к которой, согласно принятой в ФЗ-116 и ФЗ-184 терминологии, относятся - технические устройства, здания и сооружения. С этой продукцией, как и любой другой, неразрывно связаны также и процессы, сопровождающие ее на всех стадиях жизненного цикла.

Согласно ФЗ-184 (статья 1, п.1) к процессам, связанным с продукцией на всех стадиях ее жизненного цикла относятся:

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

Процессы сварки (сварочное производство) являются, как правило, составной частью каждого из перечисленных выше процессов.

Поскольку в Проекте введены требования «к выполнению сварочных работ», то объектом регулирования, в данном случае, является не сама по себе продукция, используемая на ОПО, а связанные с этой продукцией процессы (в данном случае процессы сварки).

В отношении процессов, связанных с продукцией, также как и самой продукции, действующим законодательством установлен определенный порядок «разработки, принятия, применения и исполнения», как «обязательных требований», так и требований исполняемых «на добровольной основе» (статья 1, п.1 ФЗ-184).

Этот порядок обязаны соблюдать все участники рынка товаров (работ, услуг), действующие на территории РФ, а также федеральные органы исполнительной власти, выполняющие контрольные и надзорные функции или занимающиеся нормотворчеством (в пределах своих полномочий) в сфере действия конкретного законодательства.

В данном случае авторы Проекта нарушили этот действующий в РФ основополагающий порядок установления обязательных требований к продукции и процессам. При внесении поправок в один из федеральных законов (ФЗ-116) они проявили полное пренебрежение действующим законодательством о техническом регулировании, на котором строится производственная деятельность многих тысяч российских предприятий.

Суть нарушений заключается в том, что Проект, находясь целиком в сфере правового регулирования законодательства о промышленной безопасности (ФЗ-116), вносит требования к оценке соответствия продукции и процессов (в форме аттестации), относящиеся к совсем иной сфере правового регулирования - законодательству о техническом регулировании (ФЗ-184).

Это нарушение, в свою очередь, повлекло за собой нарушения установленного в ФЗ-184 и ФЗ-412 порядка наделения полномочиями на ведение деятельности по оценке соответствия продукции и процессов. Кроме этого, установленное в Проекте требование об обязательном членстве в саморегулируемой организации лиц, претендующих на деятельность по оценке соответствия, привело еще и к нарушению ФЗ-315.

В последующих разделах настоящего документа приведено описание действующего в РФ порядка оценки (подтверждения) соответствия продукции и связанных с продукцией процессов. На этой объективной основе, последовательно для каждого из указанных федеральных законов (ФЗ-184, ФЗ-412, ФЗ-116 и ФЗ-315), сделаны выводы о противоречиях Проекта конкретным статьям этих законов.

2. Основные принципы организации деятельности по оценке соответствия

В национальном законодательстве РФ обязательная оценка (подтверждение) соответствия продукции и связанных с продукцией процессов сопровождается совокупностью определенных условий, правил и требований к осуществлению данной деятельности, установленных на государственном уровне в виде федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Общее правовое регулирование деятельности в области оценки соответствия всех видов продукции и связанных с продукцией процессов в РФ осуществляется на

основе ФЗ-184, являющимся основополагающим федеральным законом законодательства о техническом регулировании. Конкретные требования к оценке соответствия, включая формы ее проведения (сертификация или декларирование) на обязательной основе устанавливаются исключительно в технических регламентах, разрабатываемых на основе ФЗ-184. Добровольное подтверждение соответствия продукции и процессов на независимой основе выполняется также в рамках законодательства о техническом регулировании, причем исключительно в форме сертификации.

Для некоторых сфер производственной деятельности действующим законодательством устанавливаются особенности оценки соответствия. Эти сферы производственной деятельности обозначены в статье 5 ФЗ-184, где обозначены виды продукции, для которой вводятся специфические требования к оценке соответствия (в частности, к оборонной и некоторой другой продукции). Эти требования устанавливаются в специально разработанных для этих целей нормативных правовых актах.

Необходимо сразу отметить, что продукция, применяемая на ОПО (технические устройства, здания и сооружения), в этот перечень не входит, следовательно, на данную продукцию в полной мере (без каких-либо исключений) распространяется законодательство о техническом регулировании.

Кроме этого важнейшей составляющей деятельности по оценке соответствия является строгая регламентация порядка (процедур, критериев) допуска лиц к этой деятельности. В РФ правовое регулирование этих процедур осуществляется в рамках национальной системы аккредитации, в основу которой положен ФЗ-412.

В ФЗ-412 (статьи 1, 2) перечислены некоторые сферы производственной деятельности, имеющие особенности аккредитации, подобно тому, как это сделано в статье 5 ФЗ-184. При этом, положения ФЗ-412 (также как и статья 5 ФЗ-184) не содержат никаких особенностей аккредитации лиц, претендующих на оценку соответствия в отношении продукции, используемой на ОПО. Другими словами, сфера действия ФЗ-412 распространяется на допуск лиц к деятельности по оценке (подтверждению) соответствия продукции, в том числе, технических устройств, зданий и сооружений, используемых на ОПО.

Таковы общие принципы организации деятельности по оценке соответствия в РФ и именно таким образом должна быть организована эта деятельность на обязательной или добровольной основе, причем во всех сферах производственной деятельности (за исключением видов продукции, указанных в статье 5 ФЗ-184).

Однако предварительное ознакомление с Проектом показало, что имеющиеся в нем требования к оценке соответствия продукции и процессов применительно к локальной производственной деятельности (сварочное производство) содержат иные подходы, не совпадающие с описанными выше и принятыми в действующем законодательстве РФ основополагающими принципами.

3. Разграничение сфер правового регулирования законодательства о промышленной безопасности и техническом регулировании

Для того чтобы юридически строго определить линию разграничения между сферами правового регулирования законодательства о промышленной безопасности и техническом регулировании, необходимо обратить внимание на сформулированные в ФЗ-116 и ФЗ-184 сферы их действия.

Данный вопрос требует особого внимания, т.к. эти формулировки на первый взгляд имеют определенное наложение, чем пользуются лица, желающие продублировать в рамках ФЗ-116 требования, которые уже установлены в рамках ФЗ-184. Опыт взаимодействия с представителями Ростехнадзора, в том числе на уровне официальных запросов, показал их стремление постоянно использовать неверные трактовки этого разграничения в попытке доказать свои претензии на регулирование деятельности по оценке соответствия продукции и связанных с продукцией процессов. Причем, эти трактовки создаются достаточно примитивно – путем недобросовестных манипуляций отдельными предложениями законов, выхваченными из общего контекста установленных в них требований.

На самом деле, как будет показано ниже, требования, установленные в сферах правового регулирования всех указанных выше законов, в настоящее время (до внесения поправок, предусмотренных Проектом) имеют четкую границу, которую однозначно понимают участники рынка товаров (работ, услуг), и никак не хотят признавать представители Ростехнадзора.

Ключ к пониманию этих границ заложен в трактовке понятий:

- процессы, связанные с продукцией на всех стадиях ее жизненного цикла;
- виды деятельности в области промышленной безопасности.

Требования законодательства о техническом регулировании (статья 1, п.1 ФЗ-184) распространяются не только на продукцию, но также и на связанные продукцией процессы на всех стадиях жизненного цикла продукции. Эти процессы сформулированы следующим образом:

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

С другой стороны, в ФЗ-116 (статья 6) перечислены «виды деятельности в области промышленной безопасности», которые в какой-то мере пересекаются с названиями процессов, сформулированных в ФЗ-184:

«проектирование, строительство, эксплуатация, реконструкция, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация и ликвидация опасного производственного объекта; изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте»

Сопоставляя тексты обоих законов, стоит обратить внимание на два обстоятельства:

- во-первых, перечисленные в ФЗ-116 «виды деятельности в области промышленной безопасности» словесно почти совпадают с перечисленными в ФЗ-184 «процессами, связанными с продукцией», требования к которым устанавливаются в законодательстве о техническом регулировании;

- во-вторых, в перечисленных видах деятельности, относящихся к сфере действия ФЗ-116, нет видов деятельности, формулируемых как «разработка, принятие, применение и исполнение обязательных требований к продукции и процессам», а также «оценка соответствия».

Первый фактор может навести на мысль, что на основе ФЗ-116, как и на основе ФЗ-184, потенциально могут устанавливаться требования к продукции, применяемой на ОПО, причем на стадиях жизненного цикла этой продукции предшествующих введению ее в эксплуатацию («изготовление, монтаж, наладка, строительство»).

Второй фактор, наоборот, свидетельствует, что установление требований к продукции и связанных с продукцией процессов, а также деятельность по оценке соответствия продукции и процессов точно не входит в сферу правового регулирования, назначенную для ФЗ-116, т.е. требования к этой деятельности не могут устанавливаться в рамках законодательства о промышленной безопасности.

В этой связи для получения юридически значимых фактов, свидетельствующих о наличии или отсутствии наложения требований к продукции, используемой на ОПО, изложенных в законодательстве о промышленной безопасности и техническом регулировании, необходимо проанализировать и сопоставить характер и состав этих требований поочередно со стороны ФЗ-116 и ФЗ-184.

Необходимо проверить, имеется ли на данное время (до внесения поправок в ФЗ-116, указанных в Проекте) баланс требований между основополагающими федеральными законами (ФЗ-116, ФЗ-184 и ФЗ-412), а если имеется, то необходимо

убедиться в том, что этот баланс ясно обозначен и понятен участникам рынка этой продукции.

Первый и ключевой фактор, позволяющий понять линию разграничения требований указанных законодательств, содержится в тексте преамбулы ФЗ-116:

«Настоящий Федеральный закон определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов».

Далее, в статье 1 ФЗ-116, где установлены термины и понятия, используемые в законодательстве о промышленной безопасности, также указано, что это законодательство распространяется исключительно на «эксплуатацию опасных производственных объектов».

Другими словами, для законодательства о промышленной безопасности на уровне федерального закона изначально определена сфера правового регулирования сформулированная как:

«комплекс взаимосвязанных организационных и технических мероприятий, осуществляемых организацией, эксплуатирующей опасные производственные объекты, в целях предупреждения аварий и инцидентов на опасных производственных объектах, локализации и ликвидации последствий таких аварий».

При этом в ФЗ-116 нет ни одного положения, из которого вытекала бы возможность установления обязательных требований к продукции, связанным с продукцией процессам, а также к оценке соответствия продукции и процессов.

Более того, согласно конкретным положениям ФЗ-116 установление требований к продукции, используемой на ОПО, прямо отнесено в область законодательства о техническом регулировании:

- в части технических устройств - в статье 7 п.1;
- в части зданий и сооружений - в статье 8 п.3.1.

Теперь взгляд со стороны законодательства о техническом регулировании. В ФЗ-184 (статья 1 п.4 и статья 7 п.1) имеется прямое указание о том, что положения данного закона в полной мере распространяются, в том числе, на «разработку, принятия, применение и исполнение» требований к продукции, используемой на ОПО, и связанным с этой продукцией процессам.

Другими словами, установление требований продукции и процессам в рамках ФЗ-184, тоже относится к «осуществлению деятельности в области промышленной безопасности», когда встает вопрос об установлении этих требований на обязательной основе.

В рамках законодательства о техническом регулировании обязательные требования к продукции, применяемой на ОПО, устанавливаются в Технических

регламентах РФ и Таможенного союза, разрабатываемых также на основе ФЗ-184. В том случае если продукция потенциально может применяться на ОПО, то Технические регламенты в обязательном порядке содержат требования, относящиеся, в том числе, к промышленной безопасности. Кроме этого все Технические регламенты в обязательном порядке содержат требования к оценке соответствия продукции и процессов.

Требования к процессам, связанным с продукцией, вошедшей в состав Технических регламентов, устанавливаются посредством указания конкретных форм подтверждения продукции, которые, в свою очередь, содержат требования к подтверждению соответствия всех процессов, сопровождающих продукцию.

Как было показано выше, сфера применения ФЗ-412, устанавливающего порядок аккредитации (допуска) лиц к деятельности по оценке соответствия продукции и процессов, также как и ФЗ-184, распространяется, в том числе, на продукцию, используемую на ОПО.

Из приведенных выше положений федеральных законов вытекают следующие принципиально важные выводы:

- установление требований к продукции, используемой на ОПО, процессам, связанным с этой продукцией, а также к оценке соответствия продукции и процессов, относится к сфере правового регулирования законодательства о техническом регулировании (ФЗ-184);

- установление требований к аккредитации (наделения полномочиями) лиц, осуществляющих оценку соответствия продукции, используемой на ОПО, относится к сфере правового регулирования законодательства об аккредитации (ФЗ-412);

- в сфере правового регулирования законодательства о промышленной безопасности (ФЗ-116) устанавливается комплекс требований к безопасной эксплуатации продукции, используемой на ОПО, и при этом не предусмотрено установление требований к оценке (подтверждению) соответствия данной продукции и связанных с продукцией процессов.

Таким образом, в ФЗ-184 и ФЗ-412 предусмотрены определенные, четко прописанные и взаимно увязанные (не противоречащие) между собой сферы правового регулирования, в рамках которых устанавливаются требования к продукции и связанным с продукцией процессам, оценке соответствия продукции и процессов на всех стадиях жизненного цикла продукции.

При этом сфера правового регулирования, установленная в ФЗ-116, не претендует на установление указанных выше требований, предусмотренных в рамках ФЗ-184 и ФЗ-412, и в этой части им не противоречит.

На основании этих данных можно констатировать, что на исходной позиции, т.е. до внесения поправок в ФЗ-116, предусмотренных анализируемым Проектом, существует достаточно понятная линия разграничения границ правового регулирования требований к продукции, используемой на ОПО, к связанным с этой продукцией процессам, а также оценке соответствия продукции и процессов. Никаких противоречий или дублирования требований между ФЗ-116 и ФЗ-184 и ФЗ-412 не обнаружено.

Данный факт свидетельствует о том, что на данное время в области государственного регулирования производственной деятельности имеется вполне выверенный баланс требований к продукции, используемой на ОПО, который понятен участникам рынка этой продукции.

В следующем разделе настоящего документа приведены факты, прямо подтверждающие, что деятельность по аттестации сварочного производства, внесенная Проектом в законодательство о промышленной безопасности (ФЗ-116), на самом деле (по своей сути и характеру) является деятельностью по оценке соответствия, требования к которой уже установлены и действуют в законодательстве о техническом регулировании (ФЗ-184).

4. Определение аттестации как вида деятельности

Поскольку в Проект в качестве нового вида деятельности введены требования об оценке соответствия (в форме аттестации) сварочного производства, но при этом не раскрыты суть и характер стоящей за этим требованием деятельности, требуется перевести описание этих требований на более строгий юридический язык. Без этого невозможно оценить степень влияния вводимого в ФЗ-116 нового для этого закона вида деятельности (аттестация сварочного производства) на область действия, как самого ФЗ-116, так и других федеральных законов в части соблюдения (или нарушения) уже установленных границ правового регулирования.

Для выяснения этого вопроса необходимо провести анализ положений как самого Проекта, так и представленной на Портале пояснительной записки к нему.

Согласно Проекту (статья 8¹ п.2, 3) деятельность по аттестации состоит как бы из двух процедур:

- аттестация сварочного производства;

- проверка готовности физических лиц и организаций к выполнению сварочных работ на опасных производственных объектах за счет использования результатов аттестации.

В статье 8¹ п.3 Проекта указано:

«Проверку готовности физических лиц и организаций к выполнению сварочных работ на опасных производственных объектах проводят юридические лица, являющиеся членами саморегулируемой организации в области аттестации сварочного производства».

Это означает, что Проект вводит в ФЗ-116 новый вид деятельности - аттестация сварочного производства, выполняемая со стороны третьих лиц (членами СРО), а не предприятиями, непосредственно выполняющими сварочные работы. Ранее, ни сам по себе вид деятельности, сформулированный таким образом, ни его правовое регулирование не были каким-либо образом обозначены и предусмотрены в данном законе.

Очевидно, авторами Проекта было задумано, что на основе указанной «аттестации сварочного производства» производится «проверка готовности организаций к выполнению сварочных работ». По результатам аттестации и проведенной «проверки» должен выдаваться какой-то документ, подтверждающей соответствие каким-либо требованиям, однако об этом в Проекте ничего не сказано.

В этой связи первый факт, на который надо указать – использованный в Проекте способ введения нового для ФЗ-116 вида деятельности явно выпадает из общепринятого для федеральных законов порядка установления и правового сопровождения каких-либо новых видов деятельности.

Обычно если в федеральный закон вводят правовое регулирование каких-либо видов деятельности, то, в первую очередь, вводят определенную терминологию и какие-то минимальные сведения, позволяющие хотя бы в принципе расшифровать характер этой деятельности и общий порядок ее осуществления. Если этот порядок уже установлен какими-либо другими федеральными законами или иными нормативными правовыми актами (НПА), то на них делают ссылку и тогда пользователям федерального закона понятно, как и на каких принципах осуществляется указанный в нем новый вид деятельности.

Если вводится принципиально новый вид деятельности, не имеющий достаточно проработанной нормативно-правовой основы в рамках данного или иного федерального законодательства, то в этом случае принято, не только словесно (терминологически) обозначить этот вид деятельности, но и показать

также порядок и правила его осуществления, а также право какого-либо органа на исполнение данной деятельности. Такой подход является основополагающим для установления правового регулирования для любого вида деятельности.

Непосредственно в ФЗ-116, примером такого подхода является установление правового регулирования деятельности по экспертизе промышленной безопасности (ФЗ-116 статья 13). В данном случае для пользователей этого закона все сделано вполне понятно и прозрачно - приведены все необходимые и достаточные для рамок федерального закона требования к ведению данной деятельности.

Возвращаясь к вопросу понимания сути введенных в Проект требований об аттестации сварочного производства, необходимо указать на некоторые косвенные признаки, позволяющие понять, в чем именно заключается эта деятельность.

Как было отмечено выше, в Проекте нет сведений, позволяющих напрямую понять характер и суть деятельности, названной как *«деятельность в области аттестации сварочного производства»*. Однако получить представление о том, как авторы Проекта видят (задумали) эту деятельность, можно из текста представленной на Портале пояснительной записки к Проекту, где имеется следующая информация:

«Положения законопроекта (Проекта) в данной части основываются на действующей системе аттестации технологий и работников организаций, осуществляющих сварочные работы на опасных производственных объектах».

Из этого вытекает, что в данном Проекте предпринята попытка (довольно примитивная и лишь слегка замаскированная) узаконить деятельность по аттестации по образу и подобию действовавшей с 1999 года «Системы аттестации сварочного производств Ростехнадзора» (САСв Ростехнадзора).

Эта деятельность ранее регламентировалась «нормативными техническими документами» Ростехнадзора в виде Правил безопасности и Руководящих документов (ПБ и РД), которые в результате введения в ФЗ-116 ряда поправок (в 2011-2012 годах) потеряли юридическую силу.

Этими документами в свое время была установлена оценка соответствия на независимой основе (в форме аттестации) продукции и процессов сварочного производства (технологических процессов сварки, персонала, задействованного в этих процессах, а также используемой при этом продукции - сварочных материалов и оборудования).

В САСв Ростехнадзора и в Проекте указано что «аттестацию сварочного производства», как вид деятельности, должны выполнять *«члены саморегулируемой организации в области аттестации сварочного*

производства», т.е. лица юридически независимые от организаций, выполняющих сварочных работы (согласно принятой терминологии – это «третьи лица»).

При этом разработчики Проекта при установлении требований к выполнению сварочных работ в части оценки соответствия (названной ими аттестацией) продукции и процессов сварочного производства со стороны третьих лиц, почему-то не взяли на себя труд познакомиться с положениями законодательства о техническом регулировании, которое на самом деле регулирует такого рода деятельность (статьи 1 и 20 ФЗ-184).

Причем, с целью избежать претензий в прямом нарушении ФЗ-184, авторы Проекта произвели подмену понятий – назвали деятельность по оценке (подтверждению) соответствия на независимой основе продукции и процессов иначе, чем это сделано в ФЗ-184. Вместо терминов «оценка соответствия», «подтверждение соответствия», «сертификация» они использовали термин «аттестация» сварочного производства.

При этом они нигде не привели определение термина «аттестация» сварочного производства, что вполне объяснимо – иначе для всех была бы слишком очевидна идентичность этой деятельности (по аттестации) с деятельностью по подтверждению соответствия в форме сертификации продукции и процессов.

Таким образом, введенное в Проект требование об «аттестации сварочного производства», согласно терминологии принятой в действующем законодательстве, по своей сути и характеру является деятельностью по оценке соответствия продукции и связанных с продукцией процессов сварочного производства.

Эта деятельность, в части регулирования правовых отношений, возникающих при ее проведении, установлена и регламентируется исключительно в рамках ФЗ-184. Конкретные требования к ее проведению установлены исключительно в технических регламентах.

Ранее (еще год назад) со стороны НП «НАЦПРОМСВАР» был разработан и представлен в Ростехнадзор документ (<http://promsvar.ru/>), доказывающий, что аттестация, как процедура, установленная в документах Ростехнадзора, по своей сути, характеру, методикам проведения и целям является полным аналогом процедур оценки соответствия, выполняемых согласно законодательству о техническом регулировании в форме сертификации.

Тем не менее Ростехнадзор, как основной автор Проекта, осознавая неправомочность своих действий по искусственному включению требований об оценке соответствия продукции и процессов сварочного производства в

законодательство о промышленной безопасности, преднамеренно пошел на нарушения законодательства о техническом регулировании.

В следующих двух разделах настоящего документа приведены сведения о дублировании требований об оценке соответствия сварочного производства, которые уже установлены в законодательстве о техническом регулировании, а также перечислены конкретные статьи ФЗ-184, которые были нарушены в Проекте.

5. Сведения о дублировании требований об аттестации сварочного производства по отношению к требованиям, установленным в законодательстве о техническом регулировании

Как было выше упомянуто, вносимое Проектом в ФЗ-116 требование об аттестации сварочного производства дублирует требования об оценке соответствия, установленные в законодательстве о техническом регулировании (ФЗ-184) и разработанных в его рамках Технических регламентов.

Для раскрытия юридически значимых фактов, подтверждающих это дублирование, в настоящем разделе более подробно рассмотрен объект регулирования.

Как было выше показано, с помощью Проекта в ФЗ-116 вводится статья, сформулированная следующим образом:

«Статья 8¹. Требования промышленной безопасности к производству сварочных работ на опасных производственных объектах

1. Производство сварочных работ на опасных производственных объектах должно осуществляться в соответствии с требованиями, установленными федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности».

Из этой цитаты вытекает следующее:

- вводимым в ФЗ-116 объектом регулирования является «производство сварочных работ»;

- требования к «производству сварочных работ», устанавливаются в федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности, в данном случае это «Требования к производству сварочных работ на опасных производственных объектах» (далее ФНП).

Формулировка - «требования к производству сварочных работ» может означать установление требований непосредственно к технологическому процессу сварки, либо требования, относящиеся к обеспечению безопасных условий и охраны труда при выполнении сварочных работ. Поэтому ниже приведены сведения о том, как на самом деле (согласно действующему законодательству) регламентируются такого рода требования.

Вначале сведения о требованиях к процессам сварки, связанным с продукцией, используемой на ОПО (технические устройства, здания и сооружения).

По ГОСТ Р ИСО 857-1-2009 сварка металлов — это «технологический процесс соединения металла(ов)...». Соответственно, устанавливая требования к производству сварочных работ в форме аттестации, авторы Проекта устанавливают требования к оценке соответствия на независимой основе (со стороны «членов саморегулируемой организации в области аттестации сварочного производства») одного из видов технологических процессов, используемого при изготовлении, ремонте или модернизации продукции применяемой на ОПО (технических устройств, зданий и сооружений).

При этом согласно действующему законодательству, необходимые и достаточные требования к продукции (техническим устройствам, зданиям и сооружениям) используемой на ОПО (в т.ч. требования промышленной безопасности), а также к связанным с этой продукцией процессам (изготовление, монтаж, наладка, эксплуатация, хранение, транспортирование и утилизация) устанавливаются не в ФНП, а в Технических регламентах.

Для наглядной демонстрации указанного факта ниже представлены небольшие извлечения из 4-х Технических регламентов, требования которых охватили практически всю продукцию промышленного и строительного сектора экономики РФ, изготавливаемую с применением процессов сварки:

а) Часть 2 статьи 1 технического регламента Таможенного союза ТР ТС 010/2011 «О безопасности машин и оборудования» (утв. решением комиссии Таможенного союза от 18.10.2011 № 823), указывает, что «Настоящий технический регламент устанавливает минимально необходимые требования безопасности машин и (или) оборудования при разработке (проектировании), изготовлении, монтаже, наладке, эксплуатации, хранении, транспортировании».

б) Техническим регламентом «О безопасности сетей газораспределения и газопотребления» (утв. постановлением Правительства РФ от 29.10.2010 № 870), установлены требования безопасности этих сетей, а также связанных с ними процессов проектирования, строительства, реконструкции, монтажа, эксплуатации (включая техническое обслуживание, текущий ремонт), капитального ремонта, консервации и ликвидации. В том числе требования к технологии сварки, сварочному оборудованию, контролю качества сварки и оформлению подтверждающих документов установлены статьями 58, 59, 60 и 62, а требования к эксплуатирующим организациям — разделом IV этого Технического регламента.

в) Требования к производству сварочных работ на оборудовании, работающем под избыточным давлением, установлены Техническим регламентом Таможенного союза ТР ТС 032/2013 «О безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением». В том числе его статья 27 (приложение 2) устанавливает требования к сварным соединениям.

г) Объектом регулирования в Федеральном законе от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» являются здания и сооружения любого назначения (в том числе входящие в их состав сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения), а также связанные со зданиями и с сооружениями процессы проектирования, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса) на всех этапах жизненного цикла здания или сооружения (части 1 и 2 статьи 3 этого закона).

Поскольку сварка, как «технологический процесс соединения металлов», сопровождает все выше перечисленные процессы жизненного цикла продукции, то требования к «производству сварочных работ» также установлены в Технических регламентах.

Таким образом, требования к организации и производству сварочных работ, как технологическому процессу, однозначно установлены Техническими регламентами, причем с учетом предотвращения недопустимого риска аварий, т.е. требования Технических регламентов являются не только необходимыми, но и достаточными. Ни в одном из перечисленных выше Технических регламентов не предусмотрены требования к оценке соответствия этих работ (процессов сварки) в форме аттестации. Соответственно, требования Проекта являются избыточными.

Производство сварочных работ, в случае принятия Проекта, содержащего требования к оценке соответствия этих работ в форме аттестации, будет подлежать двойному регулированию. Первый раз Техническими регламентами и второй раз — ФНП. Согласно требованиям ФЗ-184 это запрещено.

Необходимость государственного контроля (надзора) именно производства сварочных работ, причем в отрыве от других технологических процессов, выполняемых при изготовлении, монтаже, ремонте и модернизации технических устройств, зданий и сооружений, совершенно не обоснована.

Авторы Проекта, похоже, преднамеренно запутывают вопросы обеспечения качества сварочных работ и обеспечение промышленной безопасности ОПО.

Согласно действующему в РФ законодательству, решение вопросов обеспечения качества продукции за счет правильно (качественно) выполненных

процессов сварки предусмотрено в области правового регулирования ФЗ-184. Качество продукции обеспечивается путем установления определенного уровня и набора требований, а для получения достоверных (объективных) сведений о том, что эти требования исполняются, используются предусмотренные ФЗ-184 процедуры оценки соответствия (сертификации) продукции и связанных с продукцией процессов сварки (на независимой основе).

В качестве нормативной базы оценки соответствия процессов используются документы в области стандартизации, содержащие требования к этим процессам, исходя из задачи обеспечения качества конечной продукции по параметрам качества и потребительских свойств.

Технические требования к технологическим процессам сварки и оценке их соответствия изложены в национальных стандартах ГОСТ Р ИСО 15607-2009, ГОСТ Р ИСО 15610-2009, ГОСТ Р ИСО 15612-2009, ГОСТ Р ИСО 15611-2009, ГОСТ Р ИСО 15613-2009, серия стандартов ГОСТ Р ИСО 15609, ГОСТ Р серия стандартов ГОСТ Р ИСО 15614 и т. д.

Сертификация систем управления качеством сварочного производства производится на соответствие ГОСТ Р ИСО 3834-1:2007 «Требования к качеству выполнения сварки плавлением металлических материалов. Часть 1. Критерии выбора соответствующего уровня требований к качеству».

Сертификация выполняется в зависимости от выбранного (назначенного) уровня требований к качеству, на соответствие определенной части стандарта серии ИСО 3834 (части 2-4). Сертификация на соответствие стандартам серии ИСО 3834, также как и сертификация систем менеджмента качества (СМК) по стандартам серии ГОСТ Р ИСО 9000 производится в одной из действующих в РФ систем сертификации, зарегистрированных Росстандартом.

Таким образом, оценка соответствия на независимой основе (в форме сертификации) процессов сварки и систем управления качеством сварочного производства производится на этапе подготовки к подтверждению соответствия (сертификации или декларированию) изготавливаемой продукции по требованиям безопасности (включая промышленную безопасность) установленным в конкретном Техническом регламенте.

Таким образом, из установленных действующим законодательством РФ подходов к обязательному подтверждению соответствия продукции (в т.ч. продукции используемой на ОПО) следует вывод:

процессы сварки не должны контролироваться, ни со стороны государственных органов, ни, тем более, со стороны «членов саморегулируемой

организации в области аттестации сварочного производства» (как указано в Проекте).

После проведения сварочных и других работ хозяйствующему субъекту необходимо подтвердить безопасность технического устройства, здания, сооружения (т.е. подтвердить выполнение требований Технического регламента), используя при этом национальные стандарты в качестве доказательной базы этого соответствия.

Что касается требований по обеспечению именно промышленной безопасности опасных производственных объектов, то эти требования, согласно ФЗ-116, сосредоточены на установлении определенного набора требований к организации, эксплуатирующей эти объекты.

Согласно терминологии установленной в ФЗ-116 (статья 1):

«система управления промышленной безопасностью - комплекс взаимосвязанных организационных и технических мероприятий, осуществляемых организацией, эксплуатирующей опасные производственные объекты, в целях предупреждения аварий и инцидентов на опасных производственных объектах, локализации и ликвидации последствий таких аварий».

В соответствии со статьей 4 (п.3) ФЗ-116 требования ФНП «устанавливают обязательные требования: к деятельности в области промышленной безопасности, в том числе работникам опасных производственных объектов; безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, в том числе порядку действий в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте; обоснованию безопасности опасного производственного объекта».

На этом основании установление требований к технологии (производству) сварочных работ на технических устройствах, зданиях и сооружениях не входят в число допустимых целей принятия в ФЗ-116 и ФНП.

Разработчики Проекта, под видом «Требований промышленной безопасности к производству сварочных работ на опасных производственных объектах», вводят требования к оценке соответствия сварочного производства, что относится к законодательству о техническом регулировании и лежит вне компетенции Ростехнадзора, установленной «Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 401.

Теперь о требованиях, относящихся к обеспечению безопасных условий и охраны труда при выполнении сварочных работ.

Действующим законодательством предусмотрено множество нормативных правовых актов в сфере охраны труда и техники безопасности при производстве сварочных работ. Например:

- «Инструкция по охране труда при ручной газовой сварке, пайке и наплавке», утв. Минтрудом РФ 14.05.2004.

- «Инструкция по охране труда при выполнении электросварочных работ на фреоновых холодильных установках и в помещениях, охлаждаемых этими установками», утв. Минтрудом РФ 12.05.2004.

- Строительные нормы и правила СНиП 12-03-2001 «Безопасность труда в строительстве. Часть 1. Общие требования» Глава 6. Требования безопасности при выполнении сварочных и иных работ в строительстве.

Существует также система стандартов безопасности труда (ССБТ), содержащих требования, в том числе, к выполнению сварочных работ. Одним из таких стандартов является ГОСТ 12.3.003-86 «Работы электросварочные. Требования безопасности».

Требования этих документов относятся к сфере правового регулирования Минтруда, Минздрава, МЧС (в части требований пожарной безопасности) и т.д. Дублирование в рамках ФЗ-116 и ФНП этих требований, также как и требований к оценке соответствия технологических процессов сварки в форме аттестации выходит за пределы компетенции Ростехнадзора и никак не может устанавливаться в области законодательства о промышленной безопасности.

6. Противоречия законодательству о техническом регулировании

Как было показано в предыдущих разделах настоящего документа, авторы Проекта в нарушение ФЗ-184 ввели в ФЗ-116 правовое регулирование деятельности названной ими как «аттестация сварочного производства», в то время как, согласно действующему законодательству, эта деятельность имеет официальное и вполне законное наименование - оценка (подтверждение) соответствия продукции и связанных с продукцией процессов. В данном случае это продукция и процессы сварочного производства.

Для достоверного выявления конкретных статей ФЗ-184, которым противоречит Проект, необходимо привести несколько цитат, подтверждающих тот факт, что деятельность по оценке соответствия целиком и полностью относится к сфере правового регулирования законодательства о техническом регулировании. Согласно статьи 1 п.1 ФЗ-184 данный закон регулирует отношения, возникающие при:

- «разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации»;
- «оценке соответствия».

Согласно статьи 2 ФЗ-184, понятие «оценка соответствия» носит практически всеобъемлющий характер:

«оценка соответствия - прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту».

«подтверждение соответствия» - документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров».

Согласно терминологии, принятой в законодательстве о техническом регулировании, деятельность по оценке (подтверждению) соответствия на независимой основе, предусмотрена (в отличие от ФЗ-116) и формулируется как **«деятельность по оценке соответствия третьей стороной»** (ГОСТ ISO/IEC 17000-2012 Оценка соответствия. Словарь и общие принципы) и проводится в форме сертификации.

По итогам этой сертификации выдается документ - **сертификат соответствия**, подтверждающий соответствие продукции или процессов (в том числе, процессов сварки), связанных с продукцией.

Практически единственное отличие аттестации от сертификации заключается в том, что в САСв Ростехнадзора документом, подтверждающим соответствие продукции и процессов сварочного производства, является не «Сертификат соответствия», а «Свидетельство об аттестации».

Подтверждение того факта, что деятельность по установлению требований к продукции, используемой на ОПО, а также связанным с требованиями к продукции процессам (а значит и требований к оценке соответствия продукции этих объектов) относится к сфере ФЗ-184, а не к деятельности в области промышленной безопасности, напрямую указано в статье 1 п.4 ФЗ-184:

«Настоящий Федеральный закон не регулирует отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением ... требований к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности ... **за исключением** случаев разработки, принятия, применения и исполнения таких **требований к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам**

проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации».

Указанное разделение правового регулирования подтверждается также и со стороны законодательства о промышленной безопасности. В статье 7 ФЗ-116 п.1 указано:

«Обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, и формы оценки их соответствия указанным обязательным требованиям устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании»

Кроме этого в ФЗ-184 (в статье 4 п.3, статье 7 п.3, статье 19 п.1, статье 23 п.1 и 2) указано, что обязательные требования к продукции (включая продукцию, используемую на ОПО) и связанным с этой продукцией, процессам (включая процессы сварки), а также требования к формам оценки соответствия продукции и процессов, устанавливаются исключительно в технических регламентах, разработанных в рамках законодательства о техническом регулировании.

Ни в одном из действующих в настоящее время технических регламентов РФ и Таможенного союза не предусмотрена оценка соответствия продукции и связанных с продукцией процессов в форме аттестации. Из этого вытекает, что сформулированные в Проекте требования противоречат не только ФЗ-116 и ФЗ-184, но еще и техническим регламентам, разработанным на основе ФЗ-184.

В итоге требования к оценке соответствия (в форме аттестации) продукции и процессов сварочного производства противоречат следующим статьям ФЗ-184:

- статья 1 п.1 и п.4;
- статья 4 п.3;
- статья 7 п.1 и п.3;
- статья 19 п.1;
- статья 20 п.1-4;
- статья 23 п.1 и 2.

Кроме этого, введение в действие Проекта повлечет за собой необходимость внесения поправок в статью 5 ФЗ-184, где приведен перечень видов продукции, для которой законодательно предусматриваются особенности оценки соответствия. Как было указано выше в разделе 2 настоящего документа для продукции, используемой на ОПО, в этой статье в настоящее время никаких особенностей оценки соответствия не предусмотрено. Следовательно, их нужно будет как-то сформулировать и вводить в статью 5, либо вводить в ФЗ-184 новую статью,

содержащую особенности технического регулирования в целом и оценки соответствия в частности для продукции, используемой на ОПО.

По такой же причине потребуется вводить изменения в статьи 1 и 2 ФЗ-412 в части установления особенностей аккредитации лиц, претендующих на оценку соответствия продукции, используемой на ОПО и связанных с этой продукцией процессов.

Следует обратить внимание на тот факт, что в Проекте ничего не сказано о том, какими федеральными законами (помимо Проекта) будут вводиться поправки во все выше перечисленные статьи ФЗ-184 и ФЗ-412. Скорее всего, авторы Проекта оставили эту «работу» для Минпромторга России, как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего:

- функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере технического регулирования;

- функции федерального органа по техническому регулированию.

Эти функции действительно закреплены за Минпромторгом России согласно Положению о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. N 438). Однако в Проекте и других представленных на Портале документах ничего не сказано о том, что Минпромторг России действительно намерен устранять последствия выше приведенного «нормотворчества» Ростехнадзора и СРО НП «НАКС».

7. Противоречия законодательству о промышленной безопасности

Как было показано выше, авторы Проекта изначально определили область его действия исключительно в рамках ФЗ-116. В этой ситуации можно было ожидать, что хотя бы в рамках этого федерального закона приведенные в Проекте поправки не внесут каких-либо внутренних противоречий.

Тем не менее, при проведении анализа Проекта с точки зрения его соответствия законодательству о промышленной безопасности, выявлены нарушения еще и двух статей ФЗ-116.

Как было показано выше в разделах 4-5 настоящего документа, противоречия Проекта, вызваны введением в ФЗ-116 положений, устанавливающих правовое регулирование деятельности по оценке (подтверждению) соответствия продукции и процессов сварочного производства, которое уже установлено и действует в сфере правового регулирования ФЗ-184.

Кроме этого, в разделе 2 настоящего документа были показаны общепринятые в российской и мировой практике принципы построения правового

регулирования деятельности по оценке соответствия продукции и процессов, тем более в деятельности, осуществляемой на обязательной основе (как в данном случае).

Анализ положений Проекта в этом плане показал абсолютное пренебрежение указанными принципами со стороны авторов этого документа. Выявлено следующее:

- виды деятельности, обозначенные как *«проверка готовности физических лиц и организаций к выполнению сварочных работ»* и *«деятельность в области аттестации сварочного производства»* не определены ни терминологически, ни функционально;

- пересылка прав на осуществление этой деятельности на *«юридических лиц, являющихся членами саморегулируемой организации в области аттестации сварочного производства»*, ничего не дает в плане раскрытия сути этой деятельности и порядка ее осуществления;

- имеется ссылка на стандарты саморегулируемой организации (СРО), которые должны устанавливать порядок *«проверки готовности физических лиц и организаций к выполнению сварочных работ на опасных производственных объектах»*, что не соответствует предусмотренному в ФЗ-116 порядку правового регулирования деятельности в области промышленной безопасности, в части наделения полномочиями на деятельность по оценке соответствия, явно противоречит ФЗ-184 и ФЗ-412.

На ссылке на стандарты СРО стоит остановиться подробнее, поскольку за этим скрывается, мягко говоря, очень странный способ регулирования правовых отношений в области промышленной безопасности.

Дело в том, что в статье 4 ФЗ-116 (в Проекте текст этой статьи не меняется) обозначен исчерпывающий перечень НПА, за счет которых осуществляется правовое регулирование в области промышленной безопасности. В этот перечень входят:

- ФЗ-116;
- другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации;
- федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности (ФНП).

Как видно из этого перечня, регулирование правовых отношений в области промышленной безопасности с помощью стандартов СРО не предусмотрено, а

потому применение их на обязательной основе не может (и не будет) иметь юридическую силу.

Упомянутое в Проекте согласование этих стандартов с Ростехнадзором в этом плане ничего не меняет и никаких правовых последствий не имеет, поскольку такое согласование не предусмотрено ни в ФЗ-116, ни в каких-либо других ведомственных НПА Ростехнадзора.

В итоге можно констатировать, что положения Проекта прямо противоречат статье 4 ФЗ-116.

Переходя ко второму допущенному в Проекте нарушению ФЗ-116, нужно еще раз подчеркнуть, что в ФЗ-116 никогда не было (и в представленном Проекте тоже нет) положений, указывающих на возможность регулирования в рамках данного законодательства правовых отношений в деятельности по оценке соответствия продукции и каких-либо связанных с продукцией процессов (тем более, отдельно взятого процесса сварочного производства).

Об этом прямо сказано в ФЗ-116. Согласно статьи 7 п.1 этого закона **«Обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, и формы оценки их соответствия указанным обязательным требованиям устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании».**

При этом формы оценки соответствия технических устройств, зданий и сооружений, применяемых на ОПО, устанавливаются исключительно в технических регламентах, предусматривающих требования не только к продукции, но и к связанным с продукцией процессам. Требования к процессам устанавливаются в конкретных схемах подтверждения соответствия (сертификации или декларирования) продукции, описание которых также приведено в технических регламентах. При проведении подтверждения соответствия продукции по конкретным схемам сертификации или декларирования, одновременно проводится проверка (оценка) соответствия связанных с продукцией процессов, включая процессы сварки.

Именно поэтому при введении в ФЗ-116 статьи 7 (в 2011 году) законодатели специально указали на то, что правовое регулирование деятельности по оценке соответствия продукции (в т.ч. технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах) и связанных с этой продукцией процессов (в т.ч. процессов сварки) однозначно отнесено к законодательству о техническом регулировании, а не к законодательству о промышленной безопасности.

На этом основании введенное в Проект требование об оценке соответствия продукции и процессов сварочного производства прямо противоречит упомянутой

статье 7 ФЗ-116, в которой указано, что эти требования должны устанавливаться исключительно на основе ФЗ-184 и технических регламентов.

Таким образом, по итогам анализа Проекта, в части проверки его соответствия законодательству о промышленной безопасности, выявлен факт наличия в нем противоречий двум основополагающим статьям ФЗ-116 - Статья 4. «Правовое регулирование в области промышленной безопасности» и Статья 7. «Технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте».

8. Сведения об утрате нормативно-технической основы аттестации по документам Ростехнадзора

Как было указано выше в разделе 4, авторы Проекта запланировали построить деятельность по оценке соответствия (в форме аттестации) продукции и процессов сварочного производства на основе действующей системы аттестации, т.е. на документах САСв Ростехнадзора.

При этом умалчивается тот факт, что аттестация по этим документам не только не соответствует действующему законодательству, но уже несколько лет назад полностью потеряла всякий смысл (правовой, нормативный и даже технический).

Дело в том, что аттестация по документам САСв Ростехнадзора, как процедура подтверждения соответствия, полностью исчерпала себя, превратившись на данное время в совершенно бесполезное занятие, а точнее - прямой обман тех, для кого аттестация предназначена, т.е. предприятий, выполняющих сварочные работы.

Связано это с тем, что аттестация, в силу объективно сложившихся обстоятельств и вполне закономерных причин, уже не имеет под собой реальную нормативную базу, с помощью которой можно обеспечить достоверность и признание результатов данной оценки соответствия.

В общемировой практике при проведении подтверждения соответствия продукции и процессов во всех областях производственной деятельности принят определенный порядок использования нормативной базы оценки соответствия, воспринимаемый как непреложная аксиома.

Этот порядок предусматривает следующее:

любые процедуры оценки (подтверждения) соответствия каких-либо объектов должны опираться на общедоступные и легитимные (действующие) нормативные документы, содержащие критерии (нормы) оценки объекта установленным требованиям, а также методики, по которым выполняются процедуры оценки соответствия (контроля, испытаний, исследований и т.д.).

В области законодательства о техническом регулировании с этим все в порядке – такими нормативными документами (согласно статьям 16.1 и 44 ФЗ-184) являются Технические регламенты и документы национальной системы стандартизации, составляющие «Федеральный информационный фонд технических регламентов и стандартов», публикуемый в единой информационной системе общего пользования.

На этом фоне в области законодательства о промышленной безопасности в части обеспеченности процедур аттестации нормативной базой оценки соответствия образовался практически полный вакуум. Связано это с тем, что по результатам упомянутой выше реформы законодательства о промышленной безопасности и техническом регулировании, проведенной в 2011-2012 годах, был запущен плановый процесс отмены всех «нормативных технических документов» Ростехнадзора (ПБ и РД), которые ранее содержали нормы оценки и методики испытаний продукции (в т.ч. сварных соединений). Эта отмена производится по мере введения в действие нового вида документов – федеральных норм и правил в области промышленной безопасности (ФНП).

Введение каждого нового ФНП влечет за собой отмену очередной «порции» соответствующих ПБ и РД, содержащих конкретные требования к продукции и связанным с продукцией процессам. При этом ФНП просто по определению (согласно новой редакции ФЗ-116) не могут содержать технические требования к продукции и процессам на всех стадиях жизненного цикла этой продукции. ФНП могут содержать требования, связанные исключительно с эксплуатацией продукции, используемой на ОПО.

В настоящее время на государственном уровне уже введен в действие полноценный набор Технических регламентов и ФНП, устанавливающих требования практически ко всей продукции, при изготовлении и эксплуатации которой применяются процессы сварки. При этом в технические регламенты вводятся требования к продукции и связанным с продукцией процессам на всех стадиях жизненного цикла продукции, а в ФНП - требования к эксплуатации продукции, используемой на ОПО.

В результате этих плановых изменений законодательства постепенно ситуация сложилась таким образом, что деятельность по аттестации, оказавшаяся практически без нормативной базы оценки (подтверждения) соответствия, потеряла всякий смысл и действует только ради самой себя (точнее ради сбора денег с промышленных предприятий в пользу СРО НП «НАКС»). Причем, этот обман,

граничащий с мошенничеством, в течение многих лет поддерживается со стороны Ростехнадзора и лиц, оказывающих услуги по аттестации.

Другими словами, деятельность по аттестации превратилась в выдачу ничего не значащих бумаг в виде «Свидетельств об аттестации».

Такая деятельность не имеет никакого отношения к обеспечению промышленной безопасности, а является всего лишь средством административного давления на реальный сектор экономики и созданием рынка услуг для частной компании СРО НП «НАКС».

Что касается законодательства о техническом регулировании, то в части оценки (подтверждения) соответствия продукции и процессов, здесь все ясно и понятно.

Как было указано выше, в ФЗ-184 и технических регламентах установлены единые виды и формы оценки соответствия для всех видов продукции (в т.ч. для продукции, используемой на опасных производственных объектах), а также связанных с продукцией процессов (включая процессы сварки). Аттестация продукции и процессов, как форма оценки соответствия в этих документах не предусмотрена.

Подтверждение соответствия продукции и процессов сварочного производства в рамках ФЗ-184 (статья 20) вполне легитимно выполняется в форме сертификации. Нормативной базой оценки соответствия при этой сертификации являются стандарты, публикуемые в единой информационной системе общего пользования и содержащие необходимый набор требований к указанным объектам оценки соответствия.

Таким образом, если бы авторов Проекта действительно беспокоили вопросы обеспечения качества сварочных работ, достигаемые за счет процедур оценки соответствия этих процессов на независимой основе, то следовало бы ввести в ФЗ-116 требование о сертификации всех составных элементов этих процессов (персонала сварочного производства, технологических процессов сварки, сварочных материалов и оборудования). Сертификация этих объектов предусмотрена и уже выполняется в рамках законодательства о техническом регулировании.

Аттестация, как процедура оценки (подтверждения) соответствия продукции и процессов на независимой основе вступает в прямой конфликт с множеством статей федеральных законов, а потому попытки реанимировать эту деятельность следует квалифицировать как противоправную деятельность.

9. Противоречия законодательству о саморегулировании

При проведении анализа представленных в Проекте (в п.3 и 4 статьи 8¹) требований к лицам, претендующим на деятельность по аттестации (оценке соответствия), выявлены достаточно серьезные нарушения не только ФЗ-184 и ФЗ-412, но еще и законодательства о саморегулировании (ФЗ-315).

Эти нарушения проистекают из приведенного в Проекте требования об «аттестации сварочного производства» и даны в связке с обязательным членством в СРО:

«проверку готовности физических лиц и организаций к выполнению сварочных работ на опасных производственных объектах проводят юридические лица, являющиеся членами саморегулируемой организации в области аттестации сварочного производства».

Данное требование явно противоречит действующему в РФ порядку аккредитации (допуска) лиц к деятельности по оценке (подтверждению) соответствия продукции и связанных с продукцией процессов. Как было отмечено выше в разделах 2-3, этот порядок установлен в рамках национальной системы аккредитации, в основу которой положен ФЗ-412.

Кроме этого, наверное, для более надежного подкрепления идеи введения в деятельность по аттестации принципов саморегулирования (в виде ссылки на распоряжение Правительства РФ), авторы Проекта в представленном на Портале «Сводном отчете» (п.5.3) продекларировали следующее:

«принятие законопроекта будет способствовать решению задач расширения практики саморегулирования, предусмотренных Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, с учетом положений Концепции совершенствования механизмов саморегулирования, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 2776-р».

Звучит убедительно, нов в этой ситуации авторы Проекта просто вынуждают будущих пользователей обновленного ФЗ-116 проверить - насколько это заявление соответствует положениям как ФЗ-315, так и упомянутой «Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» (далее Концепция).

Проверка показала, что основное противоречие Проекта требованиям, изложенным в ФЗ-315, состоит в том, что сам по себе этот закон не предусматривает обязательное членство субъектов предпринимательской деятельности в СРО, в то время как в Проекте (в п.3. статьи 8¹) установлено именно обязательное членство в СРО.

В ФЗ-315 в Статье 5. «Членство субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях» указано:

«1. Членство субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях является добровольным.

2. Федеральными законами могут быть предусмотрены случаи обязательного членства субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях».

Поэтому при введении обязательного членства в СРО в какой-либо сфере деятельности, помимо ФЗ-315 в действующее законодательство всегда вводят специальные требования, затрагивающие вопросы саморегулирования в конкретных сферах предпринимательской деятельности. Вводятся эти требования, как правило, с помощью специально разработанных федеральных законов и или за счет принятия достаточно обширных поправок к уже действующим законам.

Таковыми федеральными законами устанавливаются специфические требования к целям, задачам и функциям СРО с обязательным членством, а также особенности и порядок контроля со стороны СРО за деятельностью своих членов и множество других требований.

В частности, согласно ФЗ-315 (статья 1 п. 2.1) деятельность в области строительства, регламентируется следующим образом:

«Особенности саморегулирования в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства устанавливаются законодательством о градостроительной деятельности».

Поэтому, например, при введении в Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (далее ГрК) требования об обязательном членстве в СРО (обязательного саморегулирования) лиц, претендующих на строительную деятельность, была специально введена отдельная глава 6.1 (в составе статей 55.1-55.23).

За счет этих статей в ГрК были введены подробные сведения о целях, задачах, функциях, органах управления, требования к членам, порядке членства и множество других обязательных требований необходимых для обеспечения качества и безопасности строительной продукции (зданий и сооружений) и других целей заложенных в ГрК.

Кроме ГрК требования к членству в СРО на обязательной основе в определенных сферах деятельности были введены следующими федеральными законами: «О сельскохозяйственной кооперации» (в отношении саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов), «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в отношении саморегулируемых организаций оценщиков) и ряд других.

Во всех этих и других случаях введения обязательного саморегулирования всегда соблюдались указанные принципы и подходы.

Что касается положений Проекта (п.3 и 4 статьи 8¹), где упоминается тема саморегулирования, даже беглого анализа достаточно для понимания того факта, что авторы этого документа не создали даже видимости применения принятых в законодательстве РФ принципов и подходов при введении обязательного саморегулирования, в данном случае, в области аттестации (оценки соответствия) сварочного производства.

Приведенные в п.4 статьи 8¹ требования о минимальном количестве юридических лиц, находящихся в составе СРО, количестве субъектов РФ, в которых члены осуществляют данную деятельность, нельзя отнести к полноценным требованиям для введения обязательного саморегулирования. Это всего лишь попытка лоббирования интересов конкретной частной организации СРО НП «НАКС», которая такими параметрами на данное время уже обладает, поскольку почти 15 лет занималась деятельностью по аттестации.

На основании приведенной выше информации следует констатировать, что положения Проекта в части введения обязательного саморегулирования в области аттестации (оценке соответствия) сварочного производства прямо нарушают требования статьи 5 ФЗ-315.

В завершение анализа Проекта с точки зрения нарушений законодательства о саморегулировании необходимо обратить внимание на некоторые положения Концепции упомянутой авторами Проекта.

Очевидно авторы Проекта, делая ссылку на Концепцию, не взяли на себя труд ознакомиться с изложенными в этом документе механизмами обязательного саморегулирования. Дело в том, что положения Концепции, в противовес идеям авторов Проекта, прямо предупреждают о недопустимости использования механизмов обязательного саморегулирования, именно в той сфере деятельности, на которую претендует Проект.

В Концепции в разделе II в п.2 «Саморегулируемые организации с обязательным членством (обязательное саморегулирование)» указано:

«Введение обязательного саморегулирования не должно сводить деятельность саморегулируемых организаций к созданию организации, лишь формально отвечающей за допуск хозяйствующих субъектов на рынок, при условии сохранения всех полномочий по регулированию рынка в компетенции органов исполнительной власти.»

Реализация формального подхода может привести к возникновению излишней административной нагрузки, дублированию отдельных функций, осуществляемых одновременно саморегулируемой организацией и федеральным органом

исполнительной власти - отраслевым регулятором, воспрепятствовать созданию стимулов к выработке и установлению общих правил для непосредственных участников рынка»

Комментарий: об этих негативных последствиях в случае введения в действие Проекта было указано в разделах 4-7 настоящего документа.

В разделе III в п.1 «Цели и задачи Концепции, принципы модели саморегулирования» указано:

«Введение обязательного членства в саморегулируемых организациях в отдельных отраслях экономики должно осуществляться только в тех случаях, когда существует и доказана объективная необходимость изменения модели регулирования предпринимательской деятельности, имеются основания для принятия отраслью модели обязательного саморегулирования».

Комментарий: никаких аналитических данных, доказывающих «объективную необходимость изменения модели регулирования предпринимательской деятельности», не было представлено.

Особенно стоит обратить внимание на положения, приведенные в разделе III Концепции (п.3) **«Базовые принципы введения обязательного членства субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях»**. В этом разделе Концепции, практически прямым текстом, указана нецелесообразность введения обязательного саморегулирования в той области деятельности, для которой разработан Проект, т.е. в области промышленной безопасности и в сферах предпринимательской деятельности, в которых законодательством о техническом регулировании установлены обязательные требования к продукции, а также требования к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам.

«В последние годы широко обсуждались законодательные инициативы по введению обязательного членства в саморегулируемых организациях в сфере обращения медицинских изделий ... промышленной безопасности, пожарной безопасности ...

К недостаткам указанных предложений относятся нецелесообразность регулирования целого ряда видов деятельности, связанных с производством продукции, к которой в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании установлены обязательные требования.

Ключевой задачей является развитие эффективных форм саморегулирования, не связанных с воспроизводством административных, экономических и организационных барьеров для развития предпринимательства.

Введение обязательного членства в саморегулируемых организациях является неоправданным для сфер, где характеристики товара (работа, услуга) потребитель не может оценить до начала использования этого товара. Для таких сфер

приоритетно установление стандартов к процессу работы (оказанию услуги), а однозначные требования к результату фактически не могут быть предъявлены.

Таким образом, можно отметить недопустимость в дальнейшем введения саморегулирования с обязательным членством в тех сферах предпринимательской деятельности, в которых законодательством Российской Федерации установлены требования к продукции, а также требования к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам.

Крайне важным представляется соблюдение принципа недопустимости введения тождественных форм регулирования в отношении одних и тех же объектов по одному предмету, включая введение саморегулирования при условии сохранения форм государственного регулирования деятельности субъектов профессиональной деятельности (лицензирования, аттестации, аккредитации, включения в реестры и т.п.)».

Приведенные выше положения Концепции прямо говорят о недопустимости введения обязательного саморегулирования в деятельности по оценке соответствия связанных с продукцией процессов сварочного производства. В этой области деятельности обязательные требования к продукции и связанным с продукцией процессам (в т.ч. процессам сварки) установлены именно законодательством РФ о техническом регулировании.

В рамках этого законодательства предусмотрены и уже действуют процедуры оценки соответствия на независимой основе продукции и процессов сварочного производства в форме сертификации.

Авторами Проекта предпринята попытка, помимо уже действующих в рамках ФЗ-184 и ФЗ-412 обязательных требований к оценке соответствия, продублировать такие же (тождественные) требования еще в рамках законодательства о промышленной безопасности, да еще при этом отдать эту деятельность на откуп саморегулируемой организации, обладающей практически неограниченными полномочиями.

Как указано в Концепции, такие действия неизбежно приведут к «воспроизводству административных, экономических и организационных барьеров для развития предпринимательства» в данном конкретном случае в области сварочного производства.

Подробное описание именно этих негативных последствий от деятельности СРО НП «НАКС» в области оценки соответствия (аттестации) продукции и процессов сварочного производства за прошедшие 10 лет приведены в документе, разработанном в рамках НП «НАЦПРОМСВАР» (<http://promsvar.ru/>).

10. О фактах нарушений процедур оценки регулирующего воздействия

В предыдущих разделах настоящего документа были изложены факты допущенных в Проекте многочисленных и достаточно серьезных нарушений сразу четырех федеральных законов. Эти противоречия буквально лежат на поверхности и очевидны даже для лиц, не обладающих специальными юридическими знаниями. Тем не менее авторы Проекта (Ростехнадзор и СРО НП «НАКС») представили его на обсуждение и согласование, безусловно осознавая наличие в нем этих противоречий, но расчет был на какие-то способы обхода требования законов.

За этими действиями стоит чем-то подкрепленная уверенность авторов Проекта, что все вводимые ими поправки, несмотря на их правовую абсурдность, все равно удастся провести через все инстанции.

Известно, что одним из существенных препятствий на пути введения в действие НПА, содержащих незаконные требования (как это имеет место в Проекте), должны быть процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проектов нормативных правовых актов, публикуемых на Портале Минэкономразвития России (<http://regulation.gov.ru>).

Согласно п.4 «Правил проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов» (утв. постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. N 1318), целью проведения ОРВ, как раз и является выявление и недопущение принятия требований, приводящих к избыточному административному и экономическому давлению на предпринимательскую деятельность.

Однако, как показала предыдущая практика проведения процедур ОРВ документов Ростехнадзора, содержащих требования об аттестации, авторы Проекта уже нашли и апробировали способ преодоления этих процедур. Этот способ заключается в организации скоординированных и явно незаконных действий по обсуждению на Портале своих НПА, а также в прямом игнорировании юридически обоснованных доводов против введения этих требований.

Дело в том, что предприятия и организации, выполняющие сварочные работы, ранее уже несколько раз участвовали в рассмотрении по процедурам ОРВ проектов НПА Ростехнадзора, содержащих требования об аттестации (в частности ФНП). В итоге каждый раз они обнаруживали, что все замечания о незаконности требований об аттестации, были отброшены, причем, без предоставления каких-либо юридически значимых аргументов со стороны Ростехнадзора.

При этом выявлен тот факт, что организация СРО НП «НАКС» «успешно» применяет отработанные приемы обсуждения своих НПА об аттестации на Портале,

используя ресурсы разветвленной сети своих территориальных структурных подразделений (более 100 Аттестационных центров – членов СРО <http://www.naks.ru>).

Перед выставлением очередного проекта НПА на Портал членам этой организации рассылается специальная «инструкция» о том, как они должны изложить на Портале «свою» позицию. Проверка опубликованных на Портале всех отзывов на проект НПА показывает, что отзывы за принятие (сохранение) требований об аттестации высказывают либо непосредственно сотрудники СРО НП «НАКС», либо аффилированные с ними лица. При этом ни один из отрицательных отзывов, представленных независимыми лицами, не был принят во внимание.

Именно таким образом (путем отрежиссированного со стороны СРО НП «НАКС» сбора отзывов) в 2014 г. был принят НПА Ростехнадзора, содержащий обязательные требования об аттестации сварочного производства - Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Требования к производству сварочных работ на опасных производственных объектах» (ФНП). То же самое было сделано в 2015 г. и уже в 2016 г. при обсуждении проекта поправок в ФНП в части требований об аттестации.

Такие действия, во-первых, противозаконны, а во-вторых, дискредитируют саму процедуру ОРВ, установленную в законодательстве РФ. Сведения об этих неправовых методах при проведении процедур ОРВ уже дважды направлялись в Минэкономразвития России, отвечающего за правильность проведения этих процедур. В ответах этого федерального органа исполнительной власти было указано:

«предложения и замечания НП «НАЦПРМСВАР» будут использованы Минэкономразвития России при рассмотрении проектов нормативно-правовых актов в данной сфере»

«при поступлении проекта акта на заключение об оценке регулирующего воздействия в Минэкономразвития России, сообщаем о готовности учесть Ваши замечания и предложения при подготовке соответствующего заключения».

В настоящее время, т.е. после опубликования Проекта, содержащего множественные нарушения законодательства, как раз пришло время учесть мнение по данному вопросу представителей предпринимательского сообщества, представляющего реальный сектор экономики.

Представители Ростехнадзора в сговоре с частной структурой СРО НП «НАКС», грубо нарушая законодательство РФ, постоянно пытаются вводить избыточные и

дублирующие требования к ведению предпринимательской деятельности в области сварочного производства, используя при этом абсолютно неправовые методы.

Учитывая многолетний и рецидивный характер таких попыток, Федеральные органы исполнительной власти, отвечающие за нормативно-правовое регулирование в сферах действия федеральных законов (ФЗ-184, ФЗ-412, ФЗ-315), а также надзорные органы, отвечающие за соблюдение законности, должны, наконец, принять адекватные меры по их прекращению.

11. Общая характеристика противоправных действий, использованных при введении поправок в законодательство

Подводя итог приведенных выше в разделах 2-8 настоящего документа нарушений законодательства федерального уровня, следует констатировать, что все они проистекают от попытки продублировать в ФЗ-116 (в статье 8¹) требования об обязательной оценке (подтверждении) соответствия на независимой основе продукции и процессов сварочного производства.

Как было выше показано, требования к такой оценке соответствия устанавливаются в сфере правового регулирования законодательства о техническом регулировании (ФЗ-184) и проводится она в форме сертификации.

Причем, с целью избежать обвинений в прямом нарушении ФЗ-184, авторы Проекта произвели подмену понятий – назвали деятельность по оценке (подтверждению) соответствия на независимой основе продукции и процессов иначе, чем это сделано в ФЗ-184. Вместо терминов «оценка соответствия», «подтверждение соответствия», «сертификация» они использовали термин «аттестация» сварочного производства.

Чтобы лучше замаскировать эту подмену (точнее подлог) они не привели в Проекте определение этого термина и стоящей за ними деятельности. Нет определения термина «аттестация» сварочного производства также ни в одном из документов САСв Ростехнадзора, за счет которых ранее регламентировалась деятельность по аттестации в сварочном производстве.

Причины и цели использования указанного подлога, преследуемые авторами Проекта (Ростехнадзора и СРО НП «НАКС»), следующие:

- создать видимость отсутствия прямого противоречия ФЗ-116 с ФЗ-184 (просто за счет манипуляции с терминологией);
- с помощью ведомственных (подзаконных) нормативных документов Ростехнадзора и никому неизвестных «стандартов саморегулируемой организации»,

в обход ФЗ-184 и ФЗ-412, создать собственную (подконтрольную этому ведомству) Систему оценки соответствия (аттестации) на обязательной основе;

- за счет единоличного контроля над Системой уйти от соблюдения общепринятых в РФ и на международном уровне принципов оценки соответствия, (в части соблюдения процедур аккредитации, недопустимости ограничения конкуренции в данной деятельности, недопустимости применения обязательного подтверждения соответствия к объектам, в отношении которых не установлены требования технических регламентов и т.д.);

- за счет единоличного контроля над Системой обеспечить Ростехнадзору возможность без лишних «хлопот» назначить исполнительный орган Системы (в данном случае это СРО НП «НАКС»), просто подарив ему (без проведения процедуры аккредитации) обширный и сверхвыгодный (за счет абсолютного монополизма) рынок услуг по аттестации в расчете на соответствующую ответную «благодарность» со стороны руководителей этого органа;

- исполнительный орган Системы за счет искусственно созданных для него сверхвыгодных условий имеет возможность устанавливать любые технические и экономические требования по оценке соответствия путем установления преднамеренно избыточных, надуманных процедур аттестации, исключительно ради извлечения собственной выгоды, наживаясь на реальном секторе экономики;

- Система обеспечивает представителям Ростехнадзора возможность административного давления на промышленные предприятия и монтажные организации, выполняющие сварочные работы за счет имеющихся в их распоряжении рычагов давления (предписаний, штрафов, актов, запретов и т.д.) используемых при несоблюдении требований об аттестации.

Перечисленные факторы не являются какими-то абстрактными и далекими от жизни предположениями. Именно таким образом с помощью документов САСв Ростехнадзора (ПБ и РД) со стороны инициаторов Проекта была организована деятельность по аттестации сварочного производства в течение последних 15 лет. Угроза потерять эту деятельность реально возникла в результате проведенной в 2011-2012 годах реформы законодательства о промышленной безопасности и техническом регулировании эти ПБ и РД потеряли юридическую силу.

Эти подвижки законодательства РФ неизбежно должны были привести к окончанию столь «удобных» требований для представителей Ростехнадзора и сверхвыгодного для СРО НП «НАКС» бизнеса на абсолютно монополизированном рынке услуг по оценке соответствия (аттестации).

Собственно именно эта «неприятная» для создателей Системы перспектива потерять бизнес по аттестации, воспринимаемая ими как угроза, вдохновила представителей Ростехнадзора и СРО НП «НАКС» на нормотворчество в области федерального законодательства. Таким способом они решили подкрепить федеральным законом ФЗ-116 «умирающую» Систему аттестации.

Замысел достаточно циничен, но вполне объясним (от такой деятельности добровольно отказаться просто невозможно). Однако анализ Проекта показал, что исполнение указанного замысла выполнено, мягко говоря, некорректно. Авторы Проекта были, наверное, настолько пристрастны в данном вопросе и при этом на редкость небрежны, что по ходу своего «нормотворчества» нарушили основополагающие положения федерального законодательства о промышленной безопасности, техническом регулировании, аккредитации и саморегулировании.

Авторы Проекта, образно выражаясь, прикрываясь рамками ФЗ-116, очевидно решили построить некую крепостную стену, внутри которой они могут скрыться от требований других федеральных законов.

12. Заключение

Представленный выше анализ положений Проекта в части введения в ФЗ-116 статьи 8¹ позволяет сделать некоторые формальные и неформальные выводы.

К формальным выводам относятся:

- во-первых, введение в действие указанных в Проекте требований приведет к двойному регулированию производственной деятельности многих тысяч российских промышленных предприятий и монтажных организаций, связанных со сварочным производством, что в свою очередь приведет к бессмысленной финансовой нагрузке на реальный сектор экономики;

- во-вторых, в случае введения в действие Проекта произойдет разрушение сложившегося в настоящее время баланса требований между сферами правового регулирования, как минимум, четырех федеральных законов.

Что касается финансовой нагрузки на производственный бизнес, то ущерб нетрудно спрогнозировать. Как было указано в разделе 4 настоящего документа, по заявлениям самих же авторов Проекта, требования об аттестации «основываются на действующей» САСв Ростехнадзора. Деятельность этой системы обходилась реальному сектору экономики ежегодно 10-15 млрд. руб.

Можно с уверенностью утверждать, что с введением поправок в ФЗ-116 эта цифра убытков только возрастет, т.к. деятельность по аттестации будет опираться

уже не на устаревшие и утратившие юридическую силу ведомственные НПА, а на федеральный закон, все требования которого, строго обязательны.

При этом никого не должна вводить в заблуждение бутафорская уловка авторов Проекта в виде названия вводимой в ФЗ-116 статьи 8¹ («Требования промышленной безопасности к производству сварочных работ на опасных производственных объектах»), из которого как бы следует, что это требование ограничено рамками ОПО. Если это было действительно так, то аттестация носила бы достаточно локальный характер, но на самом деле все обстоит иначе.

Преыдущее функционирование САСв Ростехнадзора показало, что на практике представители Ростехнадзора, не ограничиваясь рамками ОПО, своевольно распространяют требования к аттестации сварочного производства на все стадии жизненного цикла продукции (технических устройств, зданий, сооружений), используемой ОПО (включая изготовление, строительство, монтаж). Поэтому на деле требования об аттестации охватывают не менее половины производимой в стране продукции.

К сожалению, представители Ростехнадзора имеют возможности для такой вольной трактовки границ применения требований своих ведомственных документов об аттестации сварочного производства и продавливания этого требования на все стадии жизненного цикла продукции.

Дело в том, что за Ростехнадзором законодательно (в постановлениях Правительства РФ) закреплено право осуществлять контроль за исполнением нескольких Технических регламентов РФ и Таможенного союза. Это право они совершенно бесцеремонно используют (путем навязывания аттестации) для административного и финансового давления на предприятия, изготавливающие продукции по требованиям технических регламентов.

Что касается нарушения конкретных статей законов, то суммируя результаты анализа Проекта, приведенные в разделах 2-8 настоящего документа, следует констатировать, что вводимые им поправки в ФЗ-116 приведут к взаимным противоречиям между следующими статьями федеральных законов:

- статьи 4 и 7 ФЗ-116;
- статьи 1, 2, 4, 5, 7, 19, 20, 23 ФЗ-184;
- статьи 1, 2 ФЗ-412;
- статья 5 ФЗ-315.

Это означает, что ведение Проекта в действие, в том виде, как он представлен на Портале, неизбежно повлечет за собой перекраивание всех обозначенных выше федеральных законов, о чем авторы поправок по какой-то причине умолчали.

Представленный в Проекте способ введения поправок в федеральный закон свидетельствует о проявленном с их стороны полном пренебрежении основополагающими принципами построения законодательства РФ.

Поскольку Проект представлен Ростехнадзором, имеющем в своем составе Правовое управление, где наверняка имеются юристы, понимающие принципы построения федеральных законов, появление в Проекте указанных противоречий, нельзя объяснить отсутствием юридических знаний у его авторов.

На самом деле, истинной причиной появления Проекта (как было показано выше в разделе 4) является попытка Ростехнадзора узаконить в рамках ФЗ-116 деятельность по аттестации продукции и процессов сварочного производства, которая уже несколько лет назад должна была прекратить свое действие.

В данном случае, в стремлении любой ценой сохранить деятельность по аттестации авторы Проекта пошли настолько далеко, что не остановились даже перед нарушением множества статей федеральных законов.

Поэтому, для полноты картины следует представить также и неформальные выводы, вытекающие из анализа Проекта и прошлой деятельности по аттестации.

Получается, что промышленные предприятия столкнулись с вполне осознанным (преднамеренными) действиями по внесению в федеральный закон абсолютно неадекватных с юридической точки зрения поправок, буквально разрушающих правовые основы регулирования производственной деятельности многих тысяч субъектов профессиональной деятельности, имеющих отношение к сварочному производству. Причем, эти неадекватные поправки вводят внутренние противоречия в ФЗ-116, который для Ростехнадзора является основополагающим.

Кроме этого, следует обратить внимание на тот факт, что за действиями по введению поправок в ФЗ-116 просматривается явная попытка лоббирования со стороны представителей Ростехнадзора интересов частной организации (СРО НП «НАКС»). Эта организация под прикрытием нормативных документов Ростехнадзора в течение уже 15 лет уже действовала *«в области аттестации сварочного производства»*, упомянутой в Проекте.

Когда документы, на основе которых действовала аттестация сварочного производства, потеряли юридическую силу для организации СРО НП «НАКС» возникла угроза прекращения деятельности крайне выгодной деятельности по аттестации сварочного производства.

Поэтому, на самом деле, введение указанных поправок в ФЗ-116 - это откровенная и практически нескрываемая попытка возродить для членов организации СРО НП «НАКС» коммерческую деятельность по аттестации.

Факты, подтверждающие указанную лоббистскую (и скорее всего коррупционную) деятельность представителей Ростехнадзора и СРО НП «НАКС», содержатся в Проекте, где указаны признаки (критерии) признания полномочий *«саморегулируемой организацией в области аттестации сварочного производства»* для проведения ее членами *«проверки готовности к выполнению сварочных работ на опасных производственных объектах»*.

Все эти критерии по количественным и иным показателям (о составе организации, охвату субъектов РФ, наличию реестров физических лиц и организаций, прошедших проверку готовности к выполнению сварочных работ) практически полностью копируют имеющиеся на данное время возможности существующей организации СРО НП «НАКС» (<http://www.naks.ru>).

Необходимо отметить, что данный факт даже и не скрывается. Так в Сводном отчете о проведении ОРВ Проекта, прямо указано, что СРО НП «НАКС» является одним из авторов указанного проекта.

По результатам проведенного анализа следует констатировать, что в том виде, как Проект представлен на «Федерального портала проектов нормативных правовых актов», он не только не может быть принят, но должен быть квалифицирован как документ, направленный на прямое противодействие государственной политике в сфере законодательства о промышленной безопасности, техническом регулировании и саморегулировании. Такие действия авторов Проекта подпадают, не только под административную, но даже под уголовную ответственность.