



НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО  
НАЦИОНАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО  
ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ОБОРУДОВАНИЯ И  
МАТЕРИАЛОВ ДЛЯ СВАРКИ

**НП «НАЦПРОМСВАР»**

## **Информационно-аналитический отчет № 8**

### **Разъяснение правовых вопросов оценки соответствия в сварочном производстве**

Москва  
НАЦПРОМСВАР 2014

## Содержание

|   |    |
|---|----|
| Введение  | 3  |
| 1. Общие правовые вопросы проведения оценки (подтверждения)<br>соответствия продукции и процессов                 | 7  |
| 2. Подтверждение соответствия продукции   | 8  |
| 2.1 Сварочное оборудование  | 8  |
| 2.2 Сварочные материалы   | 10 |
| 3. Подтверждение соответствия процессов сварочного<br>производства и персонала, задействованного в этих процессах | 12 |
| 4. Порядок допуска к оценке соответствия  | 17 |
| 5. Законодательство, регламентирующее требования к<br>подтверждению соответствия продукции и процессов            | 19 |
| Заключение  | 25 |

## Введение

Настоящий Информационно-аналитический Отчет №8 «Разъяснение правовых вопросов оценки соответствия в сварочном производстве» (далее Отчет) подготовлен на основе переписки НП «НАЦПРОМСВАР» (далее НП) с Министерством промышленности и торговли Российской Федерации (далее Минпромторг) по вопросам технического регулирования в области сварочного производства.

Данная переписка вызвана тем, что предприятия, имеющие отношение к сварочному производству, в настоящее время крайне нуждаются в официальном разъяснении легитимности (законности) процедур аттестации продукции и процессов сварочного производства, установленных в свое время в правилах Ростехнадзора.

После ознакомления с положениями законодательства федерального уровня в области технического регулирования и промышленной безопасности становится очевидным тот факт, что аттестация продукции и процессов сварочного производства уже не имеет под собой законных оснований и не должна действовать, во всяком случае, как обязательное требование. Тем не менее, на каждом шагу предприятия продолжают сталкиваться с требованиями об аттестации. Налицо явное противоречие (разрыв) между требованиями законодательства федерального уровня и подзаконными актами (в данном случае, ведомственными документами Ростехнадзора).

Как отмечено в письме-запросе НП в Минпромторг:

*«Ситуация в области оценки соответствия сварочного производства складывается следующим образом:*

*- с одной стороны, мы имеем, казалось бы, ясные и понятные положения законодательства федерального уровня в области технического регулирования о том, что единственной формой независимой оценки соответствия продукции и процессов является сертификация;*

*- с другой, имеем одновременное существование двух процедур независимой оценки соответствия продукции и процессов (в форме сертификации и аттестации).*

*Причем аттестация опирается как бы на законодательство о промышленной безопасности, в то время как в нем не предусматривается регулирование правовых отношений по оценке (подтверждению) соответствия продукции и процессов»*

Данная ситуация явно ненормальная и мириться с ней дальше уже нельзя, прежде всего по экономическим причинам. К тому же немаловажным фактором

является естественное желание предпринимателей строить свой производственный бизнес на твердой законодательной основе и не позволять себя обманывать теми, кто пытается навязать свои платные услуги, выдавая их в качестве обязательных.

Предприятия и так платят государству немалые налоги, но тут в целом понятно, что делается это строго по закону и эти налоги идут на поддержание экономики страны. Парадокс нынешней ситуации заключается в том, что платежи за аттестацию по правилам Ростехнадзора сейчас тоже превратилась в некий вид налога, однако он достается не государству, а уходит в частную структуру, делающую бизнес на аттестации (СРО НП НАКС).

Ситуация, сложившаяся вокруг аттестации по правилам Ростехнадзора, и раньше была достаточно одиозной в организационно-финансовом плане (из-за явно избыточных требований и процедур). Сейчас, когда законодательная власть вывела эту деятельность за рамки обязательных государственных требований, эта деятельность, по сути, является прямой перекачкой гигантских финансовых средств из реального сектора экономики страны в карманы самозванной кучки «контролеров сварки». Причем, фактически этот бизнес построен на прямом обмане путем манипуляции уже устаревшими нормативными документами Ростехнадзора и за счет искусственно созданного информационного фона о, якобы, обязательности этих требований, вводя этим самым в заблуждение тысячи предприятий задействованных в сварочном производстве.

Если употреблять более официальную юридическую терминологию, то данная ситуация называется незаконной практикой так называемого «двойного регулирования». К сожалению, ситуация, сложившаяся в области сварки, в этом плане не оригинальна, и с подобными явлениями сталкиваются и борются многие профессиональные сообщества, объединяющие производственный бизнес в различных отраслях. В данном случае двойное регулирование заключается в одновременном действии двух форм оценки соответствия в области сварочного производства – сертификация в соответствии с законодательством о техническом регулировании и аттестация продукции и процессов сварочного производства по правилам Ростехнадзора.

Все эти факторы тормозят нормальное развитие производственного бизнеса, что в нынешней экономической ситуации совершенно недопустимо. В целом именно эти проблемы побудили НП добиться от органов власти официального ответа о законности/незаконности действия аттестации в качестве обязательного требования.

Письма-запросы НП, направляемые в Минпромторг, приведены Приложениях 1, 2 к настоящему Отчету. Второе Письмо-запрос было подготовлено

по итогам анализа разъяснений, полученных в первом ответе (появились дополнительные вопросы), и оно было направлено конкретно в «Департамент государственной политики в области технического регулирования и обеспечения единства измерений», как структурного подразделения Минпромторга.

Ответные письма Минпромторга, условно названные Письмо-разъяснение №1 и №2, приведены в Приложениях 3, 4.

Обращение по данным вопросам именно в Минпромторг было связано с тем, что исключительно только данный федеральный орган исполнительной власти (далее ФОИВ) отвечает в РФ за правовое регулирование вопросов, связанных с оценкой соответствия всех видов продукции.

Предвидя закономерные вопросы о роли Ростехнадзора, как ФОИВ, обладавшего ранее немалыми полномочиями в области оценки соответствия сварочного производства, к настоящему Отчету прилагается специальная справка сравнительного характера о полномочиях каждого из этих ФОИВ (Минпромторга и Ростехнадзора) в части правового регулирования обязательных требований к продукции и оценке соответствия этой продукции (Справка №1, Приложение 5).

В данной справке показано, что из всех органов власти только Минпромторг наделен исключительными правами и полномочиями на регулирование деятельности в области оценки соответствия продукции и связанных с ней процессов. Прямым подтверждением данного заключения (помимо сведений, приведенных в Справке №1) является тот факт, что Ростехнадзор, также как и НП, обращался в Минпромторг с просьбой разъяснить возможности применения своих правил аттестации для подтверждения соответствия продукции, используемой на опасных производственных объектах. В настоящем Отчете это разъяснение тоже приведено (ответ дан однозначно отрицательный).

В настоящем Отчете все ответы и разъяснения, содержащиеся в обоих письмах Минпромторга, сведены в один документ, но при этом, содержащаяся в них информация структурирована и распределена на определенные тематические разделы.

Каждый раздел Отчета сопровождается авторскими комментариями и пояснениями (в части стыковки с положениями действующего законодательства), позволяющими более полноценно раскрыть практический смысл этих разъяснений и значение для предприятий, задействованных в сварочном производстве. По тексту Отчета разъяснения, приведенные в письмах Минпромторга, разбиты на отдельные условно пронумерованные абзацы Письма-разъяснения №1 и №2.

Все затрагиваемые в Отчете вопросы касаются положений Федеральных законов ФЗ-184 «О техническом регулировании» (далее ФЗ-184) и ФЗ-116 «О

промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ФЗ-116), которые в течение 2011-2013 годов претерпели значительные изменения, особенно, в части правового регулирования оценки соответствия продукции и процессов.

В Приложении 6 к Отчету приведена еще одна справка (Справка №2) в виде извлечений из ФЗ-184, которые подобраны тематически в части прояснения ключевых (основополагающих) вопросов государственного регулирования деятельности в области оценки соответствия продукции и процессов изготовления продукции.

В качестве справочного материала пояснительного характера о процедурах подтверждения соответствия не только продукции, но и процессов производства и, в частности, процессов сварки, как специальных процессов, к Отчету прилагается Справка №3 (Приложение 7).

Информация, приведенная в Отчете, касается в основном правовых отношений, возникающих в системе взаимодействий между государственными органами и представителями бизнеса. В обобщенном виде в этой системе взаимодействий участвуют следующие стороны:

- законодательные органы власти (разработчики Федеральных законов);
- федеральные органы исполнительной власти (отвечают за реализацию и исполнение Федеральных законов);
- производители (поставщики) продукции;
- органы по сертификации продукции;
- уполномоченные контрольные (надзорные) органы за соблюдением Федеральных законов и ведомственных нормативных правовых актов.

В заключении Отчета приведены основные выводы, вытекающие из представленных разъяснений действующего законодательства со стороны Минпромторга, как авторитетного органа исполнительной власти, отвечающего в РФ за вопросы правового регулирования в области оценки соответствия продукции во всех сферах производственной деятельности.

Настоящий Отчет подготовлен в дополнение к выпущенным ранее Информационно-аналитическим отчетам (сайт НП «НАЦПРОМСВАР» - <http://promsvar.ru>).

Все рассматриваемые в данной переписке вопросы относятся к оценке соответствия продукции и процессов, связанных со сварочным производством. Под продукцией и процессами здесь подразумеваются, так называемые, «составные элементы сварочного производства», к которым относят - продукцию, используемую при сварке (сварочные материалы и сварочное оборудование),

технологические процессы сварки и персонал (сварщики и специалисты сварочного производства).

Приведенная в данном Отчете информация, как и в предыдущих подобных документах, разработанных в рамках НП, направлена на оказание правовой и технической помощи руководителям предприятий, имеющим отношение к сварочному производству, в вопросах обязательных требований к производимой ими продукции, процессам ее производства и оценки соответствия.

## **1. Общие правовые вопросы проведения оценки (подтверждения) соответствия продукции и процессов**

Прежде чем переходить к разъяснениям Минпромторга, необходимо обозначить ключевые вопросы, на которых строятся процедуры проведения оценки (подтверждения) соответствия продукции и процессов в любой области деятельности.

Наиболее важные правовые вопросы проведения оценки (подтверждения) соответствия в обобщенном виде можно разложить на следующие составляющие:

1. Легитимность (законность) форм оценки соответствия в области обязательных требований и требований, принимаемых на добровольной основе.

2. Объекты оценки соответствия.

3. Документы, на соответствие которым проводится подтверждение соответствия.

4. Лица (организации), имеющие право проводить оценку соответствия и порядок их допуска к данной деятельности.

5. Законодательство, регламентирующее требования к подтверждению соответствия продукции и процессов.

Без четкого понимания нормативно-правовых основ по каждой из указанных составляющих невозможно выявить легитимность (законность) процедур оценки соответствия согласно требованиям действующего законодательства. В настоящем Отчете (в разделах 2-5) на все эти вопросы даны соответствующие разъяснения Минпромторга.

Понимание данных вопросов сейчас крайне актуально, т.к. после завершения реформы законодательства о техническом регулировании и промышленной безопасности (в период 2011-2013 годы) и введения в действие технических регламентов, устанавливающих требования к сварной продукции (техническим устройствам, машинам, оборудованию, сооружениям и т.д.), наступило время налаживать процедуры оценки соответствия, как продукции, так и связанных с требованиями к продукции процессов на новой законодательной основе.

## **2. Подтверждение соответствия продукции**

### **2.1 Сварочное оборудование**

В данном разделе приведены разъяснения Минпромторга в отношении обязательных требований к оценке (подтверждению) соответствия сварочного оборудования, предусмотренных действующим законодательством.

#### **Письмо-разъяснение №1**

**абзац 4** В настоящее время продукция - «оборудование для газопламенной обработки металлов и металлизации изделий» содержится в Перечне объектов, подлежащих подтверждению соответствия требованиям технического регламента Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования» (далее - ТР ТС 010/2011) в форме декларирования соответствия.

**абзац 5** Подтверждение соответствия указанной продукции требованиям ТР ТС 010/2011 осуществляется применением стандартов, которые содержатся в Перечне стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований ТР ТС 010/2011 и осуществления оценки (подтверждения) соответствия продукции.

**абзац 8** В соответствующих статьях и пунктах ТР ТС 010/2011 содержатся требования к безопасности машин на всех стадиях жизненного цикла, установлены формы, порядок и объем процедур по подтверждению соответствия.

**абзац 11** В соответствии пунктом 1 статьи 1 технического регламента Таможенного союза «О безопасности низковольтного оборудования», утвержденного Решением Комиссии Таможенного союза от 16 июня 2011 г. № 768 (далее - ТР ТС 004/2011), на оборудование для сварки и газотермического напыления распространяются требования указанного технического регламента и, следовательно, заявитель обязан представить соответствующие доказательные документы и указать в декларации о соответствии требованиям ТР ТС 010/2011, что декларируемое оборудование соответствует, в том числе и ТР ТС 004/2011.

**абзац 6** В соответствии с пунктом 4 статьи 2 Соглашения о единых

принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 г. (далее - Соглашение) не допускается установление дополнительных требований и проведение дополнительных процедур оценки (подтверждения) соответствия по отношению к продукции, содержащейся в техническом регламенте Таможенного союза.

**абзац 8** (Письмо-разъяснение №2) В отношении продукции, на которую распространяются требования ТР ТС 010/2011, обязательными формами подтверждения соответствия являются сертификация и декларирование соответствия.

Далее следует выводная часть:

**абзац 17** Из указанного следует, что в отношении сварочного оборудования, имеющего декларацию о соответствии требованиям ТР ТС 010/2011 и ТР ТС 004/2011, которое используется на опасном производственном объекте, дополнительных документов о подтверждении соответствия не требуется.

Как было сказано во введении к настоящему Отчету, с запросами в Минпромторг о возможности применения документов Ростехнадзора для проведения подтверждения соответствия сварочного оборудования обращался не только НП, но и сам же Ростехнадзор. Поэтому ниже приведены те сведения, которые со стороны Минпромторга были переданы непосредственно в Ростехнадзор (по данной теме).

**абзац 7** Департамент (Минпромторга) письмом в Ростехнадзор от 30 июня 2014 г. № 10-1260 сообщал, что пунктом 2 Предисловия к ТР ТС 010/2011, техническим регламентом устанавливаются единые обязательные для применения и исполнения требования к машинам и (или) оборудованию при разработке (проектировании), изготовлении, монтаже, наладке, эксплуатации, хранении, транспортировании, реализации и утилизации, обеспечения свободного перемещения машин и (или) оборудования, выпускаемого в

обращении на единой таможенной территории Таможенного союза.

Для оборудования для сварки, которое прошло процедуры подтверждения соответствия требованиям технических регламентов Таможенного союза и имеет соответствующие декларации о соответствии и (или) сертификаты о соответствии, дополнительного подтверждения соответствия не требуется.

Указанное требование о недопустимости предъявления дополнительных требований по отношению к продукции, содержащейся в техническом регламенте Таможенного союза, и недопустимости проведения дополнительных процедур оценки (подтверждения) соответствия содержится в пункте 4 статьи 2 Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 г. (далее - Соглашение).

В российском законодательстве о промышленной безопасности данное требование Соглашения реализовано в пункте 1 статьи 7 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Еще раз обращаем внимание - вышеприведенное разъяснение дано непосредственно Ростехнадзору и, естественно, его представители точно знают, что требовать аттестацию сварочного оборудования (ни от производителя, ни от потребителя) согласно действующему законодательству «недопустимо», в том числе и прежде всего, со стороны Ростехнадзора.

## **2.2 Сварочные материалы**

### **Письмо-разъяснение №2**

**абзац 2** Требования к сварочным материалам не содержатся в Едином перечне продукции, подлежащей обязательной сертификации и в Едином перечне продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 982, в Едином

перечне продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия в рамках Таможенного союза с выдачей единых документов, утвержденном Решением Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 г. № 620, в перечнях продукции, на которые распространяются требования технического регламента Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования» (ТР ТС 010/2011).

Выводная часть письма:

**абзац 3** Таким образом, в соответствии с пунктом 4 статьи 3 Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 г. (далее - Соглашение), Стороны не допускают установление в своем законодательстве обязательных требований в отношении продукции, не включенной в единый перечень.

**абзац 4** В соответствии с указанным в отношении сварочных материалов российским законодательством о техническом регулировании и законодательством Таможенного союза требования об обязательном подтверждении соответствия не установлены.

Таким образом, в разъяснении показано, что в отношении сварочных материалов существует единый для стран Таможенного союза порядок, согласно которому те виды продукции, которые не включены ни в один из действующих технических регламентов или «Единый перечень продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия в рамках Таможенного союза» (сварочные материалы являются на данное время именно такой продукцией), не подлежат обязательной оценке (подтверждению) соответствия, в том числе и в форме аттестации.

#### **Выводы в отношении подтверждения соответствия продукции**

Принимая во внимание разъяснения, приведенные выше в разделе 1 настоящего Отчета и сведения, приведенные в Справке №2, можно констатировать, что в части требований к оценке (подтверждению) соответствия к продукции (в данном случае это сварочное оборудование и сварочные материалы) в действующем

законодательстве неукоснительно действуют следующие универсальные и неоспоримые принципы:

1) Если продукция входит в состав технического регламента, то она подлежит обязательному подтверждению соответствия исключительно в форме сертификации или декларирования о соответствии продукции и исключительно требованиям технических регламентов. При этом не допускается проведение дополнительных процедур оценки (подтверждения) соответствия. На юридическом языке такого рода требование называется «необходимое и достаточное условие».

2) Для сварочного оборудования, как продукции, вошедшей в состав технических регламентов, легитимными (законными) формами подтверждения соответствия в РФ и Таможенном союзе являются исключительно сертификаты соответствия или декларации о соответствии.

3) Никакого дополнительного подтверждения соответствия сварочного оборудования (в том числе в виде аттестации) не требуется, в том числе, для сварочного оборудования, используемого на опасном производственном объекте.

4) Если продукция не входит в состав технического регламента, то в законодательстве для нее не допускается установление обязательных требований, в том числе, требований по подтверждению соответствия (в том числе, в форме аттестации).

5) Сварочные материалы, согласно единому для стран Таможенного союза порядку, не подлежат обязательной оценке (подтверждению) соответствия ни в какой форме, в том числе, в форме аттестации.

6) Подтверждение соответствия (сертификация) на добровольной основе допускается (не запрещается) в обоих случаях.

### **3. Подтверждение соответствия процессов сварочного производства и персонала, задействованного в этих процессах**

Необходимо пояснить, что законодательством о техническом регулировании (ФЗ-184) предусмотрена возможность или необходимость подтверждения соответствия не только продукции, но и процессов, связанных с продукцией (Справка №2). Другими словами, процесс производства продукции и персонал, задействованный в этом процессе, также как и продукция, может быть объектом оценки соответствия, однако требования к подтверждению соответствия этих объектов, особенно в части их обязательности или добровольности, в действующем законодательстве, в отличие от продукции, жестко не обозначены. Поэтому в настоящем разделе Отчета даны некоторые пояснения, помогающие понять, как

действующее законодательство РФ трактует подтверждение соответствия процессов и, в частности, процессов сварочного производства.

Согласно ФЗ-184 к понятию «процессы» отнесены - *производство, строительство, монтаж, наладка, эксплуатация* и ряд других процессов, сопровождающих продукцию на всех этапах ее жизненного цикла (от проектирования до утилизации). При этом процессы сварочного производства являются, как правило, составной частью этих самых процессов (производства, строительства и т.д.) для определенных видов продукции (сварной продукции).

Необходимо также отметить, что требования к подтверждению соответствия процессов и персонала в законодательстве о техническом регулировании, включая технические регламенты, установлены не столь прямо и очевидно, как для продукции. В частности, в текстах ни одного из действующих технических регламентов пока нет прямых указаний о формах и методах подтверждения соответствия процессов в той мере, как это сделано для продукции. Тем не менее, это не означает, что подтверждение соответствия процессов не выполняется в области действия технических регламентов.

Дело в том, что необходимость проведения подтверждения соответствия всех составных элементов сварочного производства, включая технологические процессы сварки и связанного с этими процессами персонала сварочного производства, может возникать на основании требований ряда специальных документов, используемых в процедурах подтверждения соответствия продукции по техническим регламентам (согласно определенным схемам сертификации или декларирования).

Другими словами, это требование «зашиито» в определенные процедуры сертификации или декларирования соответствия продукции, установленные в определенных нормативных документах. Причем возникает это требование не всегда, а с некоторой вариативностью (более подробно указано в Справке №3).

В Письме-запросе №2 НП в Минпромторг было указано на то, что к этим документам, в частности, относятся:

1) «Положение о порядке применения типовых схем оценки (подтверждения) соответствия требованиям технических регламентов Таможенного союза».

2) ГОСТ Р 54293-2010 «Анализ состояния производства при подтверждении соответствия».

Оба из указанных документов обозначают подходы к оценке соответствия не только продукции, но процессов производства, связанных с продукцией. Как было выше сказано, одним из видов таких процессов являются и процессы сварки (в

нашем случае это технологические процессы в виде документированных процедур сварки). По этому поводу в разъяснении сказано:

### **Письмо-разъяснение №2**

**абзац 6** Относительно процессов сварки (технологические процессы в виде документарных процедур сварки, используемые при изготовлении продукции (в том числе, вошедшей в состав технических регламентов) сообщаем.

**абзац 7** Согласно упомянутого в письме заявителя (НП) Положения о порядке применения типовых схем оценки (подтверждения) соответствия, в технических регламентах Таможенного союза, утвержденного Решением Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 г. № 621, применительно к продукции, требования к которой установлены техническими регламентами Таможенного союза, оценка соответствия проводится в форме подтверждения соответствия (декларирование соответствия, сертификации), регистрации, в том числе государственной, экспертизы, оценки пригодности, испытаний, государственного контроля (надзора) и (или) иной форме.

Здесь необходимо обратить внимание на указанные в абзаце 7 формы подтверждения соответствия, т.к. это имеет самостоятельное значение.

Из всех указанных в данном абзаце форм оценки соответствия наиболее востребованной и типичной является «*подтверждение соответствия*», которое в свою очередь имеет только две формы - *декларирование соответствия или сертификация*. Остальные формы подтверждения соответствия (регистрация, экспертиза и др.) действительно используются для некоторых видов продукции с учетом ее специфики, однако они не применяются в отношении рассматриваемых в настоящем документе объектов – составных элементов сварочного производства. Дополнительную информацию о формах оценки (подтверждения) соответствия можно почерпнуть из Справки №2 (Блок №1).

Необходимо также отметить, что аттестация, как форма оценки соответствия продукции и процессов, не указана ни в законодательстве о техническом регулировании (ФЗ-184 и других нормативных правовых актах), ни в одном из действующих технических регламентов.

**абзац 11 Аккредитованные органы по сертификации и испытательные лаборатории в соответствии с требованиями технических регламентов применяют схемы подтверждения соответствия, в которых в зависимости от требований к продукции могут содержаться требования, в том числе, по проверке производства продукции, проверки наличия и исполнения требований системы менеджмента качества у производителя продукции.**

Таким образом, со стороны Минпромторга в отношении процессов производства продукции (а значит и технологических процессов сварки) дано подтверждение того, что органы по сертификации, выполняющие сертификацию продукции по требованиям технических регламентов, должны в определенных случаях выполнять процедуру *«проверки производства продукции»*, требования к которой приведены в указанном выше Положении и в ГОСТ Р 54293-2010. Данная проверка производства предусматривает проведение со стороны органа по сертификации обязательной процедуры - *«анализ состояния производства»*, либо, как альтернативу, проверку документов имеющейся у изготовителя продукции сертифицированной системы менеджмента качества (далее СМК).

В качестве справочного материала о процедурах подтверждения соответствия процессов производства и, в частности, процессов сварки, как специальных процессов, приведена Справка №3 (Приложение 7).

Согласно действующему законодательству единственной легитимной формой независимой (проводимой так называемой «третьей стороной») оценки (подтверждения) соответствия продукции, процессов производства продукции и персонала, задействованного в этом производстве, является исключительно сертификация (Справка №2). Из этого вытекает, что единственным легитимным документом, *подтверждающим соответствие* любого объекта оценки соответствия, является *сертификат соответствия*. Таким образом, при проведении процедур *«анализа состояния производства»* согласно определенным схемам сертификации, предусмотренным в технических регламентах, от производителя продукции могут потребовать сертификаты соответствия на все составные элементы сварочного производства, включая технологические процессы сварки и персонал сварочного производства.

В отношении персонала сварочного производства (сварщиков и специалистов сварочного производства) в ответе Минпромторга указано:

**Письмо-разъяснение №2**

**Профессиональные требования к персоналу и специалистам, участвующим**

**в сварочном производстве, не являются предметом технического регулирования и не входят в компетенцию Минпромторга России как федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области технического регулирования в Российской Федерации.**

Что касается «профессиональных требований к персоналу», то действительно так оно и есть – уровень этих требований устанавливает не технический регламент, а работодатель данного персонала на основе следующих возможных требований:

- требований национальных стандартов, устанавливающих процедуры квалификации персонала и нормы оценки соответствия;
- собственных требований в виде внутренних нормативных документов организации (стандартов организации);
- требований потребителя сварной продукции согласно нормативно-технической и проектной документации на изготавливаемую продукцию.

Таким образом, требования к персоналу, подобно описанным выше требованиям к процессам сварки, действительно, напрямую не устанавливаются в технических регламентах, но могут устанавливаться в определенных стандартах, устанавливающих профессиональные требования к персоналу и специалистам. В свою очередь, через ссылки на эти стандарты, могут появляться требования к подтверждению соответствия персонала. Другими словами, это требование проявляется опосредованно (и только в определенных случаях) через указания в других документах, имеющих прямое или косвенное отношение к изготовлению продукции, вошедшей в состав технических регламентов.

Что касается форм оценки (подтверждению) персонала на независимой основе, то, согласно действующему законодательству, любой персонал, задействованный в производственных процессах, включая процессы сварочного производства, может проходить процедуру независимого подтверждения соответствия только в форме сертификации и иметь подтверждающий документ - сертификат соответствия. Это неоспоримый факт и, как будет показано далее, эти процедуры реально выполняются со стороны органов по сертификации, созданных и действующих в рамках законодательства о техническом регулировании и законодательства об аккредитации в национальной системе аккредитации.

Возвращаясь к приведенному выше абзацу разъяснений Минпромторга, еще можно добавить, что к законодательству о техническом регулировании совершенно точно не относятся «профессиональные требования к персоналу и специалистам», оценка соответствия которых производится в форме аттестации. Аттестация персонала относится к области действия законодательства о труде и проводится

путем оценки соответствия так называемой «первой стороной», т.е. объект оценки соответствия в этом случае принадлежит той стороне, которая производит оценку. Эта деятельность действительно лежит вне сферы требований технических регламентов, а, следовательно, не относится к обязательным государственным требованиям.

### **Выводы в отношении подтверждения соответствия процессов сварочного производства и персонала, задействованного в этих процессах**

1) В отношении процессов и персонала сварочного производства, также как и продукции, существует только одна легитимная (законная) форма подтверждения соответствия на независимой основе – сертификация (обязательная или добровольная).

2) Сертификация процессов сварочного производства, а также персонала, задействованного в этих процессах, согласно действующему законодательству РФ может выполняться на основании требований нормативных документов, согласно которым проводятся процедуры подтверждения продукции требованиям технических регламентов (в тех случаях, когда это требуется).

3) Сертификация процессов и персонала сварочного производства, на добровольной основе может выполняться по требованиям потребителя продукции.

4) Подтверждение соответствия процессов и персонала сварочного производства в форме аттестации по правилам Ростехнадзора в действующем законодательстве не предусмотрено.

### **4. Порядок допуска к оценке соответствия**

Понимание правовых основ регулирования допуска лиц к проведению оценки (подтверждению) соответствия продукции и процессов также имеет немаловажное значение, т.к. дает возможность определить законность или незаконность данной деятельности.

В части полномочий допускать или не допускать кого-либо к оценке соответствия, в области требований, установленных на обязательной основе, в разъяснении Минпромторга указано:

#### **Письмо-разъяснение №2**

**абзац 9** Обращаем внимание, что в соответствии с Соглашением, подтверждение соответствия требованиям технических регламентов Таможенного союза осуществляют аккредитованные установленным порядком

**органы по сертификации и испытательные лаборатории.**

**абзац 10 Порядок аккредитации указанных органов в Российской Федерации определен в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации».**

В области обязательных требований, согласно Федеральному закону ФЗ-412 «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», обязательная оценка (подтверждение) соответствия продукции по требованиям технических регламентов должна выполняться только органами по сертификации, а допуск их к этой деятельности (аккредитацию) выполняет исключительно Росаккредитация, как ФОИВ, входящий в состав Минэкономразвития России. Причем исключений в отношении продукции (технических устройств, зданий, сооружений, используемых на опасных производственных объектах) в этом законодательстве не предусмотрено (также как и в ФЗ-184).

Это означает, что никакой ФОИВ, кроме Росаккредитации, не имеет право устанавливать порядок допуска лиц к оценке соответствия продукции и процессов (в том числе продукции, используемой после ее изготовления на опасных производственных объектах) по обязательным требованиям, установленным законодательством федерального уровня.

В РФ, помимо обязательной оценки соответствия, согласно ФЗ-184, предусмотрено проведение процедур оценки соответствия продукции и процессов на добровольной основе (Справка №2). Многие технические регламенты в качестве собственной доказательной базы предусматривают предъявление со стороны производителя продукции сертификатов соответствия (полученных в системах добровольной сертификации) на сырье, материалы, комплектующие изделия и т.д., используемые в процессе производства продукции.

В области сварочного производства в РФ оценка соответствия продукции и процессов (всех составных элементов сварочного производства) уже выполняется в форме сертификации в соответствии с ФЗ-184 (Справка №3). Сертификация проводится, как правило, в рамках систем добровольной сертификации, зарегистрированных Росстандартом (ФОИВ, подведомственный Минпромторгу). Данная сертификация проводится на соответствие требованиям, установленным в национальных или международных стандартах, которые действуют в РФ в статусе государственных стандартов и распространяются на все составные элементы сварочного производства.

Как мы видим, Ростехнадзору законодательством федерального уровня не даны полномочия на допуск (аккредитацию) лиц, претендующих на оценку

(подтверждение) продукции в области обязательных требований, устанавливаемых на государственном уровне. Тем не менее, всем известно, что в области подтверждения соответствия в форме аттестации Ростехнадзор, своими же документами (правилами аттестации), наделил себя такими полномочиями, т.е. данный ФОИВ осуществил допуск СРО НП НАКС к деятельности по подтверждению соответствия, что по действующему законодательству незаконно.

Это еще одно свидетельство того, что деятельность по подтверждению соответствия продукции и процессов в форме аттестации, не соответствует действующему законодательству, а значит, данная деятельность нелегитимна.

## **5. Законодательство, регламентирующее требования к подтверждению соответствия продукции и процессов**

Прежде чем привести очень важную часть разъяснений Минпромторга, ставящую точку в вопросах о применимости аттестации по правилам Ростехнадзора, необходимо воспроизвести достаточно принципиальный вопрос, который был сформулирован в Письме-запросе №2 НП (в п.5 письма) и который снова касается легитимности форм оценки (подтверждения) соответствия:

*«какая форма оценки (подтверждения) соответствия (на независимой основе) продукции и процессов, связанных с производством продукции, является законной (легитимной) по отношению к требованиям, установленным в рамках законодательства о техническом регулировании? Аттестация или сертификация?»*

*Варианты ответов:*

*- исключительно сертификация в соответствии с Федеральным законом ФЗ-184 «О техническом регулировании» на добровольной или обязательной основе в зависимости от требований технических регламентов;*

*- аттестация по правилам Ростехнадзора;*

*- сертификация в соответствии с ФЗ-184 или аттестация по правилам Ростехнадзора;*

*- сертификация в соответствии с ФЗ-184 и аттестация по правилам Ростехнадзора».*

### **Письмо-разъяснение №2**

**абзац 13 На основании сказанного полагаем, что в ответе на 5 вопрос относительно формы оценки соответствия продукции, которая содержится в технических регламентах, следует руководствоваться требованиями (формы, схемы) подтверждения соответствия, установленными в технических**

## регламентах.

Что означает это разъяснение Минпромторга в совокупности с предыдущими?

Сказано, что ответ на вопрос о легитимных (законных) формах и схемах подтверждения соответствия необходимо искать в технических регламентах (а не в правилах Ростехнадзора).

Ранее уже многократно было отмечено (комментарии к абзацам 7 и 8 в Письме-разъяснении №2), что ни в одном из ныне действующих технических регламентов не предусмотрена аттестация по правилам Ростехнадзора, как форма оценки (подтверждения) соответствия продукции и процессов.

Если суммировать приведенные выше разъяснения и комментарии к ним, то данный ответ означает, что при назначении требований к обязательному подтверждению соответствия любой продукции и выполнении данной процедуры, все обязаны (как производители продукции, так и надзорные органы) придерживаться следующего алгоритма действий:

**обязательные требования к продукции → требования к оценке (подтверждению) соответствия продукции и процессов производства → законодательство в области технического регулирования → ФЗ-184 → технические регламенты → формы и схемы подтверждения соответствия → ФЗ-412 → аккредитованный орган по сертификации → аккредитованная испытательная лаборатория → проведение процедур подтверждения соответствия (сертификация или декларирование) → получение документов, подтверждающих соответствие продукции (сертификат или декларация) → выпуск продукции в обращение на рынок**

Данная схема имеет универсальный характер и действует для всех участников рынка товаров (работ, услуг) в области сварочного производства, а также надзорных органов, на всех этапах жизненного цикла продукции (от проектирования до утилизации, от производителя до конечного потребителя).

Согласно действующему законодательству в этой схеме не предусмотрено проведение процедур аттестации продукции и связанных с этой продукцией процессов по правилам Ростехнадзора на обязательной основе.

В завершающей части настоящего Отчета сгруппированы разъяснения Минпромторга, позволяющие получить прямой ответ на очень важный и принципиальный вопрос:

Какое законодательство регламентирует в РФ все необходимые, достаточные и исчерпывающие требования к проведению оценки (подтверждения) соответствия продукции и процессов на обязательной и добровольной основе? Может ли законодательство в области промышленной безопасности претендовать на установление этих требований?

### Письмо-разъяснение №1

абзац 6 В соответствии с пунктом 4 статьи 2 Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 г. (далее - Соглашение) не допускается установление дополнительных требований и проведение дополнительных процедур оценки (подтверждения) соответствия по отношению к продукции, содержащейся в техническом регламенте Таможенного союза.

Выдержки из упомянутого Соглашения, относящиеся к затрагиваемым здесь вопросам, приведены в Справке №2.

абзац 12 В российском законодательстве о промышленной безопасности данное требование Соглашения реализовано в пункте 1 статья 7 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее - Федеральный закон), а именно:

1. 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.

2. Если техническим регламентом не установлена иная форма оценки соответствия технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте, обязательным требованиям к такому техническому устройству, оно подлежит экспертизе промышленной безопасности

Необходимо сразу отметить два важных момента, вытекающих из вышеприведенных разъяснений:

1) Как показано в разъяснении, ФЗ-116 прямым текстом (п.1) диктует, что формы оценки соответствия обязательным требованиям устанавливаются в соответствии с законодательством о техническом регулировании, а не в

соответствии с какими-либо иными документами, включая документы «нормативно-правового регулирования» в установленной для Ростехнадзора сферы деятельности (Справка №1).

Другими словами, законодатели не установили для Ростехнадзора никаких прав на введение «своих» требований к продукции и формам оценки (подтверждения) соответствия этой продукции (в т.ч. продукции, используемой на опасном производственном объекте).

2) Анализ документов Ростехнадзора, устанавливающих порядок проведения указанных выше «процедур экспертизы промышленной безопасности», показал, что данная процедура не распространяется ни на один из составных элементов сварочного производства.

**абзац 13** Таким образом, в Российской Федерации законодательно закреплены как требования к безопасности продукции, через процедуры технического регулирования, в рамках установления требований безопасности, содержащейся в соответствующих разделах технических регламентов, гармонизированных и разработанных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, так и через процедуры экспертизы промышленной безопасности, которая проводится в отношении продукции, на которую не распространяются требования законодательства о техническом регулировании.

Суммируя разъяснения, приведенные в последних двух абзацах, получаем четкое представление о том, каким именно образом законодатели распределили **требования к безопасности продукции:**

1. Обязательные требования к безопасности продукции (техническим устройствам, зданиям и сооружениям, применяемым на опасном производственном объекте) и формы оценки их соответствия этим обязательным требованиям устанавливаются в соответствии с законодательством о техническом регулировании (в технических регламентах).

2. В области законодательства о промышленной безопасности тоже существует определенная форма подтверждения соответствия продукции, применяемой на опасном производственном объекте (экспертиза промышленной безопасности), но она вступает в действие (силу) только при следующих условиях:

- для вновь изготовленной продукции – «если техническим регламентом не установлена иная форма оценки соответствия технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте» (т.е. если эта продукция

прошла оценку соответствия в форме сертификации или декларирования, то экспертиза промышленной безопасности не выполняется);

- для продукции находящейся в эксплуатации – в рамках и случаях, установленных в ФЗ-116.

Другими словами понятно, что из всех видов и форм подтверждения соответствия Ростехнадзору отдан контроль, надзор и нормативно-правовое регулирование только в части процедур экспертизы промышленной безопасности, которые никак не пересекаются с подтверждением соответствия по законодательству о техническом регулировании.

Далее следует принципиально важное заключение, которое во многом расставляет все по своим местам:

**абзац 16** Следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом (ФЗ-116) определено, что к видам деятельности в области промышленной безопасности относятся 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; проведение экспертизы промышленной безопасности.

Таким образом, в определении (ФЗ-116) отсутствует вид деятельности по подтверждению соответствия продукции, которая используется (эксплуатируется) на опасном производственном объекте

В принципе последней цитаты из разъяснений Минпромторга уже достаточно для того, чтобы понять, что ни сам Ростехнадзор, ни его ведомственные документы не могут (не имеют законного права) претендовать на установление обязательных требований в области подтверждения соответствия продукции и связанных с ней процессов, в том числе, в части продукции, *«которая используется (эксплуатируется) на опасном производственном объекте»*.

Как мы видим, это очень важное заключение само по себе вытекает из правовой константы о том, что деятельность по подтверждению соответствия продукции не отнесена к «видам деятельности в области промышленной безопасности».

В Письмах-запросах НП направленных в Минпромторг был также

акцентирован вопрос, о том, что в некоторых ведомственных документах Ростехнадзора (в частности в федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности - ФНП), имеются требования об обязательной аттестации составных элементов сварочного производства по правилам Ростехнадзора, что противоречит действующему законодательству.

По поводу того, какие требования на самом деле могут устанавливать ФНП, как ведомственные документы Ростехнадзора, в разъяснении указано следующее:

**абзац 14 В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Федерального закона (ФЗ-116), федеральные нормы и правила (далее - ФНП) устанавливают обязательные требования к:**

**деятельности в области промышленной безопасности, в том числе работникам опасных производственных объектов, экспертам в области промышленной безопасности;**

**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.**

**ФНП разрабатываются и утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.**

Выше уже было указано, что требование о недопустимости предъявления дополнительных требований по отношению к продукции, содержащейся в техническом регламенте Таможенного союза и требование об обеспечении обращения продукции без проведения дополнительных процедур оценки (подтверждения) соответствия, содержится в пункте 4 статьи 2 и пункте 4 статьи 3 Соглашения Таможенного союза.

Далее по тексту разъяснения Минпромторга, переданного в Ростехнадзор (в письме № 10-1260 от 30.06.2014), следует уже совершенно прямое и понятное без комментариев заключение:

**Относительно возможности применения Правил Ростехнадзора, которые были отменены после вступления в силу соответствующих Федеральных норм и правил промышленной безопасности (далее - ФНП), сообщаем, что**

законодательством о техническом регулировании таких возможностей не предусмотрено.

На основании изложенного в положениях Федерального закона (ФЗ-116) отсутствуют указания или требования о том, что ФНП должны устанавливать требования к техническим устройствам, которые применяются на опасном производственном объекте на основе стандартов или положений технических регламентов.

По мнению Департамента (Минпромторга) требования ФНП не должны противоречить требованиям национальных технических регламентов и технических регламентов Таможенного союза.

### **Заключение**

В совокупности, приведенные в настоящем Отчете сведения, позволили сформулировать ответы на все вопросы, указанные в Письмах-запросах НП и получить ясное представление по всем обозначенным в разделе 1 Отчета наиболее важным правовым вопросам проведения оценки (подтверждения) соответствия:

1. Легитимность (законность) форм оценки соответствия в области обязательных требований и требований, принимаемых на добровольной основе.
2. Объекты оценки соответствия.
3. Документы, на соответствие которым проводится подтверждение соответствия.
4. Лица (организации), имеющие право проводить оценку соответствия и порядок их допуска к данной деятельности.
5. Законодательство, регламентирующее требования к подтверждению соответствия продукции и процессов.

Если сказать коротко, то Ростехнадзор и его ведомственные документы не имеют никакого отношения к регулированию правовых отношений в сфере подтверждения соответствия продукции и процессов, связанных с продукцией. Причем, здесь нет никаких исключений в отношении продукции, используемой на опасных производственных объектах, а также в отношении продукции и процессов, связанных со сварочным производством.

Следует обратить внимание, что все приведенные в Отчете разъяснения Минпромторга постоянно пересылают нас к положениям законодательства федерального уровня в области технического регулирования. Из этого следует вывод о том, что в области сварочного производства, как и в любой другой

производственной деятельности, наиболее надежным информационным источником является, прежде всего, Федеральный закон «О техническом регулировании» и разработанные на его основе технические регламенты, на которых сейчас выстраиваются процедуры подтверждения продукции и процессов, сопровождающих эту продукцию.

Это говорит о том, что предприятиям в своей производственной деятельности, с одной стороны, пора поставить «во главу угла» именно законодательство о техническом регулировании, а с другой - отвыкать оглядываться на правила Ростехнадзора, особенно в части требований к оценке соответствия продукции и процессов. Об этом четко и недвусмысленно сказано в законодательстве федерального уровня, причем не только в области технического регулирования, но и промышленной безопасности.

Требования любых других документов, лежащих в иерархии законодательства РФ ниже Федеральных законов, включая ведомственные документы Ростехнадзора, не подлежат обязательному исполнению, если они противоречат Федеральным законам, а что касается требования об аттестации продукции и процессов, то здесь противоречие явное.

На основе анализа разъяснений Минпромторга, как единственного органа исполнительной власти РФ, уполномоченного проводить государственную политику в сфере промышленного производства, технического регулирования промышленного производства, в том числе в части правового обеспечения процессов оценки (подтверждения) соответствия продукции и процессов производства продукции, можно сделать следующие обобщающие выводы:

**- практически по всем вопросам, с которыми НП НАЦПРОМСВАР обращался в органы исполнительной власти, со стороны Минпромторга получены разъяснения, подтверждающие мнение представителей промышленных предприятий о незаконности действия аттестации по правилам Ростехнадзора, как формы оценки (подтверждения) соответствия составных элементов сварочного производства;**

**- в период 2011-2013 годов произошла реформа законодательства федерального уровня о техническом регулировании и промышленной безопасности, в результате которой в принципе исключено дублирование (наложение) обязательных требований к продукции и процессам, а оценка**

соответствия полностью перенесена в законодательство о техническом регулировании;

- законодатели не оставили никаких возможностей устанавливать в области действия законодательства о промышленной безопасности (ФЗ-116) никаких обязательных требований к продукции, процессам и оценке соответствия продукции и процессов ни в какой форме, кроме установленной в ФЗ-184 и конкретных технических регламентах.

- Федеральным законом «О техническом регулировании» (ФЗ-184) установлено, что сертификация является единственной формой независимой оценки соответствия продукции и процессов (в частности, составных элементов сварочного производства) и имеет обязательный характер только по требованиям технических регламентов, а не документов Ростехнадзора;

- со стороны законодательства федерального уровня для действия сертификации, как независимой оценки соответствия продукции и процессов, подготовлены и запущены в действие все необходимые возможности и механизмы (правовые, организационные, технические);

- сертификация составных элементов сварочного производства уже действует на обязательной и/или добровольной основе (в зависимости от требований технических регламентов);

- аттестация, как обязательная и независимая оценка (подтверждение) соответствия составных элементов сварочного производства, действовавшая ранее на основе подзаконных актов Ростехнадзора и никакими федеральными законами уже не предусмотренная (в результате реформы законодательства), юридически выпала из состава установленных государством обязательных требований

Суммируя вышесказанное по вопросам, относящимся к техническому регулированию в области сварочного производства, следует констатировать:

**Аттестация составных элементов сварочного производства по правилам Ростехнадзора в правовом плане уже официально изъята из состава установленных государством обязательных требований и не должна устанавливаться со стороны государственных органов, а там, где она еще фигурирует, не подлежит обязательному исполнению.**