

Пояснительная записка
к письму Прокуратуры № 74/2-414-2016 от 18.07.2016

Настоящая пояснительная записка содержит комментарии к письму Генеральной Прокуратуры №74/2-414-2016 от 18.07.2016, которое было получено в качестве официального ответа на соответствующее обращение НП «НАЦПРОМСВАР» (письмо №15-120 от 30.12.2015 г.).

В обращении были приведены факты, свидетельствующие о том, что организация СРО НП «НАКС», выполнявшая в течение многих лет аттестацию сварочного производства, никогда не имела и не имеет в настоящее время законных прав и полномочий на этот вид деятельности. На самом деле эти полномочия были в свое время установлены в нормативных документах Ростехнадзора (далее НД), устанавливающих полный набор требований к аттестации, в том числе указание о лицах, уполномоченных на оказание услуг по аттестации. При этом организация СРО НП «НАКС» в НД в качестве уполномоченного исполнителя услуг по аттестации никогда не упоминалась, и тем не менее выполняла эту деятельность после ликвидации организации, имевшей на то законные права.

Аттестация сварочного производства, как вид деятельности, согласно терминологии принятой в действующем законодательстве, формулируется как деятельность по оценке соответствия, выполняемая на обязательной и независимой основе.

Согласно действующему законодательству допуск конкретных лиц к такому виду деятельности может устанавливаться исключительно на основе федеральных законов или нормативных документов, имеющих статус государственных, т.е. изданных федеральными органами исполнительной власти. Никакого самоуправления в части присвоения прав на эту деятельность не допускается, поскольку процедуры оценки соответствия на независимой основе, как правило, дорогостоящие и при их неразумном (избыточном) применении могут разбалансировать экономику страны. Поэтому законодательные органы власти в этом вопросе всегда проводят взвешенную политику, исключаящую вседозволенность как со стороны частного бизнеса, так и органов исполнительной власти.

В данном случае права и полномочия на аттестацию вполне однозначно были установлены в НД (т.е. официальном документе Ростехнадзора) и возложены на конкретное юридическое лицо – Автономная некоммерческая организация

«Национальный аттестационный комитет по сварочному производству» (официальное сокращение - АНО НАКС).

В НД было зафиксировано, что АНО НАКС имеет право выполнять одновременно две функции:

1) Осуществлять допуск (аккредитацию) лиц (Аттестационных Центров), участвующих в деятельности по аттестации.

2) Непосредственно выполнять аттестацию (оценку соответствия) продукции и процессов сварки.

По поводу второй функции необходимо пояснить, что Аттестационные Центры, как рабочие органы системы аттестации, согласно НД не проводят аттестацию, а всего лишь исполняют функцию испытательных центров, т.е. проводят контроль и испытания объектов оценки соответствия (аттестации) и должны выдавать в АНО НАКС протоколы испытаний. Далее эти протоколы проходят в АНО НАКС экспертизу, по результатам которой данная организация (от своего имени) выдает заявителям аттестации документы, подтверждающие факт проведения аттестации (Свидетельства об аттестации). Поэтому, с юридической точки зрения, аттестацию (как законченную процедуру) согласно НД выполняет именно организация АНО НАКС (а не Аттестационные центры), поскольку выдает за своей подписью (скрепленной печатью) конечный документ.

Такой порядок был задуман и на вполне законной основе действовал вплоть до 2011 года, т.е. до того времени, когда в результате многоступенчатой реорганизации АНО НАКС, в конце концов, она прекратила свое существование.

При этом другое юридическое лицо де-факто продолжило выполнять эту деятельность, не получив соответствующих официальных полномочий от Ростехнадзора, как это положено по действующему законодательству.

В данном случае, если Ростехнадзор действительно намеревался придать легитимность организации СРО НП «НАКС» в части полномочий на аттестацию, то ему необходимо было в НД, где изначально были установлены полномочия на аттестацию, внести соответствующие изменения (т.е. вместо АНО НАКС указать СРО НП «НАКС»), однако этого не было сделано. Причем это изменение нужно было вводить документом по юридической силе равным или большим по отношению к официальному распорядительному документу, посредством которого вводились в действие НД – в данном случае это было **постановление** Ростехнадзора.

Согласно п.2 «Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009), водить в действие,

отменять или вводить изменения в ранее принятые нормативные документы посредством писем не допускается. Последнее замечание важно потому, что представители СРО НП «НАКС» иногда ссылаются на какое-то письмо Ростехнадзора (его, правда, никто не видел), в котором что-то было сказано о преемственности в правах на аттестацию.

В итоге следует констатировать, что в части прав на аттестацию произошла подмена одной организации (АНО НАКС, имевшей законные права) на организацию, которая таких полномочий официально никогда не получала.

По вопросу трансформации названий НАКС необходимо сделать оговорку - сама по себе смена наименования и организационно-правового статуса организации не запрещена законами РФ. Однако в РФ повсеместно действует единый и вполне понятный порядок - в том случае, если организация до смены названия получила права на осуществление какой-либо деятельности (например, на основании лицензии, сертификата соответствия или иного официального документа), то для продолжения указанной деятельности после этой смены она должна заново официально подтвердить полномочия, причем в том органе, который ранее выдал разрешительный документ на данную деятельность. Как было сказано выше, разрешение на проведение аттестации изначально было выдано Ростехнадзором конкретно для организации АНО НАКС в виде записи в ведомственном нормативном документе (НД). Поскольку Ростехнадзор не предоставил официальных юридически значимых сведений о передаче полномочий, следует считать, что их и не было.

Фактические данные об этой подмене, собственно, и были показаны в обращении в Генеральную прокуратуру и Ростехнадзор.

Суть мнения Генеральной прокуратуры по данному вопросу содержится в выделенной части письма (2-й абзац).

Из этой цитаты имеет смысл выделить несколько ключевых фраз, которые несут за собой некоторые правовые последствия:

1. Признано главное – **организация АНО НАКС прекратила свою деятельность**, при том, что она, согласно НД Ростехнадзора, обладала правами осуществлять допуск (аккредитацию) лиц (Аттестационных Центров), участвующих в деятельности по аттестации, и правами на непосредственное выполнение аттестации (оценки соответствия) в области сварочного производства.

2. Этим самым ставится под сомнение легитимность деятельности Аттестационных центров, аккредитованных в организации АНО НАКС, которая на момент аккредитации уже прекратила свою деятельность. Об этом свидетельствует

тот факт, что со стороны Генеральной прокуратуры имевшие место факты принуждения Ростехнадзором промышленных предприятий проходить аттестацию в организациях (Аттестационных центрах), аккредитованных организацией АНО НАКС, которая на момент аккредитации «прекратила свою деятельность», в письме **квалифицированы как «недостатки в области нормативно-правового регулирования в области промышленной безопасности».**

Может показаться, что это слишком мягкая формулировка, учитывая тот срок, в течение которого Ростехнадзор (с 2011г.), как бы «не замечал» явных нарушений им же установленных требований к лицам, уполномоченным проводить аттестацию.

Однако в письме Генеральной прокуратуры показано, что в данном вопросе последнее слово еще не сказано. В последнем абзаце письма указано:

«на второе полугодие 2016 года Генеральной прокуратурой запланирована проверка исполнения Ростехнадзором требований законодательства о промышленной безопасности», в ходе которой будет дана «дополнительная правовая оценка службы (Ростехнадзора) и иных организаций при осуществлении работ в системе аттестации сварочного производства».

Из этого следует, что правовая оценка, а значит и возможные правовые последствия обнаруженных несоответствий действующему законодательству в отношении конкретных лиц, их допустивших, наступят позднее, после проведения необходимых дополнительных проверок.

3. Как следует из приведенной выше цитаты, со стороны Генеральной прокуратуры вполне однозначно показана неправомерность действий в области аттестации, производимых от имени организации АНО НАКС, которая просто физически не могла выполнять никаких действий в области аттестации, однако не сказано о правомочности организации, которая предлагает свои услуги по аттестации, не предоставляя своих полномочий на эту деятельность. Естественно такой вопрос (сначала в устной форме) с нашей стороны был задан, но ответ оказался настолько прост и очевиден, что необходимость в официальном ответе пропала сама собой. Нам задали встречный вопрос – если какая-либо частная организация вам сообщила, что может за ваши деньги выполнить какую-либо платную услугу– вы попросите у этой организации официальные полномочия на оказание данной услуги, выданные на имя этой конкретной организации, или ничего не спросив, отдадите ей деньги? Ответ очевиден – конечно нет, обязательно потребуем! Каждый здравомыслящий человек, а тем более должностное лицо понимает, что на месте организации, предлагающей данную услугу, могут оказаться

просто мошенники и тогда, в лучшем случае, потраченные деньги просто пропадут, а в худшем – возникнут серьезные проблемы, когда при попытке воспользоваться документом, выданным нелегитимной организацией, выяснится отсутствие юридической силы и выданного ей документа.

Возвращаясь к вопросу полномочий организации СРО НП «НАКС» нас даже упрекнули - почему предприятия выплачивают в названную организацию значительные суммы денег, не спрашивая и не убеждаясь в ее полномочиях? Верите на слово? В таком случае органы государственной власти, в том числе, правоохранительные органы ничем помочь не могут. Вы добровольно отдали деньги самозванцам и это ваши проблемы.

Действительно довод более чем убедительный и возразить нечем.

4. Суммируя ключевые фразы, приведенные в письме Генеральной прокуратуры, промышленные предприятия, пользующиеся услугами организации, выполняющей аттестацию в настоящее время, могут уже сейчас, не дожидаясь окончательного вердикта надзорных или правоохранительных органов в отношении Ростехнадзора, во взаимодействиях со своими партнерами учитывать следующие обстоятельства:

- можно руководствоваться фактом признания Генеральной прокуратурой прекращения деятельности организации АНО НАКС, которой были даны все права и полномочия на деятельность по аттестации, в том числе на аккредитацию Аттестационных центров со всеми вытекающими из этого факта правовыми последствиями;

- все Свидетельства об аттестации сварочного производства и аккредитации Аттестационных центров, выданные после прекращения деятельности АНО НАКС, не имеют никакой юридической силы, поскольку права на проведение аттестации Ростехнадзор официально никому не передал;

В завершение настоящей пояснительной записки, исходя из нашего довольно продолжительного общения (более 3-х лет) с представителями Генеральной прокуратуры по теме, связанной с незаконностью аттестации, позволим себе еще один совет, точнее, дадим ответ на вопрос, который нам часто задают промышленные предприятия:

Как нам поступать, если Представители Ростехнадзора, несмотря на очевидное несоответствие их документов об аттестации требованиям федерального законодательства, о чем неоднократно было указано Генеральной прокуратурой (в письмах №74/2-414-2014 от 24.11.2014г.; №74/2-414-2014 от 25.08.2015г.), продолжают требовать от предприятия проведение аттестации?

Этот вопрос был транслирован нами в Генеральную прокуратуру. В ответ на данный вопрос представители Генеральной прокуратуры попросили нас предоставить им не просто слова о том, что кто-то требует аттестацию, а конкретные факты (документы), где будет указано, что конкретное должностное лицо действительно принуждает (в письменной форме) предприятие проводить аттестацию по правилам Ростехнадзора. При этом неважно, в какой форме будет представлен документ (предписание, распоряжение, акт, запись на проектной документации и т.д.). Главное, чтобы по документу можно было идентифицировать лицо, выдавшее такое указание.

Может показаться крайне удивительным тот факт, что когда Генеральная прокуратура от своего имени обращается в Ростехнадзор с вопросом, почему представители этого ведомства продолжают требовать аттестацию, они отвечают – мы ничего не требуем, это все клевета. Именно поэтому мы предлагаем предприятиям в случае, если должностное лицо Ростехнадзора требует проведения аттестации, в свою очередь, требовать от этого лица письменное указание об этом, а не ограничиваться только устным распоряжением. При получении указанного письменного распоряжения, его можно направить непосредственно в Генеральную прокуратуру, либо в адрес нашей организации.