



Общество с ограниченной ответственностью

**Научно-производственное
предприятие «Резонанс»**

Тел./факс: (351) 254-45-77, 254-46-96, 254-43-75

e-mail: rez@rez.ru, сайт: www.rez.ru

ул. Машиностроителей, 10-Б, Челябинск, 454119



23.09.2013 № 6511

На № _____ от _____

Независимая экспертиза проекта
НПА на коррупциогенность и ОРВ

И.о. руководителя Ростехнадзора

Ферапонтову А.В.

ул. Александра Лукьянова, д.4, корп.8,
Москва, Б-66, 105066

Директору Департамента оценки регу-
лирующего воздействия Министерства
экономического развития РФ

Живулину В.А.

ул. 1-я Тверская-Ямская, д.1,3,
г. Москва, А-47, ГСП-3, 125993

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам независимой антикоррупционной экспертизы

ООО НПП «Резонанс», аккредитованным в качестве независимого эксперта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов распоряжением Минюста России от 11 августа 2009 г. №2777-р, в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, проведена антикоррупционная экспертиза проекта нормативного правового акта Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору:

Ведомственный приказ «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Требования к производству сварочных работ на опасных производственных объектах».

Источник опубликования:

Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их публичного обсуждения Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России. ID проекта: 00/03-6307/08-13/5-13-5 . Адрес в сети Интернет:

http://regulation.gov.ru/get.php?view_id=3&doc_id=15456

Даты проведения обсуждения: 11.09.2013 — 11.10.2013.

В представленном проекте *Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Требования к производству сварочных работ на опасных производственных объектах»* (далее в тексте – ФНП) выявлены коррупциогенные

факторы:

№	Положения проекта ФНП	Замечания к проекту (коррупциогенные факторы)
1	Проект ФНП в целом.	<p>Разработчиком не проведена оценка регулирующего воздействия (ОРВ) данного проекта. Не приведены расчеты, обоснования и прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений.</p> <p>В Российской Федерации зарегистрировано около 300 тыс. опасных производственных объектов (ОПО). В том числе, по данным из Годового отчета Ростехнадзора за 2011-й год, на 25480 подконтрольных организациях эксплуатировалось 341877 единиц оборудования, работающего под давлением. На 86634 поднадзорных предприятиях и организациях эксплуатировалось более 800 тыс. подъемных сооружений (из них 241903 грузоподъемных крана) (www.gosnadzor.ru/upload/fc/files/Годовой отчет 2011.pdf).</p> <p>Поскольку сварка используется на большинстве ОПО, предлагаемое правовое регулирование затрагивает интересы около 300 тыс. хозяйствующих субъектов.</p> <p>На таких объектах, как электростанции, затраты на аттестацию сварочных технологий, специалистов, сварщиков и сварочного оборудования могут составлять 250...300 тыс. руб. ежегодно (http://websvarka.ru/talk/index.php?showtopic=2355&st=80). К ним нужно добавить затраты на прохождение проверки готовности предприятия к использованию сварочных технологий, разработку, производственных инструкций и технологических карт, оформление нарядов-допусков и т. д.</p> <p>Если учесть, что множество владельцев ОПО относятся к субъектам малого и среднего предпринимательства, имеющих в своем распоряжении небольшое количество технических устройств, применяемых на ОПО, среднюю величину затрат на исполнение требований ФНП можно оценить ориентировочно не менее 50 тыс. руб. ежегодно. В этом случае общие затраты всех предприятий и организаций, обусловленные реализацией требований и ограничений, предусмотренных проектом ФНП, составят ориентировочно:</p> <p style="text-align: center;"><i>300 тыс. x 50 тыс. руб. = 15 млрд. руб. в год.</i></p> <p>Разовые затраты на создание действующей системы качества (СК), согласно требованию пункта 29 проекта ФНП, включая оплату услуг органа по сертификации, составляют ориентировочно 0,5...1 млн. руб. По состоянию на 01.01.2012 в России из 4,6 млн. хозяйствующих субъектов сертификаты на СК по ГОСТ Р ИСО 9001 имели всего 62265 предприятий или 1,3% (www.whittingtonassociates.com/2012/01/certificates-by-country). Соответственно из указанных 300 тыс. предприятий-владельцев ОПО действующую СК по ГОСТ Р ИСО 9001-2008 имеют всего около 4 тыс., а разовые затраты оставшихся предприятий на создание СК составят, ориентировочно, не менее:</p> <p style="text-align: center;"><i>296 000 предприятий x 500 тыс. руб. = 148 млрд. руб.</i></p> <p>Соответственно, требование о создании действующей СК на всех предприятиях-владельцах ОПО, на которых осуществляется производство сварочных работ, при текущем состоянии экономики РФ невыполнимо.</p> <p>Основную часть ОПО в РФ составляют объекты IV-го (низкого) класса опасности. Предусмотренные проектом ФНП обязательные требования и ограничения к ним являются явно избыточными и излишне обременительными, а высокие затраты на их преодоление не оправдаются незначительным повышением</p>

		<p>безопасности ОПО. Принятие данного проекта ФНП, очевидно, негативно скажется на развитии экономики и инвестиционной привлекательности России.</p> <p>Подтверждением того, что корректная оценка ОРВ данного проекта ФНП даст отрицательный результат, является отсутствие нормативных правовых актов по аттестации сварочных технологий, специалистов, сварщиков и сварочного оборудования в судостроении и оборонной промышленности, в которых предъявляются высокие требования к качеству сварки.</p> <p>Предложение: Провести ОРВ по каждому обязательному требованию проекта ФНП и по её результатам либо отказаться от принятия данного проекта, либо провести существенное сокращение его требований и ограничений.</p>
2	<p>Проект ФНП в целом</p> <p>Пункты 6 и 16, содержащие ссылки на нормативные документы, касающиеся «Системы аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства» (САСв) и «Национального аттестационного комитета по сварочному производству» (НАКС).</p>	<p>Проект ФНП предусматривает принуждение предприятий проводить аттестацию сварщиков, специалистов сварочного производства, сварочного оборудования, материалов и сварочных технологий исключительно в аттестационных центрах (АЦ) «Национального аттестационного комитета по сварочному производству» (НАКС). При этом какой-либо ответственности АЦ и НАКС за ненадлежащее качество оказанных платных услуг проект ФНП не предусматривает.</p> <p>По этой причине проект ФНП обладает чрезвычайно высокой коррупциогенностью и фактически закрепляет сложившееся положение, при котором НАКС, в большинстве случаев, — это обычное вымогательство денег у предприятий и их работников, «узаконенное» нормативными документами. Деятельность АЦ и НАКС в целом приносит вред производству и не решает проблем повышения безопасности ОПО. НАКС, по существу, никому не нужен кроме самого НАКСа.</p> <p>В настоящее время за деньги можно без проверок получить любые виды аттестации в сфере сварочного производства.</p> <p>Аттестацию в системе НАКС проводят коммерческие предприятия, цены на аттестацию государством не регулируются и они постоянно растут, а у предприятий нет возможности влиять на этот процесс.</p> <p>Один из специалистов, принимавших участие в создании центра НАКС на форуме пишет: «Аттестация практически везде покупается ... ни в одном центре или пункте не принимают экзамены в полном объеме» (http://welding-magazine.ru/blogs/svarka/naks-klub-6.html).</p> <p>Интернет заполнен объявлениями следующего типа: «У нас вы можете быстро пройти (БЕЗ ОТРЫВА ОТ ПРОИЗВОДСТВА, дистанционно) аттестацию по международному стандарту сварочного производства (все виды) с получением международного Удостоверения НАКС. ... Срок получения 1-2 рабочих дня. Стоимость Удостоверения 7000 рублей с занесением в базу Учебного Центра» (http://строй-удостоверения.рф/naks).</p> <p>«Так же вы можете получить (купить) удостоверение сварщика НАКС без отрыва от производства» (www.stroy-attestat.ru/otvsvarshik-naks.html).</p> <p>«Если вы хотите оформить удостоверение сварщиков НАКС без прохождения обучения и аттестации, заполните заявку в разделе Заказ онлайн» (http://svarshikov.ru/spetsializatsii/12-spetsializatsii/svarshchik-naks/21-obuchenie-i-attestatsiya-svarshchikov-naks).</p> <p>Поисковая система Google по запросу «купить удостоверение сварщика НАКС» даёт более 8 тыс. ссылок, а по запросу</p>

		<p>«купить корочки НАКС» — более 80 тыс. ссылок. Предложение: Упразднить НАКС и его аттестационные центры, отказаться от аттестации сварочного оборудования, сварочных материалов и сварочных технологий. Предусмотреть возможность аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства в комиссиях предприятий-владельцев ОПО, а также в образовательных учреждениях, имеющих лицензии на обучение сварщиков и специалистов сварочного производства.</p>
3	<p>Проект ФНП в целом.</p> <p>Пункт 2. «Настоящие ФНП устанавливают необходимые требования в области промышленной безопасности к:</p> <ul style="list-style-type: none"> - организации и проведению сварочных работ на <i>технических устройствах и сооружениях</i>, применяемых и/или эксплуатируемых на ОПО; - организациям и работникам, связанным с организацией и проведением сварочных работ на <i>технических устройствах и сооружениях</i>, применяемых и/или эксплуатируемых на ОПО». <p>Пункт 4 «Объектом применения настоящих ФНП являются <i>технические устройства и сооружения</i>, применяемые и/или эксплуатируемые, включая предназначенные для применения и/или эксплуатации на ОПО, для которых разрушение сварного соединения (полное или частичное) при установленных условиях эксплуатации и/или испытаний может привести к возникновению инцидента или аварии на ОПО».</p>	<p>Сварка металлов по ГОСТ Р ИСО 857-1-2009 — это «<i>технологический процесс</i> соединения металла(ов) ...».</p> <p>Соответственно, проект ФНП по <i>производству сварочных работ</i> устанавливает требования к одному из технологических процессов при изготовлении, ремонте или модернизации технических устройств и сооружений.</p> <p>Однако необходимые требования безопасности машин, оборудования и сооружений при их <i>монтаже, наладке, эксплуатации, хранении, транспортировании и утилизации</i> уже установлены Техническими регламентами. В частности:</p> <p>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».</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса) на всех этапах жизненного цикла здания или сооружения (части 1 и 2 статьи 3 этого закона).</p> <p>Таким образом, требования к организации и производству сварочных работ уже установлены Техническими регламентами, причём с учётом предотвращения недопустимого риска,</p>

		<p>т.е требования Технических регламентов являются не только необходимыми, но и достаточными. Соответственно, требования проекта ФНП являются избыточными.</p> <p>Производство сварочных работ, в случае принятия данного проекта ФНП, будет подлежать двойному регулированию. Первый раз Техническими регламентами и второй раз — данным ФНП. Это нельзя признать допустимым.</p> <p>Предложение: <i>Исключить непропорциональное вмешательство проекта ФНП в сферу технического регулирования, например, путём принятия не ФНП по производству сварочных работ, а изменений в Технические регламенты.</i></p>
4	Проект ФНП в целом.	<p>Необходимость государственного контроля (надзора) именно производства сварочных работ, причём в отрыве от других технологических процессов, выполняемых при изготовлении, монтаже, ремонте и модернизации технических устройств и сооружений, разработчиком не обоснована.</p> <p>Аварии на ОПО по причине ненадлежащего качества сварки происходят крайне редко. Например, как следует из Годового отчета Ростехнадзора, в 2010-м и 2011-м годах, на 71566 поднадзорных ОПО систем газораспределения и газопотребления произошло всего по 1 случаю разрыва сварных стыков. В 2011-м году на 86634 поднадзорных ОПО при эксплуатации более 800 тыс. подъемных сооружений отмечен лишь 1 случай аварии по причине разрушения сварного соединения (www.gosnadzor.ru/upload/fc/files/Годовой отчет 2011.pdf).</p> <p>Безопасность технических устройств и сооружений зависит не только от качества сварки, но и от надлежащего выполнения сборки, настройки, регулировки и других технологических процессов. Поэтому если ОРВ покажет необходимость государственного контроля (надзор) за производством сварочных работ, его целесообразно осуществлять либо за всеми наиболее ответственными технологическими процессами, осуществляемыми при изготовлении, монтаже, ремонте и модернизации технических устройств и сооружений, в их взаимосвязи, либо осуществлять контроль соответствия только технических устройств и сооружений в целом (после окончания работ с ними).</p> <p>Предложение: <i>Отказаться от принятия проекта ФНП, относящегося к производству только сварочных работ, и рассматривать во взаимосвязи весь комплекс работ, выполняемых при изготовлении, монтаже, ремонте и модернизации технических устройств и сооружений.</i></p>
5	Проект ФНП в целом	<p>ФНП, в соответствии с частью 3 статьи 4 Федерального закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности...», «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».</p> <p>Соответственно, установление требований к технологии (производству) сварочных работ на технических устройствах и сооружениях не входят в число допустимых целей принятия ФНП.</p> <p>Предложение: <i>Рассмотреть целесообразность издания данного проекта нормативного акта в виде национального стандарта, гармонизированного с наиболее близким аналогом</i></p>

		<i>международного стандарта ISO или EN, либо внести соответствующие изменения в Технические регламенты.</i>
6	Проект ФНП в целом	<p>Проект ФНП разработан без учёта опыта нормативного правового регулирования в промышленно развитых странах в сфере производства сварочных работ.</p> <p>В «Сводном отчете» разработчик проекта ФНП ссылается лишь на законодательство Республики Армения, Республики Казахстан и Республики Беларусь, что недостаточно.</p> <p>Более того, законы Республики Армения «О государственном регулировании обеспечения технической безопасности» (www.mspbsng.org/article/538), Республики Казахстан «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах» (www.mspbsng.org/article/604) и Республики Беларусь «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (www.mspbsng.org/article/598), на которые ссылается разработчик, не устанавливают требований к производству сварочных работ.</p> <p>«Правила аттестации сварщиков ручной, механизированной и автоматизированной сварки плавлением» Республики Беларусь (www.gospromnadzor.by/files/images/4.rtf), на которые ссылается разработчик ФНП, устанавливают иной порядок этой аттестации. Они предусматривается, в частности, право предприятий самим создавать аттестационные комиссии и проводить аттестацию сварщиков не только своего, но и других предприятий. В противоположность этому, пункт 6 проекта ФНП содержит ссылку на «Правила аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства» (ПБ 03-273-99), которые предусматривают проведение аттестации исключительно на базе аттестационных центров и их пунктов — органов Системы аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства (САСв), действующих под контролем Национального аттестационного комитета по сварочному производству (НАКС), занимающего монопольное положение на рынке этого вида услуг.</p> <p>Российская Федерация с 22.08.2012 является членом ВТО и не вправе ограничивать допуск зарубежных компаний на рынок услуг по аттестации в сфере сварочного производства.</p> <p>Предложение: Провести анализ законодательства стран ЕС, США, Японии, Китая и других промышленно развитых стран-членов ВТО в данной сфере и провести максимальную гармонизацию данного проекта ФНП с наиболее близким зарубежным аналогом данного нормативного правового акта.</p>
7	Проект ФНП в целом	<p>Разработчиком проекта ФНП не проработаны альтернативные варианты нормативного регулирования в сфере сварочного производства, не проведено их сравнение и выбор наилучшего из них.</p> <p>Альтернативным вариантом регулирования, в частности, является: а) установление обязательных требований к техническим устройствам и сооружениям исключительно в Технических регламентах (аналогах Директив ЕС); б) совершенствование существующей системы национальных стандартов (ГОСТ Р) в сфере сварочного производства; в) полный отказ от государственного контроля (надзора) за сварочным производством; г) оценка качества сварки через контроль соответствия технических устройств и сооружений требованиям Технических регламентов с использованием при этом национальных стандартов в качестве доказательной базы этого соответствия.</p>

		<p>Указанный альтернативный подход отражает идеологию «Нового подхода», принятого в странах ЕС. Важна безопасность, а не пути её достижения, которые могут быть многовариантными. Выбор вариантов отдаётся на усмотрение хозяйствующих субъектов. Такой подход обеспечивает достижение необходимого уровня безопасности при одновременном сокращении административных барьеров для бизнеса.</p> <p>Например, пункт 25 приложения № 2 «Грузоподъемные машины» Технического регламента «О безопасности машин и оборудования» (ТР ТС 010/2011) указывает, что «Сварные соединения расчетных элементов металлоконструкций грузоподъемных машин должны обеспечивать их безопасность», т. е. требования безопасности установлены.</p> <p>Далее, технические требования и аттестация процедур сварки изложены в ГОСТ Р ИСО 15612-2009, ГОСТ Р ИСО 15610-2009, ГОСТ Р ИСО 15611-2009, ГОСТ Р ИСО 15613-2009, ГОСТ Р ИСО 15607-2009, ГОСТ Р ИСО 15609-1-2009, ГОСТ Р ИСО 15609-2-2009, ГОСТ Р ИСО 15614-1-2009, ГОСТ Р ИСО 15614-2-2009, ГОСТ Р ИСО 15614-12-2009, ГОСТ Р ИСО 15614-13-2009 и т. д.</p> <p>При таком подходе процесс сварки государством не контролируется, но после её проведения хозяйствующему субъекту необходимо подтвердить безопасность технического устройства или сооружения (подтвердить выполнение требований Технического регламента) путём декларирования соответствия или сертификации, используя при этом национальные стандарты в качестве доказательной базы этого соответствия.</p> <p>Какого либо дополнительного нормативного правового акта, в том числе ФНП, при этом не требуется.</p> <p>Предложение: Изложить требования к производству сварочных работ исключительно в национальных стандартах (ГОСТ Р) или сводах правил, применяемых на добровольной основе (принцип стандартизации, установленный законом № 184-ФЗ «О техническом регулировании»). Ограничиться контролем соответствия технических устройств и сооружений, на которых проводились сварочные работы, требованиям Технических регламентов.</p>
8	Проект ФНП в целом	<p>«Опасными производственными объектами», согласно части 1 статьи 2 Федерального закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности...», являются «предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты», указанные в приложении 1 к этому Федеральному закону. Само техническое устройство или сооружение не является опасным производственным объектом (ОПО).</p> <p>«Обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на ОПО, и формы оценки их соответствия таким обязательным требованиям», согласно части 1 статьи 7 этого закона, «устанавливаются в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании».</p> <p>Разработчиком проекта ФНП под видом «Требований к производству сварочных работ на опасных производственных объектах» изложены требования к производству сварочных работ на технических устройствах и сооружениях, 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.</p>

		<i>Предложение: Рассмотреть целесообразность издания данного проекта ФНП в виде национального стандарта, гармонизированного с наиболее близким аналогом международного стандарта ISO или EN, либо внести соответствующие изменения в Технические регламенты.</i>
9	Проект ФНП в целом	<p>Проект ФНП устанавливает идентичные требования к производству сварочных работ на всех технических устройствах и сооружениях, применяемых на всех ОПО.</p> <p>Однако уровни риска при обращении с различными объектами существенно отличаются. Очевидно, что последствия аварий, обусловленных ненадлежащим качеством сварки, например, на атомном реакторе и на кране-трубоукладчике, несоизмеримы. Установление единых требований к производству сварочных работ на всех технических устройствах и сооружениях приводит к тому, что такие требования в большинстве случаев являются избыточными, поскольку основное количество зарегистрированных ОПО в РФ относятся к объектам IV-го (низкого) класса опасности.</p> <p><i>Предложение: Исключить из сферы действия данного ФНП технические устройства и сооружения, применяемые на объектах IV-го (низкого) класса опасности. Для ОПО более высоких классов опасности дифференцировать требования ФНП в зависимости от уровня потенциального риска и результатов оценки регулирующего воздействия (ОРВ).</i></p>
10	Пункт 4. «Объектом применения настоящих ФНП являются технические устройства и сооружения, применяемые и/или эксплуатируемые, включая предназначенные для применения и/или эксплуатации на ОПО, для которых разрушение сварного соединения (полное или частичное) при установленных условиях эксплуатации и/или испытаний может привести к возникновению инцидента или аварии на ОПО».	<p>Данный пункт содержит неустранимое противоречие — технические устройства и сооружения, применяемые и/или эксплуатируемые на ОПО не могут включать технические устройства и сооружения, предназначенные для такого применения и/или эксплуатации, поскольку «применение» характеризует стадию жизненного цикла технического устройства или сооружения, а «предназначенность для применения» — назначение технических устройства и сооружения.</p> <p>Такая противоречивая формулировка предоставляет возможность распространить действие ФНП на технические устройства и сооружения на стадии их изготовления, что не входит в число допустимых целей принятия ФНП (часть 3 статьи 4 Федерального закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности...») и лежит вне сферы компетенции Ростехнадзора.</p> <p><i>Предложение: Исключить из п.4 слова «включая предназначенные для применения и/или эксплуатации на ОПО».</i></p>
11	Пункт 5. «Организации, выполняющие сварочные работы, должны соблюдать требования действующего законодательства в области промышленной безопасности, проектной документации, правила ведения работ на опасном производственном объекте, требования охраны окружающей среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, а также <i>иные требования к производству сварочных работ, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации</i> ».	<p>«Требование о соблюдении <i>«правил ведения работ на опасном производственном объекте»</i> является неопределённым, поскольку такой нормативный правовой акт отсутствует в законодательстве Российской Федерации.</p> <p>Формулировка <i>«иные требования к производству сварочных работ, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации»</i> является коррупциогенной, поскольку допускает возможность произвольного расширения обязательных требований.</p> <p>Любой гражданин обязан соблюдать требования нормативных правовых актов Российской Федерации без каких-либо напоминаний, а прочие документы (акты) могут иметь лишь рекомендательный характер.</p> <p><i>Предложение: Исключить пункт 5 в полном объёме.</i></p>
12	Пункт 6, содержащий ссылки на	В ФНП не может быть конкретных наименований указанных

<p>«Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (РД 03-9-2007), «Положение об организации обучения и проверки знаний рабочих организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (РД 03-20-2007), «Правила аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства» (ПБ 03-273-99), «Технологический регламент проведения аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства» (РД 03-495-02). Пункт 10, содержащий ссылку на «Правила технической эксплуатации электроустановок потребителей».</p> <p>Пункт 16, содержащий ссылку на «Порядок применения сварочных технологий при изготовлении, монтаже, ремонте и реконструкции технических устройств для опасных производственных объектов» (РД 03-615-03).</p>	<p>нормативных правовых актов по следующим основаниям:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Указание в Правилах и Технологическом регламенте аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства (ПБ 03-273-03, РД 03-495-02) и в Порядке применения сварочных технологий (РД 03-615-03) единственного органа аттестации — НАКС, исключает допуск на рынок РФ других хозяйствующих субъектов, в том числе из стран СНГ, Таможенного союза и стран-членов ВТО. Это нарушает обязательства, принятые Россией при вступлении в ВТО, противоречит интересам Республики Беларусь, Республики Казахстан и нарушает антимонопольное законодательство. 2. Требования нормативных правовых актов обязан исполнять любой гражданин Российской Федерации и дополнительное напоминание об этом является излишним. 3. В указанные нормативные правовые акты периодически вносятся изменения, что приведет к необходимости многократного периодического внесения изменений в ФНП. 4. Ряд этих документов содержат устаревшие требования. В частности, Правила аттестации (ПБ 03-273-99) и Порядок применения сварочных технологий (РД 03-615-03) предусматривают, что контроль (надзор) за аттестацией сварщиков и специалистов сварочного производства, занимающихся изготовлением технических устройств, а также за аттестацией сварочных технологий, используемых при изготовлении технических устройств осуществляет Ростехнадзор. Однако государственный контроль (надзор) за изготовлением технических устройств в настоящее время находится вне компетенции Ростехнадзора. <p>Предложения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Исключить из текста ФНП ссылки на указанные нормативные правовые акты. 2. Упразднить Национальный аттестационный комитета по сварочному производству (НАКС). 3. Указать, что аттестацию сварщиков и специалистов сварочного производства вправе осуществлять любые образовательные учреждения, осуществляющие их подготовку, а также хозяйствующие субъекты — владельцы ОПО в соответствии с трудовым законодательством и законодательством об образовании Российской Федерации. 4. Требования об аттестации сварочного оборудования и сварочных технологий из текста ФНП исключить.
<p>13 Первый пункт 9 (в проекте ФНП два 9-х пункта): «Сварщики должны соответствовать квалификационным требованиям, иметь удостоверение на право выполнения сварочных работ, не иметь медицинских противопоказаний к выполняемой работе. Сведения о номерах удостоверений и сроках их действия должны быть размещены в едином реестре информационной системы сварочного производства, доступной всем пользователям, а удостоверения должны иметь соответствующий штрих-код для проверки их подлинности. Сварщики допускаются к свароч-</p>	<p>Персональные данные — это «Любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных)».</p> <p>Поэтому требование о том, что «сведения о номерах удостоверений и сроках их действия должны быть размещены в едином реестре информационной системы сварочного производства, доступной всем пользователям», противоречит Федеральному закону от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».</p> <p>Требование о том, что сварщики должны «не иметь медицинских противопоказаний к выполняемой работе» дублирует статью 69 «Медицинский осмотр (обследование) при заключении трудового договора» Трудового Кодекса Российской Федерации и упоминание об этом в ФНП лежит вне сферы компетенции Ростехнадзора и является излишним.</p> <p>Предложение: Исключить из текста ФНП первый пункт 9 в</p>

	ным работам только тех видов, которые указаны в их удостоверениях».	<i>полном объеме.</i>
14	<p>Второй пункт 9: «Работодатель должен обеспечить работников санитарно-бытовыми помещениями, спецодеждой, инструментом, средствами индивидуальной защиты. Рабочее место сварщика должно быть оснащено необходимым сборочно-сварочным оборудованием и первичными средствами пожаротушения. Стационарные рабочие места должны быть оборудованы системой вытяжной вентиляции в зоне сварки».</p> <p>Пункт 10. «В процессе выполнения сварочных работ следует соблюдать правила техники безопасности при производстве газосварочных и электросварочных работ...».</p> <p>Пункт 11. «При выполнении сварочных работ на ОПО работники должны быть ознакомлены с правилами внутреннего распорядка, характерными опасными и вредными производственными факторами и признаками их проявления, действиями по конкретным видам тревог, другими вопросами, входящими в объем вводного инструктажа...».</p>	<p>Указанные в данных пунктах обязанности работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда исчерпывающим образом установлены частями 1, 2 статьи 212 и частью 2 статьи 22 Трудового Кодекса Российской Федерации.</p> <p>Существует также множество нормативных правовых актов в сфере охраны труда и техники безопасности при производстве сварочных работ. Например:</p> <p>«Инструкция по охране труда при ручной газовой сварке, пайке и наплавке», утв. Минтрудом РФ 14.05.2004.</p> <p>«Инструкция по охране труда при выполнении электросварочных работ на фреоновых холодильных установках и в помещениях, охлаждаемых этими установками», утв. Минтрудом РФ 12.05.2004.</p> <p>«Санитарные правила при сварке, наплавке и резке металлов», утв. Минздравом СССР 05.03.1973 № 1009-73.</p> <p>Дублирование этих требований в ФНП выходит за пределы компетенции Ростехнадзора и является излишним.</p> <p>Предложение: <i>Исключить из текста ФНП второй пункт 9, пункт 10 и пункт 11 в полном объеме.</i></p>
15	<p>Пункт 12. Организация, эксплуатирующая ОПО, должна... осуществлять производственный контроль выполнения сварочных работ собственными силами, подрядчиками и привлеченными организациями».</p> <p>Пункт 15. «В организациях, осуществляющих сварочные работы, должна быть разработана и утверждена...».</p> <p>Пункт 16. «Работы по сварке элементов технических устройств и сооружений должны выполнять организации, прошедшие процедуры проверки готовности к применению технологий сварки (наплавки)...».</p> <p>Пункт 17. «Процедуры проверки готовности организации к использованию применяемых сварочных технологий... При проверке оценивается наличие у организации технических и организационных возможностей для выполнения</p>	<p>Проект ФНП устанавливает, что деятельность в сфере производства сварочных работ могут осуществлять <i>только организации (юридические лица)</i>.</p> <p>Вместе с тем, согласно части 3 статьи 55 Конституции РФ и части 2 статьи 1 Гражданского Кодекса РФ, «Гражданские права могут быть ограничены на <i>основании федерального закона</i> и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».</p> <p>Федеральный закон, предусматривающий запрет на выполнение работ в сфере сварочного производства индивидуальными предпринимателями, отсутствует, а федеральный закон № 116-ФЗ «О промышленной безопасности...» предусматривает возможность выполнения работ в сфере промышленной безопасности индивидуальными предпринимателями.</p> <p>Поэтому ограничение допуска индивидуальных предпринимателей к выполнению работ в сфере сварочного производства не обосновано, противоречит Гражданскому Кодексу, Конституции РФ и является установлением избыточных требований.</p> <p>Предложения:</p> <p><i>1. Указать в ФНП, что все виды работ, выполняемых предпринимателями, вправе выполнять индивидуальные предприниматели, либо привести исчерпывающий перечень случаев, когда</i></p>

	<p>сварочных работ».</p> <p>Пункт 19. «Сварщик, впервые приступающий в данной организации к сварке...».</p> <p>Пункт 30. «Организации, выполняющие сварочные работы на технических устройствах и сооружениях...».</p>	<p>работы могут выполняться только предприятиями (с проведением процедуры ОРВ).</p> <p>2. Изложить требования ФНП в виде, допускающем возможность их выполнения индивидуальными предпринимателями.</p> <p>3. Провести оценку возможности выполнения работ в сфере сварочного производства частными лицами, не зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей, при положительных результатах такой оценки внести в ФНП положения, допускающие такую возможность.</p>
16	<p>Пункт 13. «На выполнение сварочных работ в зонах действия опасных производственных факторов, возникновение которых не связано с характером выполняемых работ, должен быть выдан наряд-допуск. Перечень таких работ, порядок оформления нарядов-допусков, а также перечни должностей специалистов, имеющих право выдавать и утверждать наряды-допуски, утверждаются техническим руководителем эксплуатирующей организации».</p> <p>Пункт 14: «В наряде-допуске должны быть отражены меры по обеспечению безопасных условий работы персонала...».</p>	<p>В данном пункте не определено, какие именно производственные факторы следует считать опасными.</p> <p>Если речь идёт о «Перечне вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования)», утв. приказом Минздравсоцразвития России от 12.04.2011 № 302н, то определение порядка допуска к работе в таких условиях относится к компетенции не Ростехнадзора, а Минздравсоцразвития России.</p> <p>Предложение: Исключить из текста ФНП пункты 13 и 14 в полном объеме.</p>
17	<p>Пункт 15: «... Инструкциями должно предусматриваться применение <i>современных</i> сварочных технологий, в том числе с использованием сварочного оборудования и материалов для автоматических и механизированных способов сварки».</p>	<p>В данном пункте не определено, какие именно сварочные технологии являются современными.</p> <p>Это предоставляет должностным лицам контрольных (надзорных) органов дискреционные полномочия при принятии решений о выполнении поднадзорными предприятиями требований ФНП.</p> <p>Предложение: Исключить из текста ФНП указанное предложение.</p>
18	<p>Пункт 16: «Работы по сварке элементов технических устройств и сооружений должны выполнять организации, прошедшие <i>процедуры проверки готовности</i> к применению технологий сварки (наплавки)...».</p> <p>Пункт 17: «<i>Процедуры проверки готовности организации</i> к использованию применяемых сварочных технологий, должны быть осуществлены в условиях конкретного производства сварочных работ, выполняемых каждым обособленным подразделением (филиалом) организации...».</p>	<p>Гражданские права, согласно части 3 статьи 55 Конституции РФ и части 2 статьи 1 Гражданского Кодекса РФ, «могут быть ограничены на <i>основании федерального закона</i> и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».</p> <p>Необходимость возложения на предприятия обязанностей прохождения процедуры <i>проверки готовности к применению технологий сварки (наплавки)</i> Ростехнадзором не обоснована (ОРВ данного положения проекта ФНП не проведена) и является незаконным установлением избыточных и обременительных требований, поскольку Федерального закона, предусматривающего введение таких ограничений на предпринимательскую деятельность, не существует.</p> <p>Предложение: Исключить из текста ФНП пункты 16 и 17 в полном объеме.</p>
19	<p>Пункт 20. «Сварочное оборудование и сварочные материалы, применяемые при сварке технических устройств и сооружений, должны</p>	<p>«Обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, и формы оценки их соответствия таким обязательным требованиям», согласно части 1 статьи 7 федерального закона № 116-ФЗ «О</p>

	<p>быть аттестованы в установленном порядке на соответствие применяемым технологиям сварки, обладать сварочно-технологическими характеристиками и качествами, обеспечивающими свойства сварных соединений в пределах значений, допустимых требованиями нормативных документов, регламентирующих сварку конкретных технических устройств и сооружений».</p>	<p>промышленной безопасности...», устанавливаются в соответствии с законодательством о техническом регулировании.</p> <p>Подтверждение соответствия, с в соответствии со статьёй 20 Федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании», осуществляется в формах сертификации или декларирования соответствия.</p> <p>«Оборудование для сварки и газотермического напыления» указано в пункте 25 приложения № 3 «Перечень объектов технического регулирования, подлежащих подтверждению соответствия требованиям технического регламента Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования» в форме декларирования соответствия».</p> <p>Соответственно, проект ФНП, предусматривающий подтверждение соответствия сварочного оборудования и сварочных материалов в форме аттестации, противоречит указанным федеральным законам.</p> <p>Предложение: Указать, что подтверждение соответствия сварочного оборудования и сварочных материалов осуществляется в форме декларирования соответствия.</p>
20	<p>Пункт 21: «До начала сварочных работ должен производиться входной контроль основных и сварочных материалов и полуфабрикатов, при этом должны быть проконтролированы:</p> <p>а) каждая партия электродов и проволоки - на сварочно-технологические свойства;</p> <p>б) каждая партия легированных электродов и каждая бухта (моток, катушка) легированной сварочной проволоки - на наличие и/или соответствие содержания легированных элементов нормированному составу путем стилископирования;</p> <p>в) сварочные материалы, используемые для сварки под флюсом и электрошлаковой сварки – на соответствие механических свойств.</p> <p>Марки, сортамент, условия хранения и подготовка к использованию сварочных материалов должны соответствовать требованиям НД и ПТД».</p>	<p>Данное требование обязывает предприятия иметь испытательные лаборатории или пользоваться их услугами, что является чрезвычайно обременительным, затратным и избыточным, особенно при проведении сварочных работ на технических устройствах и сооружениях, применяемых на объектах низких (III-го и IV-го) классов опасности.</p> <p>Целью входного контроля является подтверждение уверенности в том, что потребитель получил от поставщика материалы и полуфабрикаты надлежащего качества.</p> <p>Кроме входного контроля существуют альтернативные менее затратные способы достижения этой цели.</p> <p>В частности, современный подход к обеспечению качества продукции (материалов), получаемых от поставщика, предполагает не организацию входного контроля у потребителя, а его участие в контроле качества продукции в процессе её производства у изготовителя. Для этого проводятся аудиты.</p> <p>В конечном счете важна безопасность, а не способы её достижения. Поэтому устанавливать требования к входному контролю материалов и фабрикатов в нормативном правовом акте, как и к качеству самой сварки, нецелесообразно.</p> <p>Достаточно после окончания всех работ на техническом устройстве или сооружении (сварки, сборки, регулировки и т. д.) подтвердить его соответствие требованиям Технического регламента (безопасности) в форме сертификации или декларирования соответствия, при необходимости, с привлечением аккредитованной испытательной лаборатории.</p> <p>Предложение: Исключить пункт 21 в полном объеме.</p>
21	<p>Пункт 22: «Сварочные материалы должны выдавать на рабочее место замаркированными в количестве, необходимом для работы в течение суток».</p>	<p>Способы маркировки и количество выдаваемых материалов не влияют на качество выполняемых работ и предъявление к ним требований является излишним. Нанесение маркировки на ряд материалов, например сыпучих, невозможно.</p> <p>Предложение: Исключить пункт 22 в полном объеме.</p>
22	<p>Пункт 23: «Электроды и флюсы перед применением должны быть прокалены. Сварочная проволока должна быть очищена от ржавчины, жиров и других загрязнений до металлического блеска (за исклю-</p>	<p>В настоящее время рядом компаний, например ООО «Электродмаш», выпускаются современные электроды, в том числе для особо ответственных конструкций, не требующие предварительной прокалки (www.eltam.ru/electrodes.html).</p> <p>Современные флюсы, например ОК Flux 10.47 концерна ESAB (www.nordweld.ru/ru/catalogue/esab/materials/flux/2865),</p>

	<p>чением омедненной), смотана в бухты, кассеты или намотана на катушки».</p>	<p>также не требуют предсварочной просушки и прокалки. Требования к уровню очистки проволоки и степени её блеска, а также к методам их контроля, не определены. Это предоставляет должностным лицам органов власти дискреционные полномочия при принятии решений о достаточности этой очистки или блеска (о выполнении требований ФНП). <i>Предложение: Исключить пункт 23 в полном объеме.</i></p>
23	<p>Пункт 29: «Контроль за производством сварочных работ должен проводиться в рамках системы управления качеством, разработанной в организации...».</p>	<p>Пункт 29 проекта ФНП навязывает организации внедрение Системы управления (менеджмента) качества (СК), основные положения которой изложены в ГОСТ Р ИСО 9001-2008. Тем самым требования ГОСТа, применяемого на добровольной основе, бесосновательно и без проведения ОРВ переведены в категорию обязательных для исполнения. Эти требования, ввиду организационной сложности создания СК и необходимости документирования множества процедур, чрезвычайно обременительны и затратны (порядка 0,5...1 млн.руб.) и исключают возможность выполнения работ индивидуальными предпринимателями (примеров создания СК индивидуальными предпринимателями не известно). Разработчик проекта ФНП не учитывает, что СК предусматривает не высокое качество работ, выполняемых организацией, а непрерывное улучшение этого качества. СК является механизмом повышения качества, но не гарантией достижения какого-либо уровня этого качества. В то же время, с позиций надлежащей защиты жизни и здоровья граждан, достаточно низкий уровень риска должен быть обеспечен в любом случае. Соответственно, разработчиком ФНП бесосновательно смешиваются понятия «качество» и «безопасность», а возложение на организацию обременительных обязанностей создать действующую систему качества, является избыточным. Принуждение предприятий к внедрению системы качества может быть оправданным лишь на объектах чрезвычайно высокого и высокого классов опасности (I-го II-го) и только в сочетании с комплексом мер, обеспечивающих необходимый уровень риска в текущий момент времени. <i>Предложение: Исключить из проекта ФНП требование о разработке системы управления качеством при выполнении работ на объектах IV-го и III-го классов опасности.</i></p>

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов разработчику (Ростехнадзору) предлагается отказаться от принятия данного ФНП, либо устранить в его проекте замечания и реализовать предложения, указанные в приведённой таблице.

Министерство экономического развития РФ при подготовке заключения по ОРВ прошу обратить внимание на приведённые в настоящем экспертном заключении положения проекта ФНП, вводящие многочисленные избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской деятельности и способствующие возникновению для них необоснованных расходов.

Приложение: Свидетельство от 12.08.2009 № 347 об аккредитации ООО НПП «Резонанс» в качестве независимой экспертной организации – на 1 л.

Генеральный директор,
докт.техн.наук



В.А. Коровин