

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О подготовке и аттестации по вопросам промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект постановления Правительства Российской Федерации «О подготовке и аттестации по вопросам промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Ростехнадзором (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) в срок с 27 июля по 16 августа 2018 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт) по адресу: <http://regulation.gov.ru> (ID проекта: 02/07/07-18/00082625).

Согласно пункту 1.5 сводного отчета проект акта разработан во исполнение норм Федерального закона от 29 июля 2018 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам подтверждения компетентности работников опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений и объектов электроэнергетики» (далее – Закон № 271-ФЗ). В случае принятия проекта акта согласно пункту 7.1 сводного отчета предлагаемым правовым

регулированием могут быть затронуты интересы организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов, безопасности в сфере электроэнергетики, безопасности гидротехнических сооружений (совокупно более 750 000 юридических лиц, эксплуатирующих объекты электроэнергетики).

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России были проведены публичные консультации по проекту акта. По итогам проведения публичных консультаций по проекту акта в Минэкономразвития России поступили позиции от Министерства экономического развития Новосибирской области, АО ХК «СДС-Уголь», Ассоциация «Русская Сталь», ПАО «Газпром», ПАО «Лукойл», ПАО «РусГидро», ПАО «Татнефть», ПАО «Фортум», ПАО НК «Роснефть», РСПП, отраженные в справке о проведении публичных консультаций (прилагается).

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета Минэкономразвития России обращает внимание на наличие следующих замечаний и предложений к проекту акта.

1. Согласно пункту 1 постановляющей части проекта акта работники, ответственные за осуществление производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, работники, являющиеся членами аттестационных комиссий организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности, работники, осуществляющие авторский надзор в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, работники, осуществляющие функции строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта опасных производственных объектов, обязаны получать дополнительное профессиональное образование в области промышленной безопасности. Вместе с тем в соответствии с частью 2 статьи 76 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» дополнительное профессиональное образование осуществляется посредством

реализации дополнительных профессиональных программ (программ повышения квалификации и программ профессиональной переподготовки).

Таким образом, в целях однозначного применения указанного положения проекта акта представляется целесообразным уточнить положения пункта 1 постановляющей части проекта акта в части указания, что дополнительное профессиональное образование, реализуемое посредством программ повышения квалификации, получается в целях вторичных и последующих аттестаций по соответствующей области аттестации, а дополнительное профессиональное образование, реализуемое посредством программ профессиональной переподготовки, получается в целях первичной аттестации или аттестации на новую область аттестации.

2. Согласно пункту 1 постановляющей части проекта акта работники организаций, осуществляющие профессиональную деятельность, связанную с проектированием, строительством, эксплуатацией, реконструкцией, капитальным ремонтом, техническим перевооружением, консервацией и ликвидацией опасного производственного объекта, а также изготовлением, монтажом, наладкой, обслуживанием и ремонтом технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, обязаны получать дополнительное профессиональное образование в области промышленной безопасности.

При этом представляется неясным, что понимается под понятием «образование в области промышленной безопасности». Указанное понятие было использовано в редакции части 1 статьи 14.1 Закона № 271-ФЗ. Одновременно ни в рамках Закона № 271-ФЗ, ни в рамках законодательства о промышленной безопасности, в целом, содержание указанного понятие не раскрывается, что приводит к неопределенности предлагаемого регулирования.

Так, например, согласно подпункту 4 пункта 6 части 5 статьи 55.5-1 Градостроительного кодекса Российской Федерации специалист по организации инженерных изысканий, специалист по организации архитектурно-строительного проектирования, специалист по организации строительства должен также проходить повышение квалификации по направлению подготовки в области строительства не реже одного раза в пять лет. Представляется неясным, может ли быть отнесено

указанное повышение квалификации к дополнительному профессиональному образованию в области промышленной безопасности.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным доработать редакцию проекта акта в части раскрытия понятия «образование в области промышленной безопасности».

3. Согласно пункту 4 постановляющей части проекта акта Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору организует научно-методическое обеспечение подготовки по вопросам промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики. При этом разработчиком в проекте акта не раскрывается, что входит в содержание термина «научно-методическое обеспечение подготовки по вопросам промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики».

Таким образом, представляется целесообразным конкретизировать содержание указанного термина либо его исключить из редакции проекта акта.

4. Согласно пункту 6 проекта акта в центральной аттестационной комиссии проходят первичную и периодическую аттестацию руководители, должностные лица, на которых возложены функции по осуществлению контроля за соблюдением требований безопасности, а также члены аттестационной комиссии организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты I класса опасности, гидротехнические сооружения I класса опасности, электрические станции установленной мощностью от 500 МВт и более, объекты электросетевого хозяйства пропускной способностью электрической сети от 500 МВт и более, электроустановки потребителей максимальной мощностью от 500 МВт и более.

Вместе с тем считаем необходимым отметить, что в настоящее время согласно пункту 21 Положения об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденному приказом Ростехнадзора от 29 января 2007 г. № 37, в центральной аттестационной комиссии проходят аттестацию:

а) руководители организаций и их заместителей, в должностные обязанности которых входят вопросы обеспечения безопасности работ, численность работников которых превышает 5000 человек;

б) члены аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышает 5000 человек;

в) иные лица по решению председателя Центральной аттестационной комиссии или его заместителя на основании обращения поднадзорной организации.

При этом выполнение требования пункта 6 проекта акта на практике может привести к увеличению затрат на аттестацию у субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Так, по данным, полученным в ходе публичных консультаций, количество организаций ПАО «Лукойл» с численностью работников более 5000 человек по состоянию на 1 января 2018 г. составило 3 организации. Количество организаций ПАО «Лукойл» с опасными производственными объектами I класса опасности по состоянию на 1 января 2018 г. – 15 организаций.

Кроме того, согласно пункту 11 статьи 16 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» на опасных производственных объектах I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного надзора в соответствии с положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». При этом согласно подпункту «м» пункта 5 Положения о режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 455, постоянный государственный надзор достигается посредством систематического (в соответствии с графиком) и беспрепятственного осуществления уполномоченными должностными лицами органа надзора, в том числе наблюдения за работой аттестационных комиссий по аттестации специалистов в области промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений организации, владеющей объектом повышенной опасности.

Учитывая изложенное, принятие проекта акта в представленной редакции на практике способно привести к возникновению дополнительных расходов у заинтересованных субъектов предпринимательской и иной деятельности, связанных с необходимостью прохождения аттестации в центральной аттестационной комиссии, что не может быть поддержано без предоставления надлежащего обоснования.

Дополнительно к изложенному считаем необходимым отметить, что Законом № 271-ФЗ прямо не предусмотрена необходимость проведения аттестации в центральной или территориальных аттестационных комиссиях в зависимости от каких-либо критериев. Согласно части 6 статьи 14.1 Закона № 271-ФЗ аттестация работников в области промышленной безопасности проводится аттестационными комиссиями, формируемыми федеральными органами исполнительной власти в области промышленной безопасности, или аттестационными комиссиями, формируемыми организациями, осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности. При этом требуется отметить, что согласно пункту 18 проекта акта аттестационные комиссии организаций проводят аттестацию с применением средств Единого портала государственных и муниципальных услуг либо Единого портала тестирования в области промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – Единый портал тестирования). Таким образом, целесообразность проведения аттестации в центральной аттестационной комиссии и установление каких-либо количественных критериев, определяющих такую целесообразность, требуют соответствующего обоснования.

Учитывая изложенное, в целях оптимизации затрат субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с проведением аттестации, представляется целесообразным установить возможность проведения аттестации в центральной или территориальных аттестационных комиссиях по выбору организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности, либо рассмотреть в качестве альтернативного предложение по проведению аттестации в центральной аттестационной комиссии исключительно членов аттестационной комиссии организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты I класса

опасности, гидротехнические сооружения I класса опасности, а также эксплуатирующих электрические станции установленной мощностью от 500 МВт и более, объекты электросетевого хозяйства пропускной способностью электрической сети от 500 МВт и более, электроустановки потребителей максимальной мощностью от 500 МВт и более.

5. Согласно пункту 9 проекта акта при обращении организации председателем центральной аттестационной комиссии или его заместителем может быть принято решение о проведении внеочередной аттестации в территориальной аттестационной комиссии. При этом разработчиком не установлен порядок и основания для принятия решения о проведении внеочередной аттестации в территориальной аттестационной комиссии.

Таким образом, представляется целесообразным доработать редакцию проекта акта в части определения порядка по принятию решения о проведении внеочередной аттестации в территориальной аттестационной комиссии.

6. Согласно пункту 10 проекта акта внеочередная аттестация может также проводиться по инициативе руководителей (учредителей) организаций в аттестационных комиссиях организаций при совершении работником нарушений обязательных требований, повлекших угрозу причинения вреда жизни, здоровью граждан.

В целях однозначного применения положения проекта акта представляется целесообразным доработать проекта акта в части возможности проведения внеочередной аттестации при совершении работником нарушений обязательных требований, повлекших угрозу причинения вреда жизни, здоровью граждан, только в зафиксированных документально случаях.

7. Согласно пункту 14 проекта акта, в случае несоблюдения заявителем установленной формы заявления об аттестации или представления документов не в полном объеме, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, ее территориальный орган оставляет заявление об аттестации без рассмотрения. При этом согласно пункту 15 проекта акта Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, ее территориальный орган

уведомляет о принятом решении, дате, времени и месте проведения аттестации организацию, представившую соответствующее заявление, посредством направления заказного почтового отправления с уведомлением о вручении либо электронного документа, подписанного простой электронной подписью, через информационно-телекоммуникационные сети общего доступа, включая сеть «Интернет», в том числе посредством Единого портала тестирования, не позднее 5 рабочих дней со дня поступления заявления (в форме, указанной в заявлении).

Таким образом, в целях исключения неоднозначного применения указанных положений проекта акта представляется целесообразным доработать редакцию проекта акта в части установления необходимости направления Ростехнадзором, его территориальным органом не позднее 5 рабочих дней со дня поступления заявления соответствующее уведомление о несоблюдения заявителем установленной формы заявления об аттестации или представления документов, не в полном объеме с указанием конкретных нарушений.

8. Согласно пункту 16 проекта акта аттестация в центральной аттестационной комиссии, территориальных аттестационных комиссиях проводится в срок, не превышающий 30 рабочих дней со дня получения заявления (то есть 42 календарных дня).

Вместе с тем в соответствии с частью 3 статьи 14.1 Закона № 271-ФЗ первичная аттестация работников в области промышленной безопасности проводится не позднее одного месяца при назначении на соответствующую должность, при переводе на другую работу, если при исполнении трудовых обязанностей на этой работе требуется проведение аттестации по другим областям аттестации, при заключении трудового договора с другим работодателем, если при исполнении трудовых обязанностей на этой работе требуется проведение аттестации по другим областям аттестации. Кроме того, пунктом 16 проекта акта не учитывается время, необходимое на направление заявления на аттестацию. Таким образом, на практике существует риск невозможности проведения аттестации в установленные сроки.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным синхронизировать сроки по проведению аттестации.

9. Согласно пункту 17 проекта акта аттестация проводится в форме тестирования (ответов на вопросы). При этом согласно пункту 18 проекта акта аттестационные комиссии организаций проводят аттестацию с применением средств Единого портала тестирования. Таким образом, в пункте 17 проекта акта представляется целесообразным также указать в какой именно форме будет проводиться тестирования (электронной, посменной, устной и т.д.)

10. Согласно пункту 8 проекта акта в аттестационных комиссиях организаций проходят первичную и периодическую аттестацию руководители, должностные лица и инженерно-технические работники, не указанные в пунктах 5-7 проекта акта.

В целях однозначного применения положения проекта акта представляется целесообразным раскрыть, какие именно руководители и должностные лица должны проходить аттестацию в аттестационных комиссиях организаций.

Аналогично в пункте 7 проект акта представляется целесообразным раскрыть, какие именно руководители должны проходить аттестацию в территориальных аттестационных комиссиях.

11. Согласно части 9 статьи 14.1, статье 9.1, части 6 статьи 28.1 Закона № 271-ФЗ проектом акта должен быть определен порядок проведения аттестации работников в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики.

Таким образом, представляется целесообразным название проекта акта изложить в следующей редакции: «О порядке проведения аттестации работников в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики».

12. В целях однозначного применения положений проекта акта представляется целесообразным дополнить проекта акта нормами, определяющими последовательность действий в случае неуспешной сдачи аттестации.

На основании оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о соответствии цели регулирования проекта акта предлагаемому способу решения проблемы.

Вместе с тем Минэкономразвития России сделан вывод, что проект акта содержит положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 18 л. в 1 экз.