

На Федеральном портале для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (далее Портал) <https://regulation.gov.ru> Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее Ростехнадзор) размещен проект Федерального закона «О промышленной безопасности» ID Проекта 02/04/06-19/00092266 (далее проект Федерального закона). Как указано в пояснительной записке к проекту Федерального закона, он разрабатывается в целях реализации Основ государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 г. № 198, а также во исполнение пункта 43 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 2935-р.

Министерством экономического развития Российской Федерации 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 по результатам рассмотрения проекта Федерального закона «О промышленной безопасности» дано отрицательное заключение об оценке регулирующего воздействия № 1318 № 29766-АТ/Д26и от 05.09.2019

Совет по профессиональным квалификациям в лифтовой отрасли, сфере подъемных сооружений и вертикального транспорта (далее Совет) рассмотрев проект Федерального закона, сообщает, что проекте отмечены внутренние противоречия, пробелы в правовом регулировании правоотношений возникающих в сфере трудового законодательства, а также законодательства в сфере независимой оценки квалификации и законодательства в сфере образования, некорректное использование терминов по вопросам развития системы профессиональных квалификаций и трудового законодательства Российской Федерации, которые могут оказать отрицательное воздействие на развитие системы профессиональных квалификаций в Российской Федерации, повлечь за собой нарушение прав граждан, также создание дополнительных административных барьеров для бизнеса, а именно:

Так, например, частью 1 статьи 8 проекта Федерального закона предполагается установление порядка аттестации работников в области промышленной безопасности эксплуатирующих опасный производственный объект. Также организация, эксплуатирующая опасный производственный объект в соответствии законопроектом обязана допускать к работе на опасном производственном объекте лиц, удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям и не имеющих медицинских противопоказаний к указанной работе. Вместе с тем частью 2 статьи 8 указанного законопроекта установлено что работники, непосредственно

выполняющие работы на опасных производственных объектах, обязаны проходить подготовку и аттестацию в области промышленной безопасности в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Статьей 14 Федерального закона для работников осуществляющих 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 и передвижных технических устройств, а также применение взрывчатых материалов промышленного назначения установлена обязанность в срок не реже одного раза в пять лет получать дополнительное профессиональное образование в области промышленной безопасности и проходить аттестацию в области промышленной безопасности. Получение дополнительного профессионального образования работникам требуется в целях поддержания уровня квалификации и подтверждения знания требований промышленной безопасности. Категории таких работников должны определяться Правительством Российской Федерации.

В тоже время необходимо отметить, что установление требований к подготовке и проведению аттестации для работников всех без исключения поднадзорных организаций выходит за пределы установленных полномочий Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. Для принятия указанных требований отсутствует какое-либо нормативное и правовое обоснование. Указание на социальную значимость обеспечения состояния защищенности жизненно важных интересов личности и общества от внутренних угроз, связанных с обеспечением промышленной безопасности, не является нормативным и не может рассматриваться как достаточное основание для установления таких требований.

Вопросы обеспечения промышленной безопасности в настоящее время обеспечивают следующие законодательные и нормативные правовых акты Российской Федерации:

- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";
- Постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87 "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию";
- Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54 "О государственном строительном надзоре в Российской Федерации";
- Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2001 г. № 241 "О мерах по обеспечению промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории Российской Федерации";
- Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 513 "О мерах по усилению государственного контроля за производством, распространением и применением взрывчатых веществ и отходах их производства, а также средств взрывания, порохов промышленного назначения

и пиротехнических изделий в Российской Федерации";

- Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 263 "Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте";

- Постановление Правительства Российской Федерации от 11 мая 1999 г. № 526 "Об утверждении правил представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов"

- Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 г. N 1371 "О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов.

Указанные законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации не устанавливают порядка присвоения и подтверждения квалификации работника необходимой ему при выполнении трудовых функций, а лишь определяют порядок обеспечения требований безопасности связанных 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 и передвижных технических устройств, а также применением взрывчатых материалов промышленного назначения.

Вопросы, касающиеся квалификации работников и получения ими дополнительного профессионального образования регулируются трудовым законодательством (ст. 57, 187, 195.1, 196 Трудового Кодекса РФ) законодательством российской Федерации об образовании (ст. 76 273-ФЗ от 29.12.2012) поскольку квалификация работника это уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника необходимых ему осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции.

Трудовая функция (работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретный вид поручаемой работнику работы) в соответствии с положениями статьи 57 Трудового кодекса Российской Федерации в обязательном порядке указывается в трудовом договоре, а в случае если выполнение работ связано предоставлением работнику компенсаций и льгот либо наличие ограничений, то наименование должностей, профессий или специальностей и квалификационные требования к ним должны соответствовать наименованиям и требованиям, указанным в квалификационных справочниках, утверждаемых в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, или соответствующим положениям профессиональных стандартов.

Кроме этого предлагаемый разработчиком порядок аттестации в области промышленной безопасности, который предлагается установить статьей 14, а также частью 1 статьи 8 проекта Федерального закона по своей сути дублирует положения трудового законодательства по охране труда и технике

безопасности, указанные вопросы в соответствии с трудовым законодательством включаются производственные инструкции по должности, профессии разрабатываемые на основе профессиональных стандартов. Точно так же в полномочия Ростехнадзора не входит организация обучения и проверки знаний специалистов поднадзорных организаций.

Данные нормы противоречат нормам трудового права. Понятие квалификации работника содержится в статье 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации, напрямую связано с профессиональным стандартом и является характеристикой квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции, включающей в себя уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника.

В соответствии с положениями части 3 статьи 1 Федерального закона "О независимой оценке квалификации" № 238-ФЗ от 03.07.2016 иной порядок проведения оценки квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности, может устанавливаться другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в случае, если в отношении соответствующих категорий работников Трудовым кодексом Российской Федерации определены особенности регулирования труда таких работников, в том числе в связи с выполнением работ с вредными и (или) опасными условиями труда. Вместе с этой статьей 11 Федерального закона "О независимой оценке квалификации" № 238-ФЗ от 03.07.2016 установлено что, в случае, если федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации установлен иной порядок проведения оценки квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности, чем это предусмотрено Федеральным законом, применение указанного порядка допускается до 1 июля 2019 года.

Ростехнадзором 29 января 2007 года N 37 издан приказ "О порядке подготовки и аттестации работников организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору" и утверждено Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее Положение). Указанное Положение вызывало многочисленные критики и обращения со стороны работодателей эксплуатирующих опасные производственные объекты. Министерством экономического развития Российской Федерации была проведена экспертиза на предмет выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, послужили обращения Некоммерческого партнерства "Объединение корпоративных юристов" и Российского союза промышленников и предпринимателей.

По итогам экспертизы от 18 июня 2013 года, приказа Ростехнадзора от 29

января 2007 года N 37 "О порядке подготовки и аттестации работников организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору" дано заключение в соответствии с которым установлено, что у Ростехнадзора не имеется полномочий по установлению единых, фактически межотраслевых, правил организации работы по подготовке и аттестации специалистов в области промышленной безопасности, а также по проведению такой аттестации.

Основы государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 г. № 198 устанавливают, что нормативно-правовой базой Основ являются Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Обеспечение промышленной безопасности является одним из направлений укрепления национальной безопасности Российской Федерации. Основными источниками опасности, причинами повышения аварийности на промышленных объектах наряду с низким качеством проектных и технических решений, критическим уровнем износа основных производственных фондов, некачественным или несвоевременным выполнением работ по обслуживанию и ремонту технических устройств, применяемых на таких объектах, контрафактные или не соответствующие техническим требованиям используемые комплектующие, запасные части и материалы, является низкая квалификация персонала, а также низкий уровень профессиональной подготовки административно-управленческого, технического и обслуживающего персонала, что ведет к росту нарушений требований промышленной безопасности.

Приоритетными направлениями государственной политики в области промышленной безопасности вместе с мерами направленными на совершенствование нормативно-правового регулирования и государственного управления в области промышленной безопасности является эффективное кадровое обеспечение деятельности в области промышленной безопасности.

Основными задачами государственной политики в области промышленной безопасности в числе прочих мер также являются: отмена устаревших, избыточных и дублирующих требований промышленной безопасности, совершенствование нормативно-правового и методического обеспечения экспертизы промышленной безопасности, повышение уровня независимости экспертов и экспертных организаций от заказчиков такой экспертизы; совершенствование системы повышения квалификации работников органов государственного контроля (надзора) и работников организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности; совершенствование требований к программам подготовки, к аттестации и проверке знаний руководителей и специалистов эксплуатирующих организаций и организаций, осуществляющих обслуживание промышленных объектов.

Целями реализации государственной политики в области промышленной безопасности является:

- а) снижение количества аварий на промышленных объектах;
- б) снижение количества случаев со смертельным исходом в результате аварий на промышленных объектах;
- в) снижение количества травмированных в результате аварий на промышленных объектах;
- г) снижение административной нагрузки на организации, осуществляющие деятельность в области промышленной безопасности.

Предложения разработчиков проекта Федерального закона «О промышленной безопасности» ID Проекта 02/04/06-19/00092266 в части установления порядка аттестации в области промышленной безопасности опасных производственных объектов предусмотренного статьей 14 законопроекта противоречит требованиям действующего законодательства Российской Федерации в сфере независимой оценки квалификации, трудового законодательства, а также законодательства об образовании, противоречат и не соответствуют приоритетным направлениям, основным задачам и целям государственной политики в области промышленной безопасности, влекут увеличение административной нагрузки на организации, осуществляющие деятельность в области промышленной безопасности, подменяют собой смежные законодательства в сфере образования, трудового законодательства и законодательства о независимой оценке квалификации.

Вместе с тем, текст проекта Федерального закона «О промышленной безопасности» ID Проекта 02/04/06-19/00092266 содержит термины и определения в полной мере отвечающие целям, приоритетным направлениям и основным задачам государственной политики в области промышленной безопасности установленными Основами государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 г. № 198, а также федеральными законами Российской Федерации.

Так, например, пункт 21 законопроекта предлагает определение специалиста по техническому диагностированию. В соответствии с определением, таким специалистом может являться - физическое лицо, подтвердившее соответствие квалификации положениям соответствующего профессионального стандарта в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации и законодательством о независимой оценке квалификации Российской Федерации, и осуществляющее техническое диагностирование технических устройств.

Совет по профессиональным квалификациям в лифтовой отрасли, сфере подъемных сооружений и вертикального транспорта считает, не целесообразным принятие проекта Федерального закона Федерального закона «О промышленной безопасности» ID Проекта 02/04/06-19/00092266 в предлагаемой редакции.

Совет считает, что предлагаемый разработчиками порядок аттестации в области промышленной безопасности (14. Главы 2 законопроекта) относится к избыточным требованиям, неизбежно влечет увеличение административной

нагрузки на организации, осуществляющие деятельность в области промышленной безопасности, подменяя собой, смежное законодательство, не соответствует и не отвечает целям, приоритетным направлениям и основным задачам государственной политики в области промышленной безопасности, установленными Основами государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 г. № 198, противоречит действующему законодательству Российской Федерации в сфере образования, трудового законодательства и законодательства о независимой оценке квалификации.

Совет считает необходимым доработать проект в части устранения имеющихся избыточных требований в форме установления порядка аттестации в области промышленной безопасности опасных производственных объектов. Совет рекомендует разработчикам законопроекта привести законопроект в соответствие, с действующим законодательством исключив из законопроекта статью 14. Главы 2 законопроекта "Подготовка и аттестация работников в области промышленной безопасности" как противоречащие трудовому законодательству, законодательству об образовании и законодательству в сфере независимой оценки квалификации. Совет также рекомендует ограничить область деятельности аттестации в области промышленной безопасности рамками поля осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, полностью исключив из вопросов аттестации квалификационные требования к вопросам осуществления работниками трудовых функций.

В проекте федерального закона установить прямую связь соответствия квалификации работника выполняющего трудовые функции, связанные 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 и передвижных технических устройств, а также применение взрывчатых материалов промышленного назначения положениям соответствующего профессионального стандарта в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации и законодательством о независимой оценке квалификации Российской Федерации.

После исключения из проекта Федерального закона «О промышленной безопасности» ID Проекта 02/04/06-19/00092266 избыточных требований в форме установления порядка аттестации в области промышленной безопасности опасных производственных объектов, приведения проекта Федерального закона в соответствие с Конституцией и действующим законодательством Российской Федерации, Основами государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 г. № 198, проект

Федерального закона «О промышленной безопасности» ID Проекта 02/04/06-19/00092266 необходимо в обязательном порядке согласовать с Национальным советом при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям, Общественном совете Российской Федерации Общероссийском объединении Российский союз промышленников и предпринимателей, Российской Трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, а также Федерации независимых профсоюзов России.