

**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ЗАКЛЮЧЕНИЕ****ПО ИТОГАМ****ЭКСПЕРТИЗЫ ПРИКАЗА РОСТЕХНАДЗОРА ОТ 29 ЯНВАРЯ 2007 Г. N 37  
"О ПОРЯДКЕ ПОДГОТОВКИ И АТТЕСТАЦИИ РАБОТНИКОВ ОРГАНИЗАЦИЙ,  
ПОДНАДЗОРНЫХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ,  
ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ И АТОМНОМУ НАДЗОРУ"**

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. N 633 "Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" (далее - Постановление N 633), приказом Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. N 634 "Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности" (далее - Приказ N 634 и Порядок соответственно), а также Планом проведения экспертизы в первом полугодии 2013 года действующих нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Минэкономразвития России проведено экспертизу приказа Ростехнадзора от 29 января 2007 г. N 37 "О порядке подготовки и аттестации работников организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору" (далее - нормативный акт) (зарегистрирован в Минюсте России 22 марта 2007 г. N 9133) и сообщает следующее.

В соответствии с пунктом 2 Постановления N 633 основанием для проведения экспертизы нормативного акта на предмет выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, послужили обращения Некоммерческого партнерства "Объединение корпоративных юристов" и Российского союза промышленников и предпринимателей.

Для проведения экспертного исследования положений нормативного акта была создана экспертная группа в составе представителей субъектов предпринимательской деятельности (далее - Экспертная группа) в соответствии с Приложением N 1 к настоящему заключению.

По итогам первого рабочего совещания экспертной группы Минэкономразвития России был подготовлен и направлен в Ростехнадзор (далее - разработчик) письмом от 26 февраля 2013 г. N Д26и-186 (Приложение N 3) запрос о предоставлении в срок до 6 марта 2012 г. материалов, необходимых в целях проведения экспертизы (далее - Запрос), содержащий перечень вопросов, ответ на которые позволил бы сделать выводы об обоснованности положений нормативного акта и о необходимости государственного регулирования соответствующих общественных отношений. Ответ Ростехнадзора на Запрос поступил в Минэкономразвития России 4 апреля 2013 г. письмом от 12 марта 2013 г. N 00-02-04/734 (далее - ответ на Запрос).

В ходе проведения экспертизы нормативного акта в период с 11 февраля 2013 г. по 4 марта 2013 г. были проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности с целью сбора сведений о положениях нормативного акта, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности. Информация по проводимым публичным консультациям была размещена на официальном сайте Минэкономразвития России.

Отдельно письмом Минэкономразвития России от 11 февраля 2013 г. N Д26и-112 запрос о предоставлении информации был направлен в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Общероссийскую общественную организацию "Российский союз промышленников и предпринимателей", Общероссийскую общественную организацию "Деловая Россия", Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства "ОПОРА РОССИИ", Консультативный совет по иностранным инвестициям, Российско-Германскую внешнеторговую палату.

По результатам публичных консультаций получено двадцать позиций субъектов предпринимательской деятельности, содержащих ряд существенных замечаний и предложений в отношении положений нормативного акта. Результаты проведения публичных консультаций в части выявленных положений нормативного акта, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, обобщены в Справке о результатах проведения публичных консультаций (Приложение N 2).

## 1. Общее описание рассматриваемого регулирования

1.1. Нормативным актом утверждены Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Положение-1) и Положение об организации обучения и проверки знаний рабочих организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Положение-2).

Как указано в пункте 1 Положения-1, данное Положение разработано в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" (далее - закон N 116-ФЗ), Федеральным законом от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", Федеральным законом от 26 марта 2003 г. N 35-ФЗ "Об электроэнергетике" (далее - закон N 35), Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" (далее - закон N 117-ФЗ), Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" (далее - закон N 170-ФЗ), постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2005 г. N 303 "О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации" (далее - постановление N 303), постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 1997 г. N 240 "Об утверждении перечня должностей работников объектов использования атомной энергии, которые должны получать разрешения Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на право ведения работ в области использования атомной энергии", постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. N 401 "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору" (далее - постановление N 401).

Анализ приведенных в перечне нормативных актов не подтверждает полномочия Ростехнадзора по установлению единых, фактически межотраслевых, правил организации работы по подготовке и аттестации специалистов в области промышленной безопасности, а также по проведению такой аттестации.

Закон N 116-ФЗ предусматривает обязанность организации, эксплуатирующей опасный производственный объект, обеспечивать проведение подготовки и аттестации работников в области промышленной безопасности, а также обязанность со стороны работников проходить подготовку и аттестацию в области промышленной безопасности. За выдачу работнику аттестата в области промышленной безопасности уплачивается государственная пошлина (части 1, 2 статьи 9).

Установленными законом N 117-ФЗ нормами не предусматривается регулирование вопросов аттестации и обучения специалистов, то есть указанные вопросы не являются предметом регулирования закона N 117-ФЗ.

В соответствии с нормами части 2 статьи 21 закона N 35-ФЗ Правительство Российской Федерации или уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти осуществляют утверждение единых аттестационных требований к лицам, осуществляющим профессиональную деятельность, связанную с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике, и проведение их аттестации. Во исполнение части 2 статьи 21 закона N 35-ФЗ издан приказ Минпромэнерго России от 20 июля 2006 г. N 164 "Об аттестации лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике".

В соответствии со статьей 10 закона N 170-ФЗ к числу полномочий федеральных органов исполнительной власти отнесена деятельность по обучению специалистов в области использования атомной энергии, в том числе подготовка специалистов с использованием ядерных установок, радиационных источников, ядерных материалов и радиоактивных веществ. При этом необходимо подчеркнуть, что применительно к объектам электроэнергетики и атомной энергии федеральными законами устанавливается требование проведения аттестации только специалистов определенных профессий, для которых знание в сфере безопасности является критичным: специалистов, чья деятельность связана с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике, а также с использованием ядерных установок, радиационных источников, ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Таким образом, согласно действующему законодательству, полномочия федеральных органов исполнительной власти ограничиваются утверждением правил аттестации и проведением аттестации в отдельных отраслях и применительно к работникам в определенных сферах деятельности. Данный вывод подтверждается положениями подзаконных нормативных актов.

Прямое указание на соответствующие полномочия Ростехнадзора содержится только в пункте 17 постановления N 303, где Ростехнадзор указан как федеральный орган исполнительной власти, который организует и контролирует подготовку и аттестацию специалистов в области обеспечения химической безопасности.

В соответствии с постановлением N 401 Ростехнадзор определен в качестве уполномоченного органа в области промышленной безопасности (органа федерального государственного надзора в области промышленной безопасности). При этом в перечне полномочий в установленной сфере деятельности отсутствует упоминание полномочий по установлению общего порядка организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Ростехнадзору. Одновременно пунктом 7 постановления N 401 установлено, что при осуществлении нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности Ростехнадзор не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Таким образом, установление единых требований к подготовке и проведению аттестации специалистов всех без исключения поднадзорных организаций выходит за пределы установленных полномочий Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Точно так же в полномочия Ростехнадзора не входит организация обучения и проверки знаний специалистов всех поднадзорных организаций. Для принятия Положения-2 отсутствует какое-либо нормативное основание. Указание на социальную значимость обеспечения состояния защищенности жизненно важных интересов личности и общества от внутренних угроз, связанных с обеспечением промышленной, энергетической безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, не является нормативным и не может рассматриваться как достаточное основание для принятия нормативного акта.

1.2. В целях подготовки настоящего заключения об экспертизе нормативного акта требуется дополнительно обратить внимание на следующее.

Руководители поднадзорных Ростехнадзору организаций, в том числе эксплуатирующих опасные производственные объекты (далее - ОПО), как выгодоприобретатели, заинтересованы иметь высококвалифицированный персонал среди прочего в целях недопущения аварий и несчастных случаев на эксплуатируемых объектах, ввиду нанесения подобными инцидентами значительного ущерба хозяйственной деятельности.

Согласно информации, представленной в годовом отчете о деятельности Ростехнадзора в 2011 г. (далее - отчет Ростехнадзора), на протяжении 12 месяцев 2011 года на поднадзорных ОПО нефтегазодобывающей промышленности и объектах геологоразведки произошло 14 аварий, что на одну аварию меньше, чем в 2010 г. При этом полный ущерб от таких аварий составил 402,8 млн. рублей. На поднадзорных ОПО нефтеперерабатывающей, нефтехимической промышленности и объектах нефтепродуктообеспечения произошло 20 аварий, что на четыре аварии больше, чем за тот же период 2010 г. При этом полный ущерб от таких аварий составил более 1 млрд. рублей.

На основе анализа годовых отчетов Ростехнадзора в период с 2005 по 2011 годы, можно сделать вывод, что количество несчастных случаев со смертельным исходом и аварий сократилось (Таблица N 1, Диаграмма N 1).

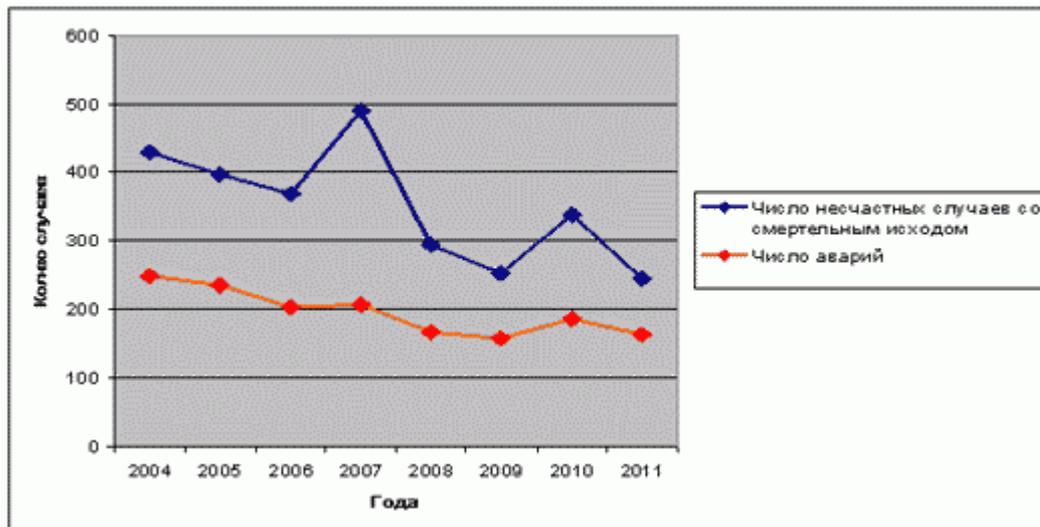
Таблица N 1

Количество несчастных случаев со смертельным исходом  
и аварий в 2004 - 2011 гг.

Годы	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Количество несчастных случаев со смертельным исходом	429	397	368	489	294	252	338	245
Число аварий	249	235	204	207	168	158	187	164

Однако, в соответствии с данными Ростехнадзора, представленными ответом на Запрос (вопрос N 12), количество зарегистрированных аварий в 2012 году составило самую значительную величину за последние пять лет, а количество смертельно травмированных в 2012 году по сравнению с 2008, 2009, 2011 годами также увеличилось.

Диаграмма N 1



При этом показатели аварийности в отдельные годы (2009, 2010) явились самыми низкими за последние четырнадцать лет. Согласно позиции Ростехнадзора, в последнее время наблюдается улучшение в области обеспечения промышленной безопасности. При этом одной из причин такого улучшения уровня промышленной безопасности можно назвать повышение уровня знаний требований промышленной безопасности. Однако, согласно позиции предпринимательского сообщества, улучшение уровня промышленной безопасности может быть вызвано последствиями экономического кризиса в Российской Федерации в 2008 году, вследствие которого остановилась деятельность наименее эффективных и безопасных предприятий. Таким образом, повышение уровня промышленной безопасности может быть связано не с проведением аттестации сотрудников поднадзорных Ростехнадзору организаций, а с простым и модернизацией отдельных промышленных производств в период 2009 - 2011 гг., а также в силу иных факторов.

Вместе с тем Ростехнадзор отмечает, что контрольная практика подтверждает низкую квалификацию персонала, вызванную высокой текучестью кадров, кадровой миграцией и т.д. (вопросы N 3, 4).

Учитывая указанное, представляется затруднительным сделать вывод о том, что причина сокращения подобных случаев связана с принятием нормативного акта.

1.3. Согласно позиции, сформированной Экспертной группой по итогам проведения публичных консультаций по нормативному акту, рассматриваемое нормативное регулирование нельзя признать оптимальным. Нормы положений, утвержденных нормативным актом, требуют пересмотра на основании того, что отдельные нормы указанных положений являются недостаточно определенными и приводят к необоснованному затруднению ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также приводят к необоснованным дополнительным издержкам хозяйствующих субъектов.

Согласно позиции Экспертной группы, устранение выявленных недостатков рассматриваемого регулирования возможно путем внесения изменений в нормативный акт.

При этом Экспертная группа акцентирует внимание на том, что основные проблемы, возникающие в связи с применением Положения об организации работы по подготовке и аттестации специалистов, заключаются в избыточной административной нагрузке и возникающих дополнительных значительных издержках субъектов предпринимательской деятельности, что приводит к существенному затруднению ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности. При этом, любое отклонение от жестко регламентированных процедур в области промышленной безопасности (в том числе в области аттестации специалистов) приводит к возникновению существенного риска привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности в соответствии со статьей 9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которой среди прочего предусматриваются санкции в отношении должностных лиц в виде дисквалификации на срок от шести месяцев до двух лет, а в отношении организаций предусматривается административное приостановление хозяйственной деятельности указанных субъектов на срок до девяноста суток.

## 2. Круг заинтересованных лиц

Сфера действия нормативного акта распространяется на поднадзорные Ростехнадзору организации, осуществляющие в отношении ОПО, объектов энергетики, объектов, на которых эксплуатируются тепловые установки, электроустановки и сети, гидротехнических сооружений, их

проектирование, строительство, эксплуатацию, реконструкцию, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию, а также изготовление, монтаж, наладку, обслуживание и ремонт применяемых технических устройств, технических средств, машин и оборудования.

Согласно информации, приведенной в отчете Ростехнадзора, по состоянию на 1 января 2012 г. в государственном реестре зарегистрированы сведения о 298 652 ОПО, эксплуатируемых в составе 129 913 организаций. В территориальных разделах зарегистрированы данные по 294 296 ОПО, эксплуатируемые в составе 127 956 организаций. В ведомственных разделах зарегистрировано 6575 ОПО, эксплуатируемых 2588 организациями.

### 3. Оценка регулирования и предлагаемые альтернативы

3.1. Пунктом 21 Положения-1 установлено требование по прохождению в центральной аттестационной комиссии Ростехнадзора (далее - ЦАК) аттестации руководителей организаций и их заместителей, в должностные обязанности которых входят вопросы обеспечения безопасности работ, численность работников которых превышает 2000 человек; членов аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышает 2000 человек, а также иных лиц по решению председателя Центральной аттестационной комиссии или его заместителя.

3.1.1. Обоснованность введения критерия в части общей численности работников поднадзорных организаций 2000 человек для целей разграничения полномочий ЦАК и территориальной аттестационной комиссии Ростехнадзора (далее - ТАК) по аттестации руководителей, членов аттестационных комиссий поднадзорных организаций вызывает сомнение.

В ответе на Запрос (вопрос N 11) Ростехнадзор пояснил, что организации численностью 2000 человек относятся к организациям крупного бизнеса, имеющего разветвленную структуру, и осуществляющим деятельность в различных регионах Российской Федерации. Практика разделения специалистов одной организации по разным аттестационным комиссиям Ростехнадзора (ЦАК и ТАК) признана нецелесообразной. В настоящее время Ростехнадзором рассматривается вопрос об увеличении порога численности организаций, руководители и члены аттестационных комиссий которых подлежат аттестации в ЦАК, до 5000 человек.

При этом необходимость установления критерия в части общей численности работников поднадзорных организаций 5000 человек, без учета количества работников опасных производственных объектов, Ростехнадзором не обосновывается. При увеличении указанного порога практика разделения специалистов одной организации (численностью до 5000 человек) по разным аттестационным комиссиям не исключается.

Учитывая наличие единой системы компьютерного тестирования и проверки знаний в Ростехнадзоре, а также уровень развития коммуникационных и интернет-технологий в Российской Федерации, представляется, что необходимость прохождения аттестации работниками поднадзорных организаций в ЦАК отсутствует. При этом требуется обратить внимание на то, что согласно части 1 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ (далее - закон N 210-ФЗ), государственной услугой признается деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, представляющих государственные услуги. В соответствии с определением понятия государственная услуга, аттестацию руководителей организаций и их заместителей, в должностные обязанности которых входят вопросы обеспечения безопасности работ, а также членов аттестационных комиссий организаций, можно признать государственной услугой. Согласно части 6 статьи 4 закона N 210-ФЗ, одним из основных принципов предоставления государственных и муниципальных услуг является возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя. Согласно пункту 4 Положения-1, проверка знаний проводится отдельным экзаменом. При формировании экзаменационных билетов в них включаются не менее пяти вопросов (тестовых заданий) по каждой из областей аттестации.

Учитывая изложенное, разработчик нормативного акта имеет возможность аттестовать руководителей организаций и их заместителей, в должностные обязанности которых входят вопросы обеспечения безопасности работ, а также членов аттестационных комиссий организаций, дистанционно в электронной форме в виде тестов с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, например в ТАК, что послужит снижению финансовых

затрат организаций, связанных с направлением подлежащих аттестации работников из регионов Российской Федерации в ЦАК.

3.1.2. Анализ зарубежной практики регулирования вопросов, связанных с оценкой необходимого уровня подготовленности персонала опасных производственных объектов, не подтверждает обоснованности дифференцированного подхода к организациям, работники которых должны проходить аттестацию, в зависимости от количества персонала на таких объектах. Из стран Европейского союза наиболее строгие требования к оценке знаний специалистов, занятых на опасных производственных объектах, действуют в Германии. Например, специалисты в сфере атомной энергетики должны сдавать квалификационный экзамен, который проходит на том же объекте, где они работают. Законодательство (подзаконные акты - руководства, которые издает уполномоченный орган) устанавливает специальные правила в отношении различных категорий работников. В то же время объекты атомной энергетики, применительно к вопросу о квалификации персонала, не классифицируются. Критерии, касающиеся количества работающего персонала, не применяются <1>. Законодательство Канады <2> устанавливает строгие правила по прохождению обучения и сертификационных экзаменов для определенных категорий специалистов, работающих на опасных производственных объектах. За организацию обучения и экзаменов отвечает руководство предприятия. Как и в Германии, процедура сертификации специалистов не зависит от размера предприятия (количества занятого персонала). Аналогичным образом в США законодательство <3> детально регламентирует требования к программам обучения и категориям работников, которые должны проходить такое обучение для подтверждения своей квалификации. Ответственность за обучение персонала несет работодатель, который предоставляет соответствующую информацию в уполномоченный отраслевой орган. В различных странах надлежащая организация обучения и проверки знания персонала является одним из необходимых условий для выдачи предприятию лицензии на ведение деятельности в таких сферах как атомная энергетика, добыча природного газа и так далее. Таким образом, сами предприятия заинтересованы в строгом исполнении правил, установленных законодательством.

-----  
<1> Act on the Peaceful Utilisation of Atomic Energy and the Protection against its Hazards (Atomic Energy Act (Закон об атомной энергии));

Guideline Concerning the Proof of the Technical Qualification of Nuclear Power Plant Personnel (Руководство, касающееся обоснования технической квалификации персонала, работающего на атомной электростанции);

а также иные подзаконные акты по различным категориям работников атомных электростанций, принятые в целях реализации положений закона об атомной энергии:

Guideline for programmes for the preservation of the technical qualification of responsible shift personnel at nuclear power plants;

Guideline for the ensurance of the necessary knowledge of subordinate operating personnel;

Guideline for the technical radiation protection commissioners at nuclear power plants and other facilities for fission of nuclear fuel;

Guideline on requirements regarding the physical protection commissioners and security guards at nuclear facilities of category I;

Guideline for the security screening for trustworthiness of personnel at nuclear installations, during the transport and use of nuclear material and high-level radiation sources.

<2> Certification of Persons Working at Nuclear Power Plants (Регулирующий документ N RD-204 Сертификация лиц, работающих на атомных электростанциях).

<3> Training and qualification of nuclear power plant personnel (Свод законов США § 50.120 Обучение и квалификация персонала атомных электростанций).

Следовательно, рассматриваемое положение нормативного акта (пункт 21 Положения-1) создает избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской деятельности, что на практике способствует возникновению необоснованных расходов у указанных субъектов и затруднению ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В первую очередь такие ограничения и обязанности затрагивают интересы организаций, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность в отдаленных регионах Российской Федерации (независимо от того, имеют ли организации разветвленную филиальную структуру). Такие организации несут существенные материальные, финансовые и иные издержки, связанные с направлением подлежащих аттестации работников из отдаленных регионов в ЦАК Ростехнадзора (город Москва), а также сталкиваются с проблемой замещения руководителей и специалистов на время их поездок в ЦАК и связанные с ней временные издержки (потеря рабочего времени указанных работников).

Согласно информации, представленной Экспертной группой, изучение вопроса по широкому кругу промышленных предприятий показало, что необходимость выполнения требования нормативного акта по направлению для прохождения аттестации в ЦАК специалистов и руководителей поднадзорных Ростехнадзору организаций является наиболее затратным для субъектов предпринимательской деятельности.

При рассмотрении положений нормативного акта требуется учесть, что количество членов аттестационной комиссии поднадзорных Ростехнадзору организаций может варьироваться в зависимости от сферы деятельности конкретной организации. Так, согласно пункту 1.4.30 приказа Министерства энергетики Российской Федерации от 13 января 2003 г. N 6 "Об утверждении правил технической эксплуатации электроустановок потребителей" в состав комиссии входит не менее 5 человек, на крупных предприятиях с большим количеством опасных объектов количество членов аттестационной комиссии обычно превышает 20 человек. Для многопрофильных предприятий с численностью работников более 2000 человек, имеющих оборудование и технические устройства, попадающие в области промышленной безопасности потребуется аттестовать 20 - 25 человек (руководителей предприятия, их заместителей, членов аттестационных комиссий, экспертов по промышленной безопасности и так далее). Так, согласно данным, представленным ОАО "Мечел" в ходе проведения экспертизы нормативного акта, совокупные затраты на подготовку и аттестацию одного специалиста в ЦАК в среднем на 30% превышают затраты, связанные с подготовкой и аттестацией одного специалиста в ТАК, причем командировочные расходы увеличиваются в 4 раза. Так, при нахождении организации в городе Челябинск затраты ОАО "Мечел" на аттестацию 20 сотрудников только по одной области аттестации (включая оплату стоимости проезда, проживания в гостинице) составляют по предварительным оценкам 1,2 млн. рублей (60000 <1> рублей \* 20). Таким образом, затраты субъектов предпринимательской и иной деятельности, связанные с необходимостью направления специалистов в ЦАК и направленные на выполнение рассматриваемой нормы Положения-1, в масштабах Российской Федерации могут составить значительную величину.

<1> Данные, представленные ОАО "Мечел" в ходе проведения публичных консультаций по нормативному акту.

Если предположить, что у всех остальных организаций совокупные затраты на подготовку и аттестацию одного специалиста в ЦАК сопоставимы с затратами ОАО "Мечел" и учесть информацию, представленную в отчете Ростехнадзора, согласно которой в 2011 году в ЦАК аттестован 671 специалист, то соответствующие совокупные затраты организаций составят 40,26 млн. рублей. Согласно отчету Ростехнадзора за 2010 год в ЦАК аттестовано по промышленной безопасности 15612 специалистов, что привело к необходимости поднадзорных Ростехнадзору организаций осуществить в 2010 г. затраты в целях выполнения рассматриваемой нормы Положения-1 в совокупном размере 936,72 млн. рублей. Аналогичные отчеты Ростехнадзора за 2007 - 2009 гг. содержат информацию о 2935 специалистах, аттестованных по промышленной безопасности в 2007 году, 21655 специалистах в 2008 г., 20650 специалистах в 2009 г., что привело к необходимости поднадзорных Ростехнадзору организаций осуществить в 2007 - 2009 гг. затраты в целях выполнения рассматриваемой нормы Положения-1 в совокупном размере 2,71 млрд. рублей (Таблица N 2). Таким образом, за период 2007 - 2011 г., субъектами предпринимательской деятельности было осуществлено затрат, направленных на выполнение рассматриваемого регулирования нормативного акта, свыше 3,5 миллиардов рублей.

С учетом того, что в ответ на Запрос представленная Ростехнадзором информация, обосновывающая необходимость прохождения аттестации в ЦАК специалистами и руководителями поднадзорных Ростехнадзору организаций в соответствии с Положением-1, является неподтвержденной, такие затраты организаций не могут быть признаны обоснованными.

Таблица N 2

Затраты, связанные с проведением аттестации за период  
с 2007 г. по 2011 г.

№ п/п	Годы	2007	2008	2009	2010	2011	Итого (2007 - 2011)
1	Аттестованы в ЦАК (кол-во чел.)	2935	21655	20560	15612	671	61433
2	Стоимость аттестации человека, рублей <1>	60000	60000	60000	60000	60000	

3	Общая стоимость аттестации в ЦАК, млн. рублей	176,1	1299,3	1233,6	936,72	40,26	3685,98
---	---	-------	--------	--------	--------	-------	---------

-----  
 <1> Данные, представленные ОАО "Мечел" в ходе проведения публичных консультаций по нормативному акту.

Согласно информации разработчика, представленной в ответе на Запрос (вопрос N 7), фактическое количество специалистов поднадзорных Ростехнадзору организаций, прошедших аттестацию в ЦАК, с учетом специалистов прошедших повторно периодическую аттестацию составляет большую величину.

Дополнительно требуется обратить внимание, что согласно информации, приведенной в отчете Ростехнадзора, в России за 2011 год произошло 164 аварии на объектах поднадзорных Ростехнадзору организаций. На основе анализа произошедших аварий, указанных в годовых отчетах Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в период 2005 - 2011 гг. было выявлено, что в большинстве случаев основными причинами аварий являлись: недостаточный контроль со стороны технических служб за состоянием оборудования, износ оборудования, неудовлетворительная организация безопасного проведения работ повышенной опасности, несоблюдение исполнителями технологии производства работ, использование оборудования, не соответствующего проектным решениям и требованиям промышленной безопасности. Представляется, что аттестация в ЦАК руководителей организаций и их заместителей, в должностные обязанности которых входят вопросы обеспечения безопасности работ, а также членов аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышает 2000 человек, не может в значительной степени повлиять на уменьшение числа аварий, ввиду наличия первостепенных причин, таких как недостаточный контроль со стороны технических служб за состоянием оборудования и износ оборудования.

Таким образом, представляется целесообразным исключить пункт 21 из редакции Положения-1 с одновременной доработкой указанного Положения-1 в части установления требования о прохождении аттестации руководителями организаций и их заместителями, в должностные обязанности которых входят вопросы обеспечения безопасности работ, членами аттестационных комиссий организаций в ТАК (вне зависимости от количества работников организации, поднадзорной Ростехнадзору) либо в ЦАК (по решению Председателя ЦАК или его заместителя на основании обращения поднадзорной организации). При этом представляется целесообразным дополнить редакцию Положения нормой, согласно которой аттестация вышеуказанных лиц может производиться в ТАК по месту нахождения организации или месту эксплуатации опасных производственных объектов по выбору организации.

3.2. Норма пункта 22 Положения-1, согласно которой аттестационные комиссии Ростехнадзора рассматривают представленные в секретариаты аттестационных комиссий обращения о проведении аттестации работников поднадзорных организаций, в которых работают аттестуемые, носит недостаточно определенный характер.

Дополнительные непрогнозируемые временные затраты поднадзорных организаций возникают в связи с отсутствием указания на конкретный срок, в течение которого аттестационные комиссии Ростехнадзора рассматривают обращения поднадзорных организаций о проведении аттестации работников. Согласно информации экспертной группы, на практике обращения организаций о проведении аттестации работников могут рассматриваться аттестационными комиссиями Ростехнадзора длительное время, что не позволяет организациям формировать планы и графики проведения аттестации своих специалистов с отнесением временных и материальных затрат на определенный период. Таким образом, пункт 22 Положения-1 препятствует ведению предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Учитывая изложенное, в целях исключения положений нормативного акта, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской деятельности, пункт 22 Положения-1 подлежит доработке в части установления конкретного срока рассмотрения аттестационными комиссиями Ростехнадзора обращений о проведении аттестации работников поднадзорных организаций.

3.3. В соответствии с пунктами 11, 18 Положения-1 устанавливается недостаточно определенная норма, согласно которой аттестация специалистов может проводиться в аттестационных комиссиях поднадзорных организаций.

Упомянутая неопределенность рассматриваемых норм Положения возникает вследствие отсутствия определения термина "организация" для целей применения нормативного акта. Таким образом, на практике возникает вопрос, связанный с уровнем формирования таких комиссий (только на уровне головной организации или также на уровне филиалов).

В соответствии с нормами части 1 статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. С учетом изложенного, поднадзорными организациями в контексте указанного Положения могут являться как юридические лица, так и иные организации, не имеющие статуса юридического лица (например, филиалы).

Создание аттестационных комиссий на уровне региональных филиалов с включением в их состав руководителей и главных специалистов филиалов, руководителей управлений, отделов филиалов, осуществляющих производственный и другие виды внутреннего контроля за соблюдением требований безопасности, отвечает целям правового регулирования отношений в области промышленной безопасности.

В настоящее время юридические лица, имеющие разветвленную сеть филиалов, вынуждены нести дополнительные расходы, связанные с направлением работников филиала в аттестационную комиссию поднадзорной организации.

Согласно ответу на запрос (вопрос N 14) в тексте нормативного акта термин "региональная аттестационная комиссия головной поднадзорной организации" не употребляется.

Учитывая изложенное, представляется необходимым установить в Положении-1 четкое определение понятия "организация" для целей применения нормативного акта. Помимо непосредственно юридических лиц в качестве организаций для целей применения нормативного акта представляется целесообразным рассматривать также филиалы юридических лиц.

В качестве альтернативного варианта решения возникшей проблемы может стать закрепление в пункте 18 Положения-1 норм, предусматривающих возможность создания в организации нескольких аттестационных комиссий, возглавляемых руководителями организации, под которыми для целей применения нормативного акта понимаются в том числе руководители филиалов.

3.4. Согласно пункту 21 Положения-1 в ЦАК Ростехнадзора (в редакции приказа Ростехнадзора от 15 декабря 2011 г. N 714) проходят аттестацию:

- руководители организаций и их заместителей, в должностные обязанности которых входят вопросы обеспечения безопасности работ, численность работников которых превышает 2000 человек;
- члены аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышает 2000 человек;
- иные лица по решению председателя Центральной аттестационной комиссии или его заместителя.

Вместе с тем до момента вступления в силу приказа Ростехнадзора от 15 декабря 2011 г. N 714 "О внесении изменений в приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 29 января 2007 г. N 37" (далее - приказ N 714) члены аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышала 2000 человек, подлежали аттестации в ТАК. Таким образом, вследствие принятия приказа N 714 установлено новое требование к членам аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышает 2000 человек по прохождению аттестации в ЦАК, при этом приказом N 714 и нормативным актом не предусмотрены переходные положения в отношении специалистов организаций, прошедших аттестацию в ТАК до момента вступления в силу приказа N 714. На практике существует неопределенность по вопросу обязательности прохождения внеочередной аттестации членами аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышает 2000 человек, учитывая наличие у указанных лиц действующих удостоверений об аттестации, полученных в установленном порядке до вступления в силу приказа N 714.

В случае если, руководствуясь положениями приказа N 714 и нормативного акта, от таких специалистов организаций требуется прохождение внеочередной аттестации в ЦАК, указанное положение нормативного акта представляется избыточным и необоснованным. Прохождение аттестации в ЦАК, как было изложено, связано с финансовыми, временными и организационными затратами. При этом остается неясным, чем может быть обоснована необходимость установления такого требования по внеочередной аттестации специалистов в ЦАК.

В ответ на Запрос (вопрос N 13) Ростехнадзором предоставлена информация, согласно которой документы о прохождении аттестации в ТАК членов аттестационных комиссий поднадзорных организаций, численность работников которых превышает 2000 человек, выданные до вступления в силу приказа Ростехнадзора N 714, действуют до конца указанного в них срока. Прохождение дополнительной переаттестации не требуется. Последующая (периодическая) аттестация этой категории работников должна проводиться уже в ЦАК.

Учитывая неопределенность по вопросу обязательности прохождения внеочередной аттестации членами аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышает 2000 человек, при наличии у указанных лиц действующих удостоверений об аттестации, полученных в установленном порядке до вступления в силу приказа N 714, представляется, что такое положение нормативного акта необоснованно затрудняет ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В связи с изложенным, представляется целесообразным доработать Положение-1 с целью включения норм, устанавливающих, что члены аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышает 2000 человек, которые уже прошли аттестацию в территориальных аттестационных комиссиях Ростехнадзора, не подлежат аттестации в связи с принятием приказа N 714 до истечения срока действия текущего удостоверения об аттестации.

3.5. В соответствии с пунктом 11 Положения-1 аттестация специалистов проводится в комиссиях организаций, в которых работают аттестуемые, а также в аттестационных комиссиях Ростехнадзора (ЦАК, ТАК).

Согласно пунктам 20 и 21 Положения-1 в ТАК и ЦАК Ростехнадзора аттестацию проходят "иные лица по решению председателя ЦАК или его заместителя".

Понятие "иные лица" в Положении-1 не раскрыто, не установлены критерии, на основании которых председатель ЦАК или его заместитель определяют таких "иных лиц" и необходимость прохождения ими аттестации, что на практике может приводить к произвольному (избирательному) применению положений нормативного акта в отношении субъектов предпринимательской деятельности по вопросам аттестации специалистов поднадзорных организаций.

Также остается неясным, могут ли специалисты организаций, которые должны проходить аттестацию в ЦАК в соответствии с положениями нормативного акта, пройти аттестацию в ТАК по решению председателя ЦАК или его заместителя и какими критериями определяется такое решение указанных лиц (и наоборот), а также могут ли специалисты поднадзорных организаций проходить аттестацию в комиссиях Ростехнадзора (без специального решения председателя ЦАК или его заместителя).

По информации, представленной Ростехнадзором (Приложение N 4), в пунктах 20 и 21 Положения-1 под "иными лицами" понимаются руководители и специалисты поднадзорных Ростехнадзору организаций, подлежащие аттестации либо в аттестационных комиссиях Ростехнадзора другого уровня (ЦАК, ТАК), либо в аттестационных комиссиях организаций.

Специалисты поднадзорных организаций, не упомянутые в пунктах 20 и 21 Положения-1, подлежат аттестации в аттестационных комиссиях своих организаций. В случае невозможности (нецелесообразности) создания в организации аттестационной комиссии специалисты таких организаций могут проходить аттестацию в ТАК на основании рассмотрения территориальным органом обращений поднадзорных организаций с обоснованием причин невозможности (нецелесообразности) создания аттестационной комиссии.

Получение разрешения председателя ЦАК или его заместителя предусмотрено тогда, когда специалист, подлежащий аттестации в ЦАК Ростехнадзора, намерен пройти эту аттестацию в ТАК (по причине территориальной удаленности, невозможности отрыва от производственного процесса, отсутствия финансирования на командировочные расходы). Либо, наоборот, специалист, подлежащий аттестации в ТАК Ростехнадзора, намерен пройти эту аттестацию в ЦАК. В любом случае решение принимается на основании запроса от поднадзорной организации, в котором обосновывается необходимость получения такого разрешения.

Представляется, что вышеуказанные разъяснения Ростехнадзора прямо не следуют из пунктов 20 и 21 Положения-1 и не могут быть установлены путем толкования положений нормативного акта.

В связи с изложенным, представляется целесообразным доработать нормы Положения-1 в части исключения нормы об аттестации в аттестационных комиссиях Ростехнадзор "иных лиц по решению председателя ЦАК или его заместителя" или в части установления закрытого перечня лиц, подлежащих аттестации, критериев принятия решения председателя ЦАК или его заместителя по определению таких лиц и необходимости их аттестации, а также в части подтверждения права специалистов поднадзорных организаций (не имеющих собственных аттестационных комиссий), не упомянутых в пунктах 20 и 21 Положения-1, проходить аттестацию в ТАК.

3.6. Согласно пункту 12 Положения-1 первичная аттестация специалистов проводится не позднее одного месяца:

при назначении на должность;

при переводе на другую работу, если при осуществлении должностных обязанностей на этой работе требуется проведение аттестации;

при переходе из одной организации в другую.

В случае изменения учредительных документов и/или штатного расписания организации, ранее аттестованные специалисты, должностные обязанности которых не изменились, первичной аттестации не подлежат.

Представляется, что пункт 12 Положения-1 не соответствует действующему трудовому и гражданскому законодательству, что на практике способно привести к неверному толкованию и финансовым рискам, связанным с привлечением к ответственности поднадзорных организаций за неисполнение требований нормативного акта. Кроме того, рассматриваемое регулирование представляется недостаточно определенным. Так, из редакции пункта 12 остается неясным, о каком изменении учредительных документов идет речь, включает ли изменение учредительных документов реорганизацию (либо реорганизация относится к переходу из одной организации в другую), а также подлежит ли ранее аттестованный специалист первичной аттестации при переводе на другую работу, если его должностные обязанности не изменились, либо при осуществлении должностных обязанностей требуется аттестация по другим областям аттестации (проверки знаний).

В случае перехода из одной организации в другую ранее аттестованные специалисты, должностные обязанности которых не изменились либо изменились только формально, а по содержанию остались прежними (то есть относятся к тем же областям аттестации), снова подлежат первичной аттестации, что приводит к возникновению дополнительных временных и финансовых издержек.

Термин "назначение на должность" применим лишь к определенным случаям возникновения трудовых отношений, однако на практике существует риск его расширительного толкования сотрудниками Ростехнадзора. Представляется, что рассматриваемое регулирование приводит к возникновению избыточных административных и иных ограничений в отношении субъектов предпринимательской деятельности и носит необоснованный характер.

В ответ на Запрос о предоставлении информации, подтверждающей обоснованность и необходимость рассматриваемого регулирования (вопрос N 18), Ростехнадзор указал, что требование о необходимости первичной аттестации при переходе на другую работу в другую организацию без изменения должностных обязанностей вызвано лишь указанием в документах об аттестации наименования должности и места работы аттестуемого. В соответствии с нормативным актом проводится аттестация не физических лиц, а специалистов организаций.

В связи с изложенным, представляется целесообразным доработать пункт 12 Положения-1 в части установления обоснованного перечня случаев проведения первичной аттестации специалистов. При этом целесообразно в качестве основания для проведения первичной аттестации установить изменение областей (объемов) аттестации, определенных должностными обязанностями, а не изменение должностных обязанностей специалистов.

3.7. Согласно пункту 13 Положения-1 периодическая аттестация специалистов проводится не реже чем один раз в пять лет, если другие сроки не предусмотрены иными нормативными актами. На практике отраслевыми подзаконными актами устанавливаются различные сроки периодической аттестации.

Например, пункт 1.2.9 Правил безопасности систем газораспределения и газопотребления (ПБ 12-529-03), утвержденных постановлением Госгортехнадзора России от 18 марта 2003 г. N 9, устанавливает срок периодической аттестации один раз в 3 года. Отсутствие единого срока для проведения периодической аттестации является необоснованным и приводит к избыточным затратам, так как значительное число организаций, поднадзорных Ростехнадзору, в силу многопрофильности своей деятельности должны направлять своих специалистов на аттестацию с различной периодичностью. Представляется, что одной из задач Положения-1 должно являться установление единых процедурных правил для аттестации специалистов организаций, которые поднадзорны Ростехнадзору.

В связи с изложенным, представляется целесообразным установить единый срок для прохождения периодической аттестации один раз в пять лет.

3.8. Согласно пункту 15 Положения-1 внеочередной аттестации в ЦАК Ростехнадзора подлежат руководители и/или лица, на которых возложена ответственность за безопасное ведение работ на объекте, на котором произошли авария или несчастный случай со смертельным исходом.

Представляется, что введение данного требования целесообразно только в случае выявления наличия связи между причиной аварии или несчастного случая со смертельным исходом и нехваткой знаний у руководителя и/или лиц, на которых возложена ответственность за безопасное ведение работ.

Предлагается доработать пункт 15 в части определения условий для назначения внеочередной аттестации руководителей и/или лиц, на которых возложена ответственность за безопасное ведение работ на объекте, на котором произошли авария или несчастный случай со смертельным исходом. Определить необходимость внеочередной аттестации в ЦАК при выявлении нарушений установленных требований безопасности (входящих в компетенцию

Ростехнадзора), допущенных указанными лицами и подтвержденных актами расследования аварии или несчастного случая.

3.9. В редакции положений, утвержденных нормативным актом, присутствуют и иные недостатки, требующие устранения.

Так, представляется необходимым внести в Положение-1 следующие изменения:

- уточнить, являются ли идентичными понятия "проверка знаний" и "аттестация" (пункты 14, 15, 24) <1>, дать определение понятиям "область аттестации", "отдельный экзамен" (пункт 4);

<1> Так, в ответе на Запрос (вопрос N 16 Запрос) Ростехнадзор указал, что приведенные понятия "внеочередная проверка знаний" и "внеочередная аттестация" не являются идентичными по своему значению. При этом в Положении-1 отсутствуют нормы, касающиеся результатов оформления внеочередной проверки знаний.

- исключить последний абзац пункта 2 как создающий избыточные обязанности и выходящий за рамки регулирования нормативного акта, а в отдельных случаях за пределы компетенции Ростехнадзора;

- внести изменения в пункт 14, предусматривающий проведение внеочередной проверки знаний всех действующих нормативных правовых актов и нормативно-технических документов, устанавливающих требования безопасности, после ввода в действие новых нормативных правовых актов и нормативно-технических документов, в части определения объемов такой проверки.

3.10. Помимо изложенного представляется, что положения нормативного акта дублируют положения действующих в Российской Федерации нормативных правовых актов. Так, порядок подготовки, аттестации руководителей и специалистов в электроэнергетике осуществляется в соответствии с требованиями Правил работы с персоналом в организациях электроэнергетики Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства топлива и энергетики Российской Федерации от 19 февраля 2000 г. N 49 (далее - ПРПЭ). Кроме того, в настоящее время аттестация работников организаций в строительном производстве регулируется частью 8 статьи 55.5 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ). Установленные обсуждаемым нормативным актом сроки и порядок проведения аттестации практически не отличаются от сроков и порядка проведения аттестации, осуществляемых в соответствии с ГрК РФ. Кроме того, содержание проверяемых вопросов в соответствии с областью аттестации, для работников организаций, осуществляющих строительство, утвержденной приказом Ростехнадзора от 6 апреля 2012 г. N 233 "Об утверждении областей аттестации (проверки знаний) руководителей и специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору", практически не содержит вопросов, относящихся непосредственно к безопасному производству работ, влияющих на безопасность строящихся объектов.

Так, предлагается исключить из объема аттестации по вопросам безопасности проверку знаний требований энергетической безопасности (подпункт Г пункта 4 Положения-1), так как указанные в пункте Г) требования энергетической безопасности, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ и НТД, проверяются при проверке знаний в соответствии с требованиями Правил работы с персоналом в организациях электроэнергетики Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства топлива и энергетики Российской Федерации от 19 февраля 2000 г. N 49, а также в соответствии с Межотраслевыми правилами охраны труда (безопасности) при эксплуатации электроустановок ПОТРМ-016-2001, на основании знаний которых присваивается группа по электробезопасности.

#### 4. Позиция уполномоченного органа

Как указывалось в вводной части настоящего заключения, Минэкономразвития России письмом от 26 февраля 2013 г. N Д26и-186 направляло запрос о предоставлении информации в срок до 6 марта 2012 г. в отношении отдельных положений нормативного акта в Ростехнадзор. Ответ Ростехнадзора на Запрос поступил в Минэкономразвития России 4 апреля 2013 г. письмом от 12 марта 2013 г. N 00-02-04/734.

Дополнительно проект настоящего заключения направлялся разработчику нормативного акта письмом Минэкономразвития России от 4 апреля 2013 г. N Д26и-350 на предоставление отзыва в срок до 12 апреля 2013 г. Позиция Ростехнадзора в отношении проекта настоящего заключения поступила письмом Ростехнадзора от 22 апреля 2014 г. N 00-02-04/1281 с нарушением установленного срока. Согласно указанной позиции в настоящее время подготовлен проект приказа "О внесении изменений в Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому,

технологическому и атомному надзору, утвержденное приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 29 января 2007 г. N 37", которым среди прочего предполагается учесть ряд замечаний, представленных в настоящем заключении (Приложение N 4).

#### 5. Заключительные положения

В целях обсуждения с субъектами предпринимательской и иной деятельности проект настоящего заключения был направлен письмом Минэкономразвития России от 4 апреля 2013 г. N Д26и-351 в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Общероссийскую общественную организацию "Российский союз промышленников и предпринимателей", Общероссийскую общественную организацию "Деловая Россия", Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства "ОПОРА РОССИИ", Консультативный совет по иностранным инвестициям, Российско-Германскую внешнеторговую палату. Поступившие в Министерство экономического развития Российской Федерации в срок отзывы, замечания и предложения в отношении настоящего проекта заключения были рассмотрены и учтены при доработке проекта заключения.

По результатам проведенной экспертизы нормативного акта Минэкономразвития России пришло к выводу о наличии в Положениях, утвержденных нормативным актом, норм, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В соответствии с пунктом 3 Постановления N 633 Минэкономразвития России считает необходимым внести в Министерство юстиции Российской Федерации предложения о рассмотрении необходимости внесения следующих изменений в редакции Положений, утвержденных нормативным актом.

Предложения о внесении изменения в Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору:

а) привести положения нормативного акта в соответствие с полномочиями Ростехнадзора, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. N 401 "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору", постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2005 г. N 303 "О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации" в части распространения его норм исключительно на проведение аттестации специалистов поднадзорных Ростехнадзору организаций в области обеспечения химической безопасности. Положение-2 исключить из редакции нормативного акта;

б) исключить пункт 21 из редакции Положения-1 с одновременной доработкой указанного Положения-1 в части установления требования о прохождении аттестации руководителями организаций и их заместителями, в должностные обязанности которых входят вопросы обеспечения безопасности работ, членами аттестационных комиссий организаций в ТАК (вне зависимости от количества работников организации, поднадзорной Ростехнадзору) либо в ЦАК (по решению Председателя ЦАК или его заместителя на основании обращения поднадзорной организации). При этом представляется целесообразным дополнить редакцию Положения нормой, согласно которой аттестация вышеуказанных лиц может производиться в ТАК по месту нахождения организации или по месту эксплуатации опасных производственных объектов на усмотрение организации;

в) доработать пункт 22 Положения-1 в части установления конкретного срока рассмотрения аттестационными комиссиями Ростехнадзора обращений о проведении аттестации работников поднадзорных организаций;

г) установить в Положении-1 четкое определение понятия "организация" для целей применения нормативного акта. Помимо непосредственно юридических лиц в качестве организаций, для целей применения нормативного акта представляется целесообразным рассматривать также филиалы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В качестве альтернативного варианта решения возникшей проблемы рассмотреть возможность закрепления в пункте 18 Положения-1 норм, предусматривающих возможность создания в организации нескольких аттестационных комиссий, возглавляемых руководителями организации, под которыми для целей применения нормативного акта понимаются, в том числе, руководители филиалов;

д) доработать нормативный акт с целью включения положений, устанавливающих, что члены аттестационных комиссий организаций, которые уже прошли аттестацию в территориальных аттестационных комиссиях Ростехнадзора до даты вступления в силу приказа N 714, не подлежат внеочередной аттестации;

е) доработать пункт 20 Положения-1 в части исключения нормы об аттестации в аттестационных комиссиях Ростехнадзор "иных лиц по решению председателя ЦАК или его заместителя" или в части установления закрытого перечня лиц, подлежащих аттестации, критериев принятия решения председателя ЦАК или его заместителя по определению таких лиц и необходимости их аттестации, а также в части подтверждения права специалистов поднадзорных организаций (не имеющих собственных аттестационных комиссий), не упомянутых в пунктах 20 и 21 Положения-1, проходить аттестацию в ТАК;

ж) доработать пункт 12 Положения-1 в части установления обоснованного перечня случаев проведения первичной аттестации специалистов. При этом целесообразно в качестве основания для проведения первичной аттестации установить не изменение должностных обязанностей, а изменение областей (объемов) аттестации, определенных должностными обязанностями;

з) установить единый срок для прохождения периодической аттестации один раз в пять лет;

и) доработать пункт 15 Положения-1 в части определения условий для назначения внеочередной аттестации руководителей и/или лиц, на которых возложена ответственность за безопасное ведение работ на объекте, на котором произошли авария или несчастный случай со смертельным исходом. Определить необходимость внеочередной аттестации в ЦАК при выявлении нарушений установленных требований безопасности (входящих в компетенцию Ростехнадзора), допущенных указанными лицами и подтвержденных актами расследования аварии или несчастного случая;

к) уточнить, являются ли идентичными понятия "проверка знаний" и "аттестация" (пункты 14, 15, 24 Положения-1), дать определение понятиям "область аттестации", "отдельный экзамен" (пункт 4 Положения-1);

л) исключить последний абзац пункта 2 Положения-1 как создающий избыточные обязанности и выходящий за рамки регулирования нормативного акта, а в отдельных случаях за пределы компетенции Ростехнадзора;

м) исключить пункт 14 Положения-1, предусматривающий проведение внеочередной проверки знаний всех действующих нормативных правовых актов и нормативно-технических документов, устанавливающих требования безопасности, после ввода в действие новых нормативных правовых актов и нормативно-технических документов.

Кроме того, разработчику нормативного акта необходимо учесть предложения субъектов предпринимательской деятельности, представленные в настоящем заключении. Дополнительно отмечаем, что разработчику нормативного акта следует проанализировать отзывы субъектов предпринимательского сообщества, способствующие улучшению отдельных положений нормативного акта, представленные в Сводной таблице замечаний и предложений субъектов предпринимательской деятельности в отношении нормативного акта, приведенной в Справке о результатах публичных консультаций (Приложение N 2) и не учтенные в настоящем заключении.

О.В.ФОМИЧЕВ

Приложение 1  
к заключению об экспертизе  
приказа Ростехнадзора  
от 29 января 2007 г. N 37  
"О порядке подготовки и аттестации  
работников организаций, поднадзорных  
Федеральной службе по экологическому,  
технологическому и атомному надзору"

СПИСОК  
ЭКСПЕРТНОЙ ГРУППЫ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРИКАЗА  
РОСТЕХНАДЗОРА ОТ 29 ЯНВАРЯ 2007 Г. N 37 "О ПОРЯДКЕ  
ПОДГОТОВКИ И АТТЕСТАЦИИ РАБОТНИКОВ ОРГАНИЗАЦИЙ,  
ПОДНАДЗОРНЫХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ,  
ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ И АТОМНОМУ НАДЗОРУ"

	ФИО	Должность	Компания
--	-----	-----------	----------

Руководитель экспертной группы

1	Войниканис Елена Анатольевна	ведущий эксперт	НП "ОКЮР"
---	------------------------------------	-----------------	-----------

## Заместители руководителя экспертной группы

2	Полищук Алексей Владимирович	Юрист	ОКЮР, ООО "Сибур", управляющая организация ОАО "Сибур"
3	Муравьева Марина Сергеевна	Главный юрисконсульт Управления правового обеспечения операционной деятельности	ОКЮР, ЗАО "КЭС"

## Члены экспертной группы

4	Бойко Сергей Валерьевич	Менеджера по охране труда	КСИИ, Coca-Cola HBC Eurasia
5	Владимиров Анатолий Владимирович	комитет по энергетической стратегии и развитию ТЭК	ТПП РФ вице-президент АНО "МЦ РППНШ"
6	Зуев Алексей Геннадьевич	Начальник управления по взаимодействию с органами государственной власти в области промышленной безопасности Департамента по взаимодействию с органами государственной власти	РСПП, ООО УК "МЕТАЛЛОИНВЕСТ"
7	Зыков Сергей Борисович	Главный специалист ДЯРБ	ОКЮР, ГК "Росатом"
8	Колтунов Сергей Алексеевич	Заместитель генерального директора по корпоративным отношениям; Аппарат управления	ОКЮР, ЗАО "Русский Алкоголь"
9	Логинов Виктор Федорович	главный аналитик	РСПП, РАО "Бумпром"
10	Маляр Наталья Анатольевна	Главный специалист Департамента правового обеспечения производственной деятельности	ОКЮР, ОАО "ТНК-ВР Менеджмент"
11	Мухаметова Ирина Владимировна	главного специалиста департамента природоохранной деятельности, промышленной безопасности и охраны труда	РСПП, ОАО "Мечел"
12	Носырев Михаил Александрович	Менеджер по развитию инженерных проектов	ОКЮР, PepsiCo
13	Праздников Анна Григорьевна	Менеджер по нормативному регулированию	ОКЮР, "БАТ Россия"
14	Фирсов Михаил Михайлович	Юрист	ОКЮР, "БАТ Россия"
15	Логанов Юрий Дмитриевич	Генеральный директор	ТПП, ОАО "МосЦКБА"

от 29 января 2007 г. N 37  
"О порядке подготовки и аттестации  
работников организаций, поднадзорных  
Федеральной службе по экологическому,  
технологическому и атомному надзору"

СПРАВКА  
ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПУБЛИЧНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ, ПРОВЕДЕННЫХ В ЦЕЛЯХ  
ЭКСПЕРТИЗЫ ПРИКАЗА РОСТЕХНАДЗОРА ОТ 29 ЯНВАРЯ 2007 Г. N 37  
"О ПОРЯДКЕ ПОДГОТОВКИ И АТТЕСТАЦИИ РАБОТНИКОВ ОРГАНИЗАЦИЙ,  
ПОДНАДЗОРНЫХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ,  
ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ И АТОМНОМУ НАДЗОРУ"

В рамках экспертизы приказа Ростехнадзора от 29 января 2007 г. N 37 "О порядке подготовки и аттестации работников организаций, поднадзорных федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору" (далее - нормативный акт) Департаментом оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России в период с 1 февраля 2013 года по 4 марта 2013 года проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Нормативный акт размещался на официальном сайте Минэкономразвития России и направлялся в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства "ОПОРА РОССИИ", Общероссийскую общественную организацию "ДЕЛОВАЯ РОССИЯ", Российский союз промышленников и предпринимателей, а также в субъекты Российской Федерации.

Нормативный акт утверждает Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Положение 1), Положение об организации обучения и проверки знаний рабочих организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Положение 2).

В рамках публичных консультаций поступило 20 отзывов от субъектов предпринимательской и иной деятельности (организаций, представляющих интересы указанных субъектов) и от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в частности от:

АНО "ЦСЭЭ";  
Национальное объединение строителей;  
НП СРО "ОСАО";  
НП СРО "ЭнергоСтройАльянс";  
ОАО "Атомредметзолото";  
ОАО "Мечел";  
ОАО "Монди СЛПК"  
ОАО "НТЦ "Промышленная безопасность";  
ОАО "Соликамскбумпром";  
ОАО "ТНК-ВР Менеджмент";  
ОАО "Холдинг МРСК";  
ОАО "Холдинговая компания Металлоинвест"  
ОАО Нефтяная компания "Роснефть";  
Общероссийская общественная организация "Деловая Россия"  
ООО "СМ-Вест" РФЯЦ-ВНИИТФ;  
СРО НП "Гильдия проектных организаций Южного округа";  
СРО НП "Строители Свердловской области";  
Торгово-промышленная палата Российской Федерации  
ФГУП "ПСЗ";  
Физическое лицо

Свод замечаний и предложений, полученных в результате публичных консультаций по нормативному акту, прилагается.

Свод замечаний и предложений субъектов  
предпринимательской и иной деятельности, органов  
исполнительной власти субъектов Российской Федерации  
по приказу Ростехнадзора от 29 января 2007 г. N 37  
"О порядке подготовки и аттестации работников организаций,  
поднадзорных федеральной службе по экологическому,

## технологическому и атомному надзору"

Структурный элемент проекта акта	Замечания и (или) предложения	Комментарии Минэкономразвития России
<p>Пункт 2 Положения 1</p>	<p>Порядок подготовки, аттестации руководителей и специалистов в электроэнергетике осуществляется в соответствии с требованиями Правил работы с персоналом в организациях электроэнергетики Российской Федерации, утв. приказом Министерства топлива и энергетики Российской Федерации от 19 февраля 2000 г. N 49 (зарегистрирован в Минюсте России 16 марта 2000 г. N 2150, далее - ПРПЭ), т.е. на 7 лет раньше разработки Приказа N 37.</p> <p>Для электроэнергетики регулирование Приказом N 37 в полной мере является избыточным, поскольку существует другой документ, регулирующий аналогичные вопросы (ПРПЭ). Согласно пункту 1.2 ПРПЭ правила являются руководящим документом для персонала предприятий, организаций и учреждений (далее - организаций) независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, осуществляющих проектирование, эксплуатацию, ремонт, наладку, испытание, организацию и контроль работы оборудования, зданий и сооружений, входящих в состав электроэнергетического производства, а также выполняющих другие виды работ в условиях действующего электроэнергетического объекта, т.е. охватывают весь цикл работы с персоналом от подготовки по новой должности, обучения, проверки знаний до проведения периодичности обучения, инструктажей и пр.</p> <p>Более того, в каждой организации в соответствии с пункту 5.1 ПРПЭ должен быть разработан порядок проведения работы с персоналом, согласован с органами Госэнергонадзора и утвержден руководителем организации.</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>
<p>Пункт 4 Положения 2</p>	<p>Проверка знаний рабочих основных профессий в области безопасности проводится в объеме квалификационных требований, а также в объеме требований производственных инструкций.</p> <p>Исключение из трактовки слов "и/или инструкций для данной профессии" вносит ясность в процесс проведения проверки знаний, т.к. "инструкции для данной профессии" это,</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>

	<p>по своей сути, инструкции по охране труда для данной профессии.</p> <p>Инструкции для конкретной профессии должны быть разработаны на основе типовой инструкции, но для рабочих основных профессий, поднадзорных Ростехнадзору, в большинстве своем они отсутствуют, что вызывает вопросы при проведении проверок со стороны территориальных органов Ростехнадзора.</p>	
<p>Подпункт а) пункта 10 Положения 1</p>	<p>Нормативный акт в части требования по аттестации специалистов, осуществляющих строительство, реконструкцию и капитальный ремонт опасных производственных объектов (далее - ОПО), необоснованно затрудняют ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.</p> <p>В пункте 2 статьи 9 "Требования промышленной безопасности к эксплуатации опасного производственного объекта" Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" (далее - N 116-ФЗ), в рамках реализации которого утвержден нормативный акт, предусмотрено требование о прохождении подготовки и аттестации в области промышленной безопасности только работников организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты. В статье 8 "Требования промышленной безопасности к проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, вводу в эксплуатацию, техническому перевооружению, консервации и ликвидации опасного производственного объекта" N 116-ФЗ такого требования к работникам строительных организаций нет.</p> <p>В соответствии с пунктом 1 статьи 2 N 116-ФЗ опасными производственными объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в приложении N 1 N 116-ФЗ, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества, работает оборудование, ведутся горные работы. Работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту ОПО в данном приложении отсутствуют.</p> <p>В соответствии с пунктом 2 статьи 3 N 116-ФЗ требования промышленной безопасности должны соответствовать в том числе нормам строительства, а также обязательным требованиям,</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>

	<p>установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. Положением 1 нормативного акта предусматривается предаттестационная подготовка и аттестация, в том числе специалистов, осуществляющих деятельность по строительству, реконструкции, капитальному ремонту ОПО, на знание правил промышленной безопасности. При этом данные правила не содержат или содержат только некоторые строительные нормы и правила.</p> <p>Таким образом, НПА противоречит нормам N 116-ФЗ и устанавливает необоснованное требование по аттестации специалистов, осуществляющих строительную деятельность.</p>	
Пункт 12 Положения 1	<p>Пункт 12 Положения 1 предлагается представить в следующей редакции: Первичная аттестация специалистов проводится не позднее одного месяца:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- при назначении на должность;</li> <li>- при переводе на другую работу, отличающуюся от предыдущей по условиям и наличию дополнительных требований нормативных документов в области промышленной безопасности;</li> <li>- при переходе из одной организации в другую. Действующая редакция пункта предусматривает необходимость постоянного проведения аттестации работника при переводе его на другую работу даже при наличии действующих (на момент перевода) результатов аттестации в области промышленной безопасности.</li> </ul> <p>Предлагаемое изменение позволит исключить вышеуказанное несоответствие и проводить аттестацию работника при переводе его на другую работу только по тем Правилам и нормам безопасности, по которым он не был аттестован и которые ему необходимы при выполнении новых функциональных обязанностей.</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта. Учтено при проведении экспертизы нормативного акта.</p>
	<p>Считаем целесообразным в пункте 12 Положения 1 увеличить сроки прохождения первичной аттестации специалистов до трех месяцев. Это вызвано повышенной нагрузкой на аттестационные комиссии Ростехнадзора.</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>
	<p>Вследствие того, что ко всем работникам в рамках одной области аттестации предъявляются одинаковые аттестационные требования, результаты аттестации должны относиться к</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и</p>

<p>конкретному физическому лицу без учета занимаемой должности и организации-работодателя. В настоящее время в аттестационном удостоверении указывается ФИО, должность и название организации. Предлагаем убрать название должности и организации. При назначении на новое место работы сотрудник должен быть аттестован только по недостающим областям. Периодическая аттестация должна проводиться в сроки, предусмотренные соответствующими нормативными актами (например: раз в три года или раз в пять лет)</p>	<p>учесть при доработке проекта акта.</p>
<p>Дополнить новым абзацем: При переходе на другую работу (должность), в другую организацию, а также при расширении области аттестации, возможна первичная аттестация специалистов без прохождения предаттестационной подготовки при наличии подтверждения действующей аттестации на прежнем месте работы. Очередная аттестация проводится без предаттестационной подготовки.</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>
<p>Порядок аттестации обязывает проходить обучение и проверку знаний (аттестацию) в случае увольнения работника и его поступления в другую организацию, а также при переводе работника на другую должность в той же организации. При этом не учитывается возможность поступления работника на аналогичную ранее занимаемую должность. В итоге, вполне возможна на практике ситуация, когда работник, получив удостоверение об аттестации, увольняется (переводится) и при поступлении на аналогичную должность вновь обязан проходить обучение. Все это ведет к излишним тратам организаций (временным и денежным), обязанных направлять работников на обучение и проверку знаний (аттестацию) вновь. Примечание: выше не рассматривалась ситуация с проведением инструктажей по безопасности.</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта. Учтено при проведении экспертизы нормативного акта.</p>
<p>Пункт 12 Положения 1 предлагается представить в следующей редакции: Первичная аттестация специалистов проводится не позднее одного месяца: при назначении на должность неаттестованного ранее специалиста; при переводе на другую работу, если при осуществлении должностных обязанностей на этой работе требуется</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>

	<p>проведение аттестации по дополнительным областям;</p> <p>при переходе из одной организации в другую, если при осуществлении должностных обязанностей на этой работе требуется проведение аттестации по областям, по которым специалист не аттестован ранее.</p>	
Пункт 13 Положения 1	<p>Установить периодичность аттестации одинаковую для всех специалистов и по всем видам надзора - 5 лет</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта. Учтено при проведении экспертизы нормативного акта.</p>
	<p>В настоящее время аттестация работников организаций в строительном производстве регулируется п. 8 ст. 55.5 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК). Установленные обсуждаемым НПА сроки и порядок проведения аттестации практически не отличаются от сроков и порядка проведения аттестации, осуществляемых в соответствии с ГрК. Кроме того, тематика проверяемых вопросов в соответствии с областью аттестации для работников организаций, осуществляющих строительство, утвержденной Приказом от 06.04.2012 N 233, практически не содержит вопросов, относящихся непосредственно к безопасному производству работ, влияющих на безопасность строящихся объектов. Представляется целесообразным вопросы промышленной безопасности ввести одной из областей аттестации, проводимой в соответствии с требованиями ГрК.</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта. Учтено при проведении экспертизы нормативного акта.</p>
Пункт 18 Положения 1	<p>Дополнить пункт двумя дополнительными абзацами:</p> <p>О времени и месте работы аттестационной комиссии территориальный орган Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору должен быть уведомлен не менее чем за десять дней. В случае невозможности присутствия представителя территориального органа Ростехнадзора в указанный срок возможен перенос срока заседания комиссии не более чем на 5 рабочих дней на основании обращения территориального органа Ростехнадзора. При отсутствии обращения Ростехнадзора о</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>

необходимости переноса срока неявка представителя комиссии территориального органа Ростехнадзора для участия в работе аттестационной комиссии организации, в том числе и в случаях, если обязательность их участия предусмотрена соответствующими нормативными правовыми актами, не является основанием для отмены заседаний комиссии и не влияет на принятие комиссией решений в рамках ее компетенции.

Решением руководителя организации, численностью менее 5 тыс. человек, аттестационная комиссия может не создаваться. При этом аттестация специалистов организации проводится в территориальных аттестационных комиссиях Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Относительно первого дополнительного абзаца:

В соответствии с действующими нормативными правовыми актами в отдельных случаях требуется обязательное проведение аттестации работника с участием представителя Ростехнадзора. Имеются случаи неприбытия представителя Ростехнадзора для участия в проведении аттестации специалистов, что вызывает необходимость переноса или срыва проверки знаний. Результатом этого является допуск на объекты неаттестованного работника. Проведение аттестации без участия представителя Ростехнадзора (в случаях обязательного его присутствия) вызывает риски отстранения работников от работы по причине аттестации нелегитимной комиссией. Принятие вышеуказанного дополнения в приказ позволит исключить отмеченные проблемы и риски.

Относительно второго дополнительного абзаца:

Действующей редакцией приказа предусмотрено прохождение аттестации специалистов организации, эксплуатирующей опасные производственные объекты, только в аттестационной комиссии предприятия (АКП). При этом в отдельных обществах при незначительной численности работающих возникают сложности по созданию полноценных АКП. Кроме того, зачастую в состав комиссий включают работников, не имеющих никакого отношения к производству, к вопросам промышленной безопасности.

Предоставление права прохождения аттестации специалистов организаций, не имеющих собственных АКП, в

	<p>территориальных аттестационных комиссиях устранил вышеуказанную проблему.</p>	
	<p>В пункте 18 Положения 1 об аттестации установлены требования к составу аттестационных комиссий поднадзорных организаций, закреплена норма, согласно которой по инициативе председателя аттестационной комиссии организации или его заместителя в состав комиссии по согласованию могут включаться представители территориальных органов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, если обязательность их участия не предусмотрена соответствующими нормативными правовыми актами.</p> <p>В связи с особой важностью деятельности по проведению обсуждаемой аттестации и необходимостью достижения высокой качественности ее результатов представляется необходимым внести в пункте 18 Положения 1 об аттестации изменения, согласно которым в аттестационные комиссии в обязательном порядке должен включаться представитель территориальных органов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору с правом решающего голоса.</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>
<p>Пункт 18 Положения 2</p>	<p>"Перед допуском к самостоятельной работе на объекте рабочие проходят инструктаж по безопасности в объеме производственной инструкции и стажировку на рабочем месте".</p> <p>или</p> <p>"Перед допуском к самостоятельной работе на объекте рабочие проходят инструктаж по безопасности в объеме инструкции для данной профессии и стажировку на рабочем месте."</p> <p>Из-за отсутствия конкретизации в термине "инструктаж по безопасности" со стороны контролирующих органов возникают претензии к порядку проведения инструктажа. На предприятии установлен порядок производства инструктажей по охране труда, что также относится к обеспечению соблюдения требований безопасности, в том числе и промышленной (согласно статье 3 пункт 2 ФЗ N 116-ФЗ от 21.07.1997). Контролирующие органы (считаем, что необоснованно) обращают внимание на проведение инструктажей, но в объеме производственных инструкций.</p>	
<p>Пункт 20 Положения 1</p>	<p>Пункт 20 Положения 1 дополнить новым абзацем:</p>	<p>Разработчику нормативного акта</p>

	<p>- руководители, члены аттестационных комиссий организаций, численность работников которых менее 5000 человек;</p> <p>- специалисты организаций, не имеющих аттестационных комиссий.</p> <p>Существующий порядок аттестации руководителей, членов аттестационных комиссий организаций, численность работников которых более 2000 человек, требует отрыва руководящего состава, членов аттестационной комиссии предприятия от управления производством, значительных финансовых затрат, связанных с командировками в г. Москву для прохождения аттестации в Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.</p> <p>Кроме того, привязка к параметру "численность работников организации менее 2000 человек" не является в достаточной степени объективной, при высокой численности работников в организации может находиться всего несколько опасных производственных объектов в следствие чего, значительная часть персонала предприятия ни каким образом не связана с эксплуатацией опасных производственных объектов.</p> <p>Предлагаемые изменения (аттестация в территориальных аттестационных комиссиях по месту расположения организации, изменение количественной составляющей критерия "численность работников организации) позволят сократить дополнительные значительные финансовые и непроизводственные временные затраты, без ухудшения уровня состояния промышленной безопасности предприятия.</p>	<p>предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта. Учтено при проведении экспертизы нормативного акта.</p>
	<p>Пункт 20 Положения 1 изложить в следующей редакции:</p> <p>В территориальных аттестационных комиссиях Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору проходят аттестацию:</p> <p>руководители организаций и их заместителей, в должностные обязанности которых входят вопросы обеспечения безопасности работ;</p> <p>члены аттестационных комиссий организаций;</p> <p>руководители и специалисты экспертных организаций, выполняющих работы для поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору организаций;</p> <p>специалисты организаций, осуществляющих подготовку и профессиональное обучение по вопросам</p>	

	<p>безопасности; иные лица по решению председателя Центральной аттестационной комиссии или его заместителя.</p>	
	<p>Предприятия несут существенные финансовые затраты, связанные с направлением членов аттестационной комиссии предприятия в Центральный аппарат Ростехнадзора (Москва) из регионов.</p> <p>Для многопрофильных предприятий (с численностью более 2000 человек), имеющих оборудование и технические устройства, попадающие в области промышленной безопасности А, Б 1 – В 10, Г 1 – Г 3, Д (согласно приложению 1 Положения 1), необходимо провести аттестацию (минимум) 20 – 25 человек (руководителей предприятия, их заместителей, членов аттестационных комиссий, экспертов по промышленной безопасности и т.д.).</p> <p>Аттестация в ЦАК Ростехнадзора связана с временными и организационными ограничениями (только в определенный день и только определенному количеству лиц).</p> <p>Принимая ориентировочную стоимость затрат на 1 аттестацию в 60 000 руб. (с учетом проезда (Челябинск–Москва) и проживания в гостинице; необходимое количество аттестуемых в 20 человек и количество областей аттестации на 1 аттестуемого – 2, затраты по предварительным оценкам составят: <math>60\ 000 * 20 * 2 = 2\ 400\ 000</math> руб.</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта. Учтено при проведении экспертизы нормативного акта.</p>
<p>Пункт 21 Положения 1</p>	<p>Изменить пункт 21 Положения 1: В Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору проходят аттестацию: руководители организаций и их заместители, в должностные обязанности которых входят вопросы обеспечения безопасности работ, численность работников которых превышает 5000 человек; – члены аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышает 5000 человек; – иные лица по решению председателя Центральной аттестационной комиссии или его заместителя.</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>
	<p>Пункт 21 Положения 1 изложить в следующей редакции: В Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору проходят аттестацию:</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при</p>

<p>иные лица по решению председателя Центральной аттестационной комиссии или его заместителя.</p>	<p>доработке проекта акта.</p>
<p>Аттестацию руководителей и специалистов, членов аттестационных комиссий предприятий проводить в территориальных аттестационных комиссиях.</p> <p>В Центральной аттестационной комиссии проводить аттестацию руководителей и специалистов, членов аттестационных комиссий крупных холдинговых компаний, осуществляющих деятельность на территории нескольких субъектов РФ, руководителей и специалистов экспертных и проектных организаций.</p>	
<p>Требование пункта 21 Положения 1 в части аттестации в ЦАК членов аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышает 2000 человек, представляется избыточным и недостаточно обоснованным:</p> <p>1. При условии возможности самоподготовки и принятой в РТН единой системы компьютерного тестирования присутствие аттестуемых в ЦАК теряет смысл.</p> <p>2. Появляется необходимость замещения руководителей и специалистов на время поездки в ЦАК.</p> <p>Увеличивается нагрузка на бизнес:</p> <p>1. Необоснованные затраты на командировки: на крупных предприятиях с большим количеством опасных объектов количество членов АК превышает 20 человек.</p> <p>2. Потери рабочего времени: необходимость на время замещения руководителя аттестовать в ЦАК большее количество специалистов.</p>	
<p>пункт 21 Положения 1 в Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору проходят аттестацию:</p> <p>члены аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышает 2000 человек;</p> <p>Требование пункта является чрезмерным для организаций. Подразумевается, что члены аттестационных комиссий организаций, которые аттестуются в территориальных комиссиях Ростехнадзора, получают по всей видимости какой-то иной уровень знаний и проверка проходит по какой-либо иной процедуре? Тем самым возникает вопрос - чем отличается</p>	

квалификация территориальной аттестационной комиссии и Центральной аттестационной комиссии Ростехнадзора?

Требуются значительные временные и материальные затраты для прохождения аттестации руководителей и специалистов организаций в Центральной аттестационной комиссии Ростехнадзора (г. Москва).

Необходимо признать, что серьезных прямых денежных издержек субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности в связи с принятием нормативного акта не несут. В качестве таких издержек можно привести уплату государственной пошлины за выдачу удостоверений (800 руб.), оплату командировочных расходов, расходов на проживание, амортизацию транспортных средств.

В то же время установленная данным нормативным актом процедура подготовки и, особенно, аттестации специалистов, выражается в серьезных временных издержках, выражающихся в отрыве специалистов от работы. В частности, нормативным актом установлено, что аттестация специалистов может осуществляться только в центральной аттестационной комиссии или территориальных аттестационных комиссиях. Как должна проводиться аттестация специалистов ОПО нормативный акт не определяет. В этой связи Ростехнадзор пошел по пути издания иных актов, которые детализируют нормативный акт (и которые, кстати, не регистрируются Минюстом России). Так, приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 12 июля 2010 г. N 591 утверждено Положение об организации деятельности аттестационных комиссий Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. В соответствии с п. 12 этого приказа "Контроль знаний аттестуемых осуществляется в аттестационных комиссиях Службы в очной форме в помещениях, занимаемых центральным аппаратом и территориальными органами Службы, с применением программных средств и использованием экзаменационных тестов, утверждаемых Службой".

Таким образом, для проведения аттестации специалистам ОПО приходится ехать иногда за сотни километров в ЦАК или ТАК.

И это при том, что вообще-то говоря качественно подготовиться к аттестации

	<p>не представляется возможным по той причине, что, как отмечено выше, должны быть "Экзаменационные тесты, утвержденные Службой". Кто их видел, например, на сайте Ростехнадзора? Да никто. Странно как-то получается. Служба себе поставила задачу своим приказом и сама же, извините, начхала на это. Это какое-то ноу-хау в образовательной деятельности: мы вас будем аттестовывать, но по каким вопросам, не скажем.</p>	
<p>Пункт 26 Положения 2</p>	<p>Порядок аттестации во многом дублирует положения трудового законодательства по охране труда и технике безопасности, в особенности, что касается подготовки и проверки знаний работников организаций рабочих специальностей. Порядком обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций, утвержденным постановлением Минтруда России и Минобразования России от 13.01.2003 N 1/29, предусматриваются аналогичные формы подготовки, включая виды инструктажей и проверки знаний со стажировкой. Совпадение относится и к срокам такой подготовки, ее периодичности.</p> <p>Так, повторный инструктаж проводится в объеме первичного и под руководством непосредственного руководителя работ, что в случае с инструктажем по охране труда, что вот по вопросам безопасности, установленным Порядком аттестации Ростехнадзора.</p> <p>Более того, предусмотренная п. 26 Положения об организации обучения и проверки знаний рабочих организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору проверка знаний производственных инструкций работниками организаций аналогична по форме проверке знаний по охране труда, установленной Порядком обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций. При этом четко разграничить на практике вопросы охраны труда и промышленной, энергетической и т.д. безопасности представляется проблематичным. Указанные вопросы включаются в производственные инструкции по должности, профессии.</p>	
<p>Раздел 2 Положения 2</p>	<p>К полномочиям Ростехнадзора законодательством не отнесено регулирование вопросов получения</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается</p>

	<p>гражданами начального и прочих уровней образования. По этой причине представляется не ясным сам статус подготовки, изложенный в разделе II "Профессиональное обучение рабочих основных профессий" Положения 2, о каком "образовании" идет речь и какова необходимость его получения в случае поступления на работу лиц, имеющих соответствующее профильное образование (начального, среднего или высшего уровней образования)? Аналогично – аттестация, предусмотренная для специалистов Положением 1?</p> <p>Необходимо принимать во внимание и действующие профессиональные образовательные стандарты, утверждаемые Минобрнауки России, которые, если того требует выполнение трудовых обязанностей по специальности (должности), включают в себя и изучение с последующей аттестацией вопросов промышленной безопасности. Что, в итоге, делает излишним прохождение спецкурсов отдельными работниками для осуществления ими профессиональной деятельности (вчерашнего выпускника с "красным" дипломом, который уже был аттестован на предмет знаний по промышленной безопасности, ждет очередное обучение и аттестация?).</p> <p>Как следствие изложенного, на сегодняшний день сложилась ситуация, когда поднадзорные Ростехнадзору организации вынуждены нести значительные и необоснованные расходы, оплачивая услуги псевдо образовательных организаций (в среднем стоимость "корочки" составляет около 2000 руб. для рабочих специальностей) в отношении работников, уже имеющих подтвержденное соответствующим дипломом профессиональное профильное образование.</p> <p>Указанное, в том числе, является и нарушением конституционных прав работников на образование и труд, не имеющих возможности для свободной реализации своих прав в качестве подготовленного и аттестованного специалиста, о чем имеется диплом государственного образца.</p>	<p>ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>
<p>В целом по нормативному акту</p>	<p>В целом, объекты, подконтрольные Ростехнадзору, потенциально опасны, и их безопасная эксплуатация важна для интересов безопасности государства, жизнеобеспечения населения. Именно поэтому их должны обслуживать квалифицированные руководители и специалисты. Соответственно и порядок оценки их квалификации должен</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>

<p>устанавливаться государством.</p> <p>Вместе с тем, применительно к электроэнергетике требования явно излишние, дублируют порядок подготовки и проверки знаний, устанавливаемый уполномоченным на это органом исполнительной власти – Минэнерго России (подпункт 4.2.10 Положения о Минэнерго России, утв. постановлением Правительства РФ от 28.05.2008 N 400 – самостоятельно принимает единые аттестационные требования к лицам, осуществляющим профессиональную деятельность в электроэнергетике)</p>	
<p>Необходима дифференциация программ обучения и аттестации для сотрудников разного уровня в соответствии с их функциональными обязанностями.</p>	
<p>Введение данного нормативного акта государственного регулирования заставит нести малый бизнес дополнительные необоснованные издержки при выполнении работ (оказании услуг), не оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства. Издержки на подготовку к аттестации и аттестацию, только по отрасли строительство, могут превысить 1 млрд. 500 млн. рублей в год. Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору необходимо разработать к нормативному акту однозначные и исчерпывающие Приложения, с перечнем должностей специалистов и профессий работников, в отношении которых применяются требования настоящего нормативного акта.</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>
<p>Считаем целесообразным проводить аттестацию специалистов не в привязке к организации, а в привязке к специалисту и к "Областям аттестации (проверки знаний) руководителей и специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору" (утвержденным Приказом Ростехнадзора от 6 апреля 2012 года N 233). Таким образом, работодателю удастся избежать необоснованных трат в случае перехода специалиста из одной организации в другую, а сам специалист не будет вынужден проходить аттестацию повторно. Кроме того, специалисту дополнительно не придется аттестоваться и в том случае, если он собирается работать по совместительству.</p> <p>Кроме того, следует предусмотреть</p>	

<p>создание Единого реестра аттестованных специалистов, предусмотрев при этом его размещение в открытом доступе, в том числе сети Интернет.</p> <p>Данный подход соответствует международной практике.</p>	
<p>1. Нормативный акт неоднозначно определяет, какие категории подлежат обязательной аттестации: то ли руководители и специалисты, то ли специалисты.</p> <p>О подготовке и аттестации специалистов речь идет в п. п. 2, 3, 5, 10, 11, 12, 13, 19 указанного приложения к нормативному акту.</p> <p>Но в п. п. 14, 15, 20, 21 и 24 аттестовываться должны руководители и специалисты.</p> <p>Указанное противоречие свидетельствует об юридико-лингвистической неопределенности нормативного акта, выражающееся в возможности применения двусмысленных требований в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей и связанных с этим возможных злоупотреблений.</p> <p>2. Основное положение нормативного акта, необоснованно затрудняющее ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, заключается в том, что аттестация специалистов, эксплуатирующих ОПО, и членов аттестационных комиссий организаций должна осуществляться в аттестационных комиссиях Ростехнадзора. На наш взгляд, аттестация руководителей и специалистов не должна проводиться в той структуре, которая в свою очередь осуществляет по существу контроль (надзор) за деятельностью ей же аттестованных специалистов.</p> <p>Такая практика:</p> <p>а) противоречит существующим международным практикам, например при проведении сертификации на соответствие стандартам серии ИСО, когда в основу объективности внешней оценки ставится принцип независимости органа по сертификации и сертифицируемой организации;</p> <p>б) противоречит сложившимся отечественным практикам:</p> <p>- постановление Минтруда и Минобразования России от 13.01.2003 N 1/29 устанавливает порядок обучения и проверки знания требований охраны труда в организациях. Вопрос охраны труда не менее важен и ответственен, чем вопрос безопасной эксплуатации ОПО. Однако, в соответствии с этим</p>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>

документом органы надзора (государственные инспекции труда в субъектах РФ) не проводят проверку знаний требований охраны труда, а осуществляют контроль за ее проведением;

- Нормами пожарной безопасности "Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций", утв. Приказом МЧС России от 12.12.2007 N 645 установлен порядок обучения и проверки знаний мер пожарной безопасности. Вопрос пожарной безопасности также не менее важен и ответственен, чем вопрос безопасной эксплуатации ОПО. Однако и в этом документе органы государственного пожарного надзора не проводят проверку знаний требований пожарной безопасности, а осуществляет контроль за ее проведением;

3. Нормативный акт зарегистрирован в Минюсте РФ 22 марта 2007 г. за N 9133. Очевидно, что изменения в зарегистрированный нормативный акт также должны регистрироваться в Минюсте. Ничего подобного с данным нормативным актом не происходит.

Приложение 1 к Положению 1, утвержденному нормативному акту, устанавливает форму протокола и удостоверения об аттестации. В этих формах однозначно определены т.н. области аттестации: А, Б (от Б1 до Б12), В (а это т.н. "экологическая безопасность", только не понятно, при чем здесь в настоящее время Ростехнадзор) и т.д.

Поддержание нормативного акта в актуальном состоянии – это понятная и нужная задача. Жизнь идет вперед, появляются новая техника и технологии. Наверняка нужно уточнять и области аттестации специалистов. Но как лихо решается такая задача. Ростехнадзор издает приказ от 06.04.2012 N 233 "Об утверждении областей аттестации (проверки знаний) руководителей и специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору", который по существу вносит изменения в анализируемый нормативный акт. Так, в соответствии с этим документом аттестовываться специалисты теперь должны уже в других областях по сравнению с теми, которые установлены нормативным актом. Так, вместо области "А" вдруг появляются новые области А1, А2, А3, А4 и т.д. При этом ни о какой регистрации в Минюсте речи вообще не идет.

Еще раз подчеркнем: поддерживать

<p>документ в актуализированном состоянии – прямая обязанность издавшего его органа, но зачем же это делать с нарушением действующего законодательства?</p>	
<p>В приказе отсутствуют сведения об оплате государственной пошлины за выдачу документов об аттестации. Желательно иметь единую норму в вопросе оплаты госпошлины, т.к. в настоящее время ЦАК требует оплату после аттестации, а ТАК до аттестации? Будет ли необходима оплата госпошлины для внеочередной аттестации?</p>	
<p>Конституция Российской Федерации декларирует право каждого работника на безопасный труд. Обучение работников является превентивными мерами, напрямую изменяющими показатели деятельности организаций в ряде факторов, отражающих изменение в безопасных условиях работы, мотивации работников, их функционального поведения и социальных взаимоотношений. А также оно ведет к</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- снижению вероятностей аварий и поломок оборудования, угроз жизни и здоровью людей,</li> <li>- увеличению скорости работы (реакции на аномальные ситуации),</li> <li>- снижение потерь от неправильной оценки ситуации и неправильных действий работников, связанное с закреплением в процессе обучения навыков более грамотного управления техническими системами,</li> <li>- предотвращение ущерба от непредвиденного наступления нежелательных событий и ситуаций,</li> <li>- обмену информацией между работниками различных организаций, проходящих обучение вместе, распространению передового опыта и инноваций,</li> <li>- уважению к труду, ощущение уверенности и собственной значимости на производстве.</li> </ul> <p>Ростехнадзором изначально дано некорректное определение обучения как предаттестационная подготовка. По сути это краткосрочное повышение квалификации или дополнительное профессиональное обучение и, следовательно, организация обучения должна соответствовать требованиям следующих документов:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- согласно ст. 214 Трудового Кодекса Российской Федерации "работник обязан проходить обучение безопасным методам и приемам выполнения работ";</li> <li>- согласно п. 1.7 Постановления Правительства Российской Федерации от</li> </ul>	<p>Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.</p>

<p>26.06.1995 N 610 (в ред. Постановления Правительства РФ от 10.03.2000 N 213) "Целью повышения квалификации является обновление теоретических и практических знаний специалистов в связи с повышением требований к уровню квалификации и необходимостью освоения современных методов решения профессиональных задач";</p> <p>- согласно п. 1.7 Постановления Правительства РФ от 26.06.1995 N 610 "Повышение квалификации проводится по мере необходимости, но не реже одного раза в 5 лет в течение всей трудовой деятельности работников".</p> <p>Приказ Ростехнадзора от 29.01.2007 N 37 определил четкие требования аттестации специалистов в комиссиях разного уровня, при этом минимизирована роль обучения. Аттестация должна являться лишь подтверждением факта освоения поставленных целей при обучении и документом, позволяющим допуск к выполнению определенных работ.</p> <p>Для прохождения аттестации в комиссиях Ростехнадзора организации обязаны представлять множество не вполне обоснованных документов, выстаивать бесконечные очереди в канцелярии, на аттестацию, в секретариаты и не по одному рабочему дню. Ожидание оформленных документов в Ростехнадзоре (протоколов и удостоверений, дающих право допуска работника) составляет от двух до шести месяцев. При этом любое решение работодателя по допуску или недопуску работника к выполнению его обязанностей неверно!</p> <p>Для ликвидации необоснованных временных и материальных затрат организаций считаем необходимым пересмотреть данный нормативный правовой акт, делегировать права и ответственность подготовки и аттестации специалистов обучающим организациям.</p>	
<p>Порядок аттестации принят во исполнение ряда перечисленных им федеральных законов. Однако в действительности лишь только некоторые из них предусматривают возможность установления государством порядка подготовки и аттестации работников организаций - федеральные законы от 26.03.2003 N 35-ФЗ "Об электроэнергетике" и от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии". И при этом только ограниченного числа работников</p>	

организаций, профессиональная деятельность которых связана с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике, и лиц, занятых на атомных станциях, согласно установленного списка должностей.

Также необходимо принять во внимание, что Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 N 401, непосредственно не предусмотрены полномочия Ростехнадзора по установлению порядка аттестации работников организаций.

Одновременно, согласно п. 7 Положения о Ростехнадзоре, при осуществлении нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности Ростехнадзор не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции ограничения на осуществление прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Разделом II Положения 1 предусмотрено проведение подготовки специалистов по вопросам безопасности, однако требования к организациям, осуществляющим такую подготовку, недостаточны. Среди основных недостатков можно отметить:

1. Отсутствие четких критериев к численному (в том числе штатному) составу организации, осуществляющей подготовку.

В п. 6 рассматриваемого документа фигурирует лишь "размытая" фраза "в необходимом количестве". Такие нечеткие требования несут ряд существенных вопросов.

Например, не понятно, достаточно ли иметь одного штатного преподавателя в организации, осуществляющей

преаттестационную подготовку, если учесть, что данный преподаватель осуществляет подготовку по всем областям аттестации, предусмотренным приказом Ростехнадзора N 233 от 06.04.2012?

2. Отсутствие критериев к квалификации, образованию специалистов, осуществляющих подготовку, к их опыту (стажу) работы в преподаваемой области;

3. Отсутствие требований к наличию необходимых помещений для подготовки;

4. Отсутствие требований к наличию соответствующего технического и программного обеспечения.

5. Отсутствие требований к объемам подготовки (количеству часов) для конкретных областей аттестации.

В рамках реализации пункта 5 Положения 1 приказом Ростехнадзора от 29.12.2006 N 1155 утверждена Типовая программа по курсу "Промышленная, экологическая, энергетическая безопасность, безопасность гидротехнических сооружений" для преаттестационной (предэкзаменационной) подготовки руководителей и специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору". Следует отметить, что данная программа в значительной степени не актуализирована, что затрудняет ее применение организациями, осуществляющими подготовку. Кроме того, данная программа во многом не соответствует тестовым заданиям, применяемым Ростехнадзором при аттестации специалистов.

Издержки сократятся. Так, средняя стоимость обучения в области промышленной безопасности для одного сотрудника обойдется организации от 12000 руб. В соответствии с минимальными требованиями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 24.03.2011 N 207 "О минимально необходимых требованиях к выдаче саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах капитального строительства, оказывающим влияние на безопасность указанных объектов", руководитель юридического лица или индивидуальный предприниматель обязаны обучить не менее 5-ти специалистов

Разработчику нормативного акта предлагается ознакомиться с данной позицией и учесть при доработке проекта акта.

	<p>инженерного состава по правилам, установленным нормативным актом. По данным Росстата в 2012 году средняя заработная плата в России составляла 22800 руб. Период подготовки и проведения аттестации в области промышленной безопасности составляет 14 дней. В этот период работодатель оплачивает работникам среднюю заработную плату. Если считать, что среднее количество рабочих дней в месяце составляет 21 день, получаем следующий расчет:</p> <p>22800 руб. (средняя з/п) : 21 день (среднее количество рабочих дней в месяце) x 14 дней (продолжительность обучения) + 12000 руб. (стоимость обучения) = 27200 руб. (стоимость обучения одного ИТР работника для работодателя)</p> <p>27200 руб. (стоимость обучения одного ИТР работника для работодателя) x 5 чел. (минимальная численность, установленная 207 постановлением Правительства) = 136200 руб. стоимость обучения минимального количества только ИТР работников.</p> <p>Таким образом, общая финансовая нагрузка, которая возложена НПА на работодателя при обязательном обучении только 5 ИТР работников, составляет минимум 136200 руб.</p> <p>Если считать, что в Российской Федерации 100 тысяч строительных компаний выходят на опасные производственные объекты, приблизительная стоимость обучения только ИТР составит 13 620 000 000 руб. В соответствии с требованиями нормативного акта обучение должны пройти не только ИТР, но и работники рабочих специальностей, следовательно, общая финансовая нагрузка будет еще больше.</p>	
--	---	--

Приложение N 4  
к заключению об экспертизе  
приказа Ростехнадзора  
от 29 января 2007 г. N 37  
"О порядке подготовки и аттестации  
работников организаций, поднадзорных  
Федеральной службе по экологическому,  
технологическому и атомному надзору"

N п/п	Поставленные вопросы	Информация
----------	----------------------	------------

1.	<p>Исключить пункт 21 из редакции Положения-1 с одновременной доработкой указанного Положения-1 в части установления требования о прохождении аттестации руководителями организаций и их заместителями, в должностные обязанности которых входят вопросы обеспечения безопасности работ, членами аттестационных комиссий организаций в ТАК, вне зависимости от количества работников организации, поднадзорной Ростехнадзору. При этом представляется целесообразным дополнить редакцию Положения-1 нормой, согласно которой аттестация соответствующих специалистов может производиться в любой ТАК по выбору организации.</p>	<p>Подготовлен проект приказа "О внесении изменений в Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденное приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 29 января 2007 г. N 37", согласно которому численность предприятий, руководители и члены аттестационных комиссий которых подлежат аттестации в ЦАК, предлагается увеличить до 5000 человек.</p> <p>Данное обстоятельство вызвано сложившейся практикой, в соответствии с которой предприятия с указанной численностью зачастую имеют разветвленную филиальную сеть, действующую в различных регионах РФ. Головная организация, как правило, находится в Москве. Аттестация в той или иной ТАК нецелесообразна, поскольку эксплуатируемые объекты находятся в разных субъектах РФ.</p> <p>Вместе с тем, учитывая специфику надзорной деятельности, проводимой Ростехнадзором, суть которой заключается в привязке ее осуществления к зарегистрированным в реестре опасным производственным объектам, которая основана на территориальном принципе, предоставление возможности прохождения аттестации в территориальном органе, не осуществляющем надзор за ОПО, на которых впоследствии будут работать аттестуемые, нецелесообразно. Проведение аттестации в субъекте РФ, в котором организация непосредственно осуществляет эксплуатацию ОПО, ведет к снижению коммерческих издержек на проведение аттестации, так как позволяет избежать временных и финансовых затрат на проведение аттестации в другом субъекте РФ, аттестация может быть проведена практически без отрыва специалиста от работы.</p> <p>В то же время, для организаций, оказывающих услуги или осуществляющих работы на ОПО, принадлежащих разным хозяйствующим субъектам и расположенных в разных субъектах РФ, предусмотрена возможность прохождения аттестации или непосредственно в комиссии эксплуатирующей организации, или в том ТАКе, на территории которого расположен ОПО, на котором осуществляются работы, вне зависимости от места регистрации организации.</p> <p>Более того, обязанность</p>
----	---	---

		<p>прохождения аттестации в том субъекте РФ, в котором расположен ОПО, позволяет планировать деятельность по проведению аттестации в самом Ростехнадзоре, при выделении штатных единиц под работников, обеспечивающих проведение аттестации, объемов и содержания бюджетного финансирования такой деятельности.</p>
--	--	---

2.	<p>Пункт 22 Положения-1 подлежит доработке в части установления конкретного срока рассмотрения аттестационными комиссиями Ростехнадзора обращений о проведении аттестации работников поднадзорных организаций</p>	<p>Согласно Типовому регламенту внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденному постановлением правительства Российской Федерации, заявления от организаций и граждан по вопросам сфер деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также порядка исполнения государственных функций подлежат рассмотрению в 30-дневный срок. Учитывая, что иной срок рассмотрения обращения по вопросу аттестации в области промышленной безопасности нормативными правовыми актами не установлен, такие обращения рассматриваются в срок, установленный указанным постановлением Правительства Российской Федерации.</p>
3.	<p>Установить в Положении-1 четкое определенное понятие "организация" для целей применения нормативного акта. Помимо непосредственно юридических лиц в качестве организаций, для целей применения нормативного акта, представляется целесообразным рассматривать также филиалы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей</p>	<p>Согласно статье 55 Гражданского кодекса Российской Федерации филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства. Филиалы не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом создавшим их юридическим лицом и действуют на основании утвержденных им положений. Руководители филиалов назначаются юридическим лицом и действуют на основании его доверенности.</p> <p>В то же время, порядок формирования структуры аттестационной комиссии поднадзорной организации устанавливается решением руководящих органов такой организации. Установление обязательных требований к данному параметру нормативным правовым актом Ростехнадзора будет являться вмешательством в коммерческую деятельность организации и может повлечь за собой необоснованные издержки.</p> <p>Таким образом, Ростехнадзор считает применение в Положении об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденном приказом Ростехнадзора от 29 января 2007 г. N 37, термина "организация" однозначным и не противоречащим действующему законодательству.</p>

4.	Доработать Положение-1 с целью включения норм, устанавливающих, что члены аттестационных комиссий организаций, численность работников которых превышает 2000 человек, которые уже прошли аттестацию в аттестационных комиссиях Ростехнадзора, не подлежат аттестации до истечения действия текущего удостоверения об аттестации	Документы о прохождении аттестации в ТАК членов аттестационных комиссий поднадзорных организаций, численность работников которых превышает 2000 человек, выданные до вступления в силу приказа Ростехнадзора от 15.12.2011 N 714, действуют до конца указанного в них срока. Прохождение дополнительной переаттестации не требуется. Последующая (периодическая) аттестация этой категории работников должна проводиться уже в ЦАК.
5.	Доработать нормы Положения-1 в части исключения нормы об аттестации в аттестационных комиссиях Ростехнадзора "иных лиц по решению председателя ЦАК или его заместителя" по определению таких лиц и необходимости их аттестации	<p>Поскольку в нормативном правовом акте невозможно учесть все частные случаи и нюансы, данная норма регулирует аттестацию следующих лиц:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- специалистов организаций, в случае невозможности/нецелесообразности создания в организации аттестационной комиссии (малое кол-во лиц, подлежащих аттестации);</li> <li>- лиц, подлежащих аттестации в ЦАК, но не имеющих возможность приезда в Москву (территориальная удаленность, финансовые затруднения, состояние здоровья т.д.);</li> <li>- лиц, подлежащих аттестации в ТАК, но желающих пройти аттестацию в ЦАК или ТАК другого территориального органа (возникновение конфликтных ситуаций, физическое нахождение в другом регионе (например, вахтовый метод) и др.).</li> </ul> <p>Обращение в ЦАК необходимо для исключения злоупотреблений как со стороны предприятий, так и со стороны ТАКов, контроля и регулирования распределения количества лиц, подлежащих аттестации в той или иной аттестационной комиссии Ростехнадзора.</p>

6.	<p>Доработать пункт 12 Положения-1 в части установления обоснованного перечня случаев проведения первичной аттестации специалистов. При этом целесообразно в качестве основания для проведения первичной аттестации установить изменение областей (объемов) аттестации, определенных должностными обязанностями специалиста, а не изменение должностных обязанностей специалиста</p>	<p>Данное предложение учтено. Подготовлен проект приказа "О внесении изменений в Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденное приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 29 января 2007 г. N 37", согласно которому абзацы третий и четвертый пункта 12 Положения об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Положение), предлагается изложить в следующей редакции:</p> <p>"при переводе на другую работу, если при осуществлении должностных обязанностей на этой работе требуется проведение аттестации по другим областям аттестации;</p> <p>при переходе из одной организации в другую, если при осуществлении должностных обязанностей на работе в данной организации требуется проведение аттестации по другим областям аттестации."</p> <p>Данный проект приказа в настоящее время проходит общественные слушания.</p>
7.	<p>Установить единый срок для прохождения периодической аттестации один раз в пять лет</p>	<p>Данное предложение учтено. Подготовлен проект приказа "О внесении изменений в Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденное приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 29 января 2007 г. N 37", согласно которому пункт 13 Положения предлагается изложить в следующей редакции:</p> <p>"13. Периодическая аттестация специалистов проводится не реже чем один раз в пять лет. Если в нормативном правовом акте в сфере деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору установлены иные сроки периодической аттестации, чем предусмотренные настоящим Положением, то применяются нормы настоящего Положения."</p> <p>Данный проект приказа в настоящее время проходит общественные слушания.</p>

8.	<p>Доработать пункт 15 в части определения условий для назначения внеочередной аттестации руководителей и/или лиц, на которых возложена ответственность за безопасное ведение работ на объекте, на котором произошли авария или несчастных случаев со смертельным исходом. Определить необходимость внеочередной аттестации в ЦАК при выявлении нарушений установленных требований безопасности (входящих в компетенцию Ростехнадзора), допущенных указанными лицами и подтвержденных актами расследования аварии или несчастного случая</p>	<p>Сведения о лицах, подлежащих внеочередной аттестации в ЦАК, представляет председателю ЦАК руководитель территориального органа на основании результатов расследования причин аварии или несчастного случая со смертельным исходом. Таким образом, в случае выявления нарушений требований безопасности, информация о лицах, допустивших данные нарушения, отражается в акте расследования причин аварии или несчастного случая. В случае отсутствия в акте лиц, допустивших нарушения требований безопасности, специалисты данной организации внеочередной аттестации не подлежат.</p> <p>Например, по результатам анализа аварий и несчастных случаев, произошедших в 2011 году, лица, подлежащие внеочередной аттестации, выявлены в 78% случаев. В 2012 году - 64%.</p>
9.	<p>Внести изменения в пункт 11 Положения-2 в части отмены необходимости подтверждения квалификации специалистам с высшим или средним профильным образованием, работающим по рабочим профессиям</p>	<p>Указанное положение включено на основании требований, установленных нормативными правовыми актами, регулирующих отношения по эксплуатации отдельных ОПО. Так, пунктом 1.7.10 Правил безопасности в нефтяной и газовой промышленности, утвержденных постановлением Госгортехнадзора от 05.06.2003 N 56 установлено, что специалисты с высшим и средним профессиональным образованием, в том числе работающие по рабочим специальностям, а также практиканты высших и средних профессиональных учебных учреждений для получения допуска к самостоятельной работе должны пройти аттестацию с выдачей соответствующего удостоверения по рабочим профессиям. При выдаче такого удостоверения за теоретический курс обучения засчитывается подтвержденный дипломом теоретический курс по соответствующей специальности в рамках образовательной программы (для практикантов - справка), а за производственный - стажировка на рабочем месте в порядке, установленном в данной организации.</p>
10.	<p>Уточнить, являются ли идентичными понятия "проверка знаний" и "аттестация" (пункты 14, 15, 24), дать определение понятиям "область аттестации", "отдельный экзамен" (пункт 4)</p>	<p>Согласиться с замечанием Минэкономразвития России в части разграничения понятий "аттестация" и "проверка знаний".</p> <p>Внести соответствующие изменения в Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденное приказом Ростехнадзора от 29 января 2007 г. N 37</p>

11.	Исключить последний абзац пункта 2 как создающий избыточные обязанности и выходящий за рамки регулирования нормативного акта, а в отдельных случаях за пределы компетенции Ростехнадзора	Указанное положение коррелирует с положениями иных нормативных правовых актов, регламентирующих правила безопасной эксплуатации ОПО, которые учитывались при разработке данного приказа. Так, например, пунктом 1.7.6 Правил безопасности в нефтяной и газовой промышленности, утвержденных постановлением Госгортехнадзора от 05.06.2003 N 56, установлено, что допуск к работам на ОПО возможен только после прохождения стажировки и проверки практических навыков, пунктами 7.2.2 - 7.2.3 Правил устройства и безопасной эксплуатации сосудов, работающих под давлением, утвержденных постановлением Госгортехнадзора от 11.06.2003 N 91 предусмотрено, что перед допуском к работе проводится теоретический экзамен на курсах, создаваемых организациями, по результатам которого выдаются удостоверения с указанием наименования, параметров рабочей среды сосудов, к обслуживанию которых эти лица допущены. Таким образом, обсуждаемый пункт приказа N 37 призван подчеркнуть, что наличие удостоверения об аттестации не отменяет обязательных требований по допуску к работе, установленных иными нормативными правовыми актами.
12.	Внести изменения в пункт 14, предусматривающий проведение внеочередной проверки знаний всех действующих нормативных правовых актов и нормативно-технических документов, устанавливающих требования безопасности, после ввода в действие новых нормативных правовых актов и нормативно-технических документов, в части определения объемов такой проверки	Согласиться с замечанием Минэкономразвития России. Исключить пункт 14 из Положения об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного приказом Ростехнадзора от 29 января 2007 г. N 37

13.	Исключить из объема аттестации по вопросам безопасности проверку знаний требований энергетической безопасности, так как указанные в разделе Г требования энергетической безопасности, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ и НТД, проверяются при проверке знаний в соответствии с требованиями Правил работы с персоналом в организациях электроэнергетики Российской Федерации, утвержденными приказом Министерства топлива и энергетики Российской Федерации от 19 февраля 2000 г. N 49, а также в соответствии с Межотраслевыми правилами охраны труда (безопасности) при эксплуатации электроустановок ПОТРМ-016-2001, на основании знаний которых присваивается группа по электробезопасности	Согласиться с замечанием Минэкономразвития России.
-----	---	--