

№ 3.6-09/459
от 04.03.2017

Утверждены
на заседании Комитета
Совета Федерации
по экономической политике
1 марта 2016 года

РЕКОМЕНДАЦИИ
парламентских слушаний на тему:

**«Актуальные проблемы правового регулирования
проведения экспертизы промышленной безопасности на опасных
производственных объектах в Российской Федерации»**

4 февраля 2016 года

Совет Федерации,
Москва, Б.Дмитровка, д.26

Комитет Совета Федерации по экономической политике провел парламентские слушания на тему «Актуальные проблемы правового регулирования проведения экспертизы промышленной безопасности на опасных производственных объектах в Российской Федерации».

В мероприятии приняли участие члены Совета Федерации, представители Администрации Президента Российской Федерации, Министерства энергетики Российской Федерации, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей, Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» и других общественных организаций, Российской академии наук, руководители экспертных организаций, ведущих отраслевых научно-исследовательских институтов и высших учебных заведений, профессиональных объединений, представители средств массовой информации и другие.

Участники парламентских слушаний, обсудив правоприменительную практику Федерального закона от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в части регулирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, **отмечают следующее.**

Одним из ключевых элементов регулирования промышленной безопасности, направленных на предупреждение аварийности на опасных производственных объектах, является экспертиза промышленной безопасности технических устройств, зданий и сооружений, деклараций промышленной безопасности и обоснований безопасности, а также документации, связанной с техническим перевооружением, консервацией и ликвидацией опасных производственных объектов.

По состоянию на 1 января 2016 года в этой сфере осуществляют деятельность 4067 экспертных организаций, большинство из которых относится к субъектам малого предпринимательства. В данных организациях трудится около 7,5 тысяч экспертов. Ежегодно ими подготавливается около 350 тысяч заключений экспертизы промышленной безопасности. Основной объем экспертизы приходится на технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах.

Правовое регулирование деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности в течение последних трех лет претерпело существенные изменения.

В целях снижения административных барьеров для инвестиционной и производственной деятельности Федеральным законом от 4 марта 2013 года № 22-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" определен исчерпывающий перечень объектов экспертизы промышленной безопасности, а также введен институт обоснования безопасности опасного производственного объекта – индивидуальных требований к его эксплуатации, соответствие требованиям безопасности которых подтверждается экспертизой промышленной безопасности.

Принятие Федерального закона от 2 июля 2013 года № 186-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части проведения экспертизы промышленной безопасности и уточнения отдельных полномочий органов государственного надзора при производстве по делам об административных правонарушениях" позволило отказаться от потенциально коррупциогенной функции по утверждению заключений экспертизы, а также существенно повысить ответственность экспертов в области промышленной безопасности за заведомо ложные экспертные заключения.

Вместе с тем принятие данных законодательных актов не разрешило проблему наличия непрофессиональных, некомпетентных "экспертов", занимающихся подготовкой заключений экспертизы, не обладая необходимым уровнем знаний, профессиональных навыков, опыта, а зачастую – без проведения самой экспертизы. Тогда как эксперт – основное звено в системе экспертизы промышленной безопасности, поэтому вопрос его квалификации стоит весьма остро.

В этой связи в настоящее время органами государственной власти реализуется комплекс мер, направленных на повышение компетентности экспертов и экспертных организаций в области промышленной безопасности.

В соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 514-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2015 года № 509 "Об аттестации экспертов в области промышленной

безопасности" Ростехнадзором внедрена новая система аттестации экспертов, включающая:

- а) проведение аттестации специализированной комиссией;
- б) проведение квалификационного экзамена в нескольких взаимозавязанных формах;
- в) ведение общедоступного реестра аттестованных экспертов.

Внесены изменения в федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности "Правила проведения экспертизы промышленной безопасности", установившие новые требования к квалификации экспертов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2015 года № 1067 «О некоторых вопросах лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности» повышены лицензионные требования к экспертным организациям.

Ростехнадзором утверждены 12 руководств по безопасности, содержащих методики анализа и оценки риска аварий на опасных производственных объектах.

Тем не менее, анализ правоприменительной практики действующей нормативной правовой базы, регулирующей деятельность в области проведения экспертизы промышленной безопасности, свидетельствует о ряде проблем, требующих дополнительного решения.

Дальнейшее развитие системы экспертизы промышленной безопасности во многом сдерживается недостаточностью нормативно-методической базы по проведению экспертизы промышленной безопасности, в первую очередь по продлению срока безопасной эксплуатации, технического диагностирования и неразрушающего контроля технических устройств, зданий и сооружений. Это в свою очередь усложняет и проведение аттестации экспертов.

Одним из основных факторов риска аварий на опасных производственных объектах является старение основных производственных фондов предприятий (основного технологического оборудования, зданий и сооружений). Замена оборудования на новое требует серьезных затрат, что в условиях сложившейся экономической ситуации вызывает серьезные затруднения. Большинство предприятий вынуждены идти по пути продления нормативного срока эксплуатации оборудования через экспертизу промышленной безопасности.

Правовую основу экспертизы промышленной безопасности в части продления срока службы технических устройств, зданий и сооружений с истекшим нормативным сроком эксплуатации составляет постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2001 года № 241 «О мерах по обеспечению промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории Российской Федерации», которым установлено, что продление срока безопасной эксплуатации оборудования и сооружений, эксплуатируемых на опасных производственных объектах, осуществляется в порядке, определяемом Ростехнадзором.

Однако, действующие нормативные правовые акты и акты Ростехнадзора, предназначенные для добровольного применения, не раскрывают особенностей и специфики продления срока службы технических устройств, оборудования и сооружений, эксплуатируемых на опасных производственных объектах. В сложившихся условиях предприятиям практически невозможно на системной и плановой основе проводить работу по оценке и определению остаточного ресурса безопасной эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений, в целях предупреждения возможных аварий и инцидентов. Правовой статус разрабатываемых Ростехнадзором руководств по безопасности законодательно не определен, что сужает возможности их применения. Кроме того, отсутствие необходимого бюджетного финансирования и ограниченность кадрового ресурса Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору существенно снижают темпы обновления нормативной базы, необходимой для проведения экспертизы промышленной безопасности.

Кадровый потенциал экспертного сообщества остается невостребованным при проведении контрольно-надзорных мероприятий, недостаточно используется при осуществлении других государственных функций.

По-прежнему остается нерешенной проблема зависимости экспертной организации и эксперта от заказчика экспертизы, предопределяющей получение исключительно положительных заключений экспертизы.

В совершенствовании нуждаются отдельные положения, регламентирующие вновь принятую процедуру аттестации экспертов в области промышленной безопасности.

Учитывая вышеизложенное, участники парламентских слушаний **РЕКОМЕНДУЮТ:**

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ускорить рассмотрение проекта федерального закона № 759732-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части повышения уровня безопасности и охраны труда в угольной промышленности)".

Комитету Совета Федерации по экономической политике с участием Ростехнадзора разработать предложения по обеспечению независимости экспертной организации и эксперта в области промышленной безопасности от заказчика экспертизы при подготовке экспертных заключений. Членам Комитета подготовить соответствующие изменения в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" и внести их в Государственную Думу на рассмотрение.

Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору:

1. С целью осуществления общественного контроля за проведением аттестации создать при Ростехнадзоре совет по вопросам аттестации экспертов в области промышленной безопасности, в который включить представителей Общественного совета при Ростехнадзоре, профессиональных объединений в сфере экспертизы промышленной безопасности и научно-исследовательских организаций. В рамках указанного совета:

- а) разработать перечень приоритетных нормативных правовых актов в области осуществления экспертизы промышленной безопасности;
- б) осуществлять доработку предлагаемых на квалификационном экзамене вопросов и ситуационных задач в соответствии с действующими нормативными правовыми актами;
- в) разделить вопросы компьютерного тестирования по областям аттестации;
- г) определить порядок и критерии оценки специалиста при проведении собеседования;
- д) пересмотреть перечень областей аттестации экспертов.

2. Разработать до конца 2016 года федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности, устанавливающие порядок продления срока безопасной эксплуатации оборудования и сооружений, эксплуатируемых на опасных производственных объектах, а также конкретизирующие требования по проведению экспертизы промышленной безопасности применительно к различным объектам экспертизы.

3. Установить срок (до 1 июля 2016 года либо иной обоснованный срок), до которого Ростехнадзор будет принимать на регистрацию экспертные заключения, подготовленные экспертами, не аттестованными в соответствии с установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 28.05.2015 г. № 509 порядком.

4. Усовершенствовать порядок аттестации экспертов в области промышленной безопасности, обратив особое внимание на необходимость исключения трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам, а также обеспечить открытость и прозрачность каждого из этапов аттестации:

- а) исключить квалификационные требования к экспертам о наличии публикаций в периодических изданиях;
- б) предусмотреть возможность прохождения аттестации в том субъекте Российской Федерации, где эксперт осуществляет свою деятельность, посредством проведения выездных заседаний аттестационной комиссии Ростехнадзора;
- в) увеличить время для прохождения компьютерного тестирования;
- г) засчитывать результаты успешно пройденного компьютерного тестирования при переаттестации либо при снижении заявленной категории эксперта;

д) по окончании квалификационного экзамена предоставлять аттестуемому протокол прохождения испытаний с указанием правильных и неправильных ответов на вопросы, ошибок при решении ситуационных задач, а также протокол собеседования;

е) нормативно закрепить порядок подачи апелляции по результатам сдачи квалификационного экзамена;

ж) разработать нормативно-методическое обеспечение процесса аттестации экспертов;

з) по согласованию с заявителем сократить временной период с момента подачи в Ростехнадзор заявления об аттестации эксперта в области промышленной безопасности до момента проведения квалификационного экзамена, что ускорит процесс аттестации.

5. Рассмотреть возможность участия представителей экспертного сообщества в контрольно-надзорных мероприятиях, а также применения результатов экспертиз в рамках инструментов риск-ориентированного надзора.

Председатель Комитета



Ю.В. Неёлов