

Лицензирование в области промышленной безопасности на современном этапе



Е.В. Кловач,
д-р техн. наук, проф.,
ген. директор

ЗАО НТЦ ПБ



В.И. Сидоров,
д-р техн. наук,
проф., президент

ГК «Промышленная
безопасность»

Ключевые слова: анализ, законодательство, изменения, лицензирование, экспертиза, реформирование.

В период формирования российского законодательства, с начала 90-х годов XX в., лицензирование отдельных видов деятельности устанавливалось нормативными правовыми актами различной юридической силы: законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, документами федеральных органов исполнительной власти. При этом в законодательстве отсутствовали общие правовые нормы, регламентирующие процесс лицензирования. Это приводило к недопустимому расширению перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию, чрезмерному ужесточению требований к лицензиату, завышению лицензионных сборов, что отрицательно сказывалось на развитии малого бизнеса и экономических реформ в целом [1]. С начала 2000-х годов был объявлен курс на либерализацию экономики, одними из направлений этого процесса провозгласили сокращение лицензируемых видов деятельности и унификацию требований по лицензированию. Первым шагом в оптимизации процессов лицензирования стало принятие Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее — Закон № 128-ФЗ) [2].

В сфере безопасного ведения работ в промышленности (в сфере деятельности Госгортехнадзора России) начиная с 1993 г. осуществлялось лицензирование 62 видов деятельности, порядок

представлен ретроспективный анализ становления и развития системы лицензирования в области промышленной безопасности. Показано, что изменения, которые произошли в российском законодательстве, в том числе в законодательстве о промышленной безопасности и лицензировании, привели к необходимости реформирования лицензий на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности и деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности.

The Article provides for retrospective analysis related to the establishment and development of licensing system in the field of industrial safety. It is shown that the changes which took place in the Russian legislation, including in the industrial safety and licensing legislation, resulted in the need in the renew of licenses for the activity on operation of explosion and fire hazardous and chemically hazardous objects of I, II and III classes of hazard and the activity on conducting industrial safety expertise.

лицензирования был установлен документами Госгортехнадзора России. После принятия Закона № 128-ФЗ число лицензируемых госгортехнадзором видов деятельности сократилось в 6 раз. При этом лицензируемую ранее деятельность по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов разделили на три вида: эксплуатацию взрывоопасных производственных объектов, эксплуатацию пожароопасных производственных объектов и эксплуатацию химически опасных производственных объектов. В 2007 г. в Закон № 128-ФЗ внесены Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 258-ФЗ в числе прочих изменения, касающиеся корректировки перечня лицензируемых видов деятельности, в том числе объединение двух ранее упомянутых видов деятельности и установление нового лицензируемого вида деятельности — эксплуатация взрывопожароопасных производственных объектов. При этом эксплуатация химически опасных производственных объектов осталась самостоятельным лицензируемым видом деятельности.

Перечни видов работ по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов и химически опасных производственных объектов, определенные в соответствующих постановлениях Правительства Российской Федерации, были составлены на основании формулировок, использованных в приложении 1 к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной бе-

зопасности опасных производственных объектов» (далее — Закон № 116-ФЗ) [3].

В 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее — Закон № 99-ФЗ) [4], который заменил Закон № 128-ФЗ. Законом № 99-ФЗ дополнительно сокращен перечень лицензируемых видов деятельности, определено понятие места осуществления лицензируемого вида деятельности, установлено, что лицензия действует бессрочно. Изменены требования к переоформлению лицензии. Она подлежит переоформлению в случаях реорганизации юридического лица в форме преобразования, изменения его наименования, адреса места нахождения, а также в случаях изменения места жительства, имени, фамилии и (если имеется) отчества индивидуального предпринимателя, реквизитов документа, удостоверяющего его личность, адресов мест осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем лицензируемого вида деятельности, перечня выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности. Для переоформления лицензии в соответствии с Законом № 99-ФЗ в лицензирующий орган достаточно представить заявление о переоформлении лицензии, оригинал действующей лицензии и документ об уплате госпошлины. Все документы могут быть представлены в электронном виде.

Закон № 99-ФЗ и подзаконные акты, принятые в развитие этого закона, не изменили наименования лицензируемых видов деятельности в области промышленной безопасности и перечень видов работ. Некоторые новации затронули лицензирование деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности: предусмотрена возможность прекращения лицензирования этого вида деятельности в случае принятия на законодательном уровне положений по аккредитации или саморегулированию экспертных организаций. (О некорректности этой нормы Закона № 99-ФЗ подробно написано в статье [5].)

4 марта 2013 г. был принят Федеральный закон № 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 333³³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее — Закон № 22-ФЗ). (Подробная информация обо всех изменениях, внесенных в Закон № 116-ФЗ и другие законодательные акты, была представлена в № 3 и 4 журнала «Безопасность труда в промышленности» за 2013 г. [6, 7]). Новации коснулись и Закона № 99-ФЗ. Изменены критерии отнесения объектов к категории опасных производственных объектов, установленные в приложении 1 к Закону № 116-ФЗ, введены критерии идентификации опасных производ-

ственных объектов. Они разделены на четыре класса опасности: I класс — объекты чрезвычайно высокой опасности, II класс — объекты высокой опасности, III класс — объекты средней опасности, IV класс — объекты низкой опасности. Законом № 22-ФЗ установлены различные правовые нормы для объектов разного класса опасности. Так, введен уведомительный порядок начала деятельности на взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектах IV класса опасности, а для объектов других классов опасности установлен новый лицензируемый вид деятельности — эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности. Изменения коснулись также и объектов экспертизы промышленной безопасности, определенных статьей 13 Закона № 116-ФЗ. Исключены такие объекты экспертизы, как документация на капитальный ремонт опасного производственного объекта, документация на капитальный ремонт в составе декларации промышленной безопасности, иные документы, связанные с эксплуатацией опасных производственных объектов. Добавлены новые объекты экспертизы промышленной безопасности — обоснование безопасности опасного производственного объекта и изменения, вносимые в обоснование безопасности опасного производственного объекта. Кроме того, в той или иной степени изменены наименования практически всех оставшихся объектов экспертизы. Сравнение наименований объектов экспертизы в разных редакциях Закона № 116-ФЗ представлено в табл. 1.

В октябре 2014 г. внесены очередные поправки в Закон № 99-ФЗ, уточняющие порядок переоформления лицензии, порядок осуществления лицензионного контроля и ряд других требований [8]. Так, в соответствии с изменениями в статью 22 лицензии подлежат переоформлению в случаях:

- изменения наименования видов деятельности;
- отсутствия в лицензии перечня работ и услуг, которые выполняются в составе конкретных видов деятельности;

- внесения изменений нормативными правовыми актами Российской Федерации в перечни работ и услуг, которые выполняются в составе конкретных видов деятельности и содержатся в лицензии.

Вступление в силу с 15 ноября 2014 г. указанных выше изменений привело к необходимости переоформления лицензий на взрывопожароопасные производственные объекты и химически опасные производственные объекты, выданных ранее, хотя статьей 10 Закона № 22-ФЗ установлено, что переоформление действующих лицензий по указанным выше видам деятельности в связи с изменением наименования вида деятельности не требуется.

Для того чтобы прояснить создавшуюся ситуацию, сравним перечни выполняемых видов работ по «старым» и «новым» видам деятельности. «Но-

Таблица 1

Редакция статьи 13 Закона № 116-ФЗ до 01.01.2014 (вступление в силу изменений от 04.03.2013)	Редакция статьи 13 Закона № 116-ФЗ после 01.01.2014 (вступление в силу изменений от 04.03.2013)
«...документация на капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта...»	«...документация на консервацию, ликвидацию опасного производственного объекта...»
«...документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей государственной экспертизе в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности...»	«...документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей экспертизе в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности...»
«...технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте...»	«...технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, в случаях, установленных статьей 7 настоящего Федерального закона...»
«...здания и сооружения на опасном производственном объекте...»	«...здания и сооружения на опасном производственном объекте, предназначенные для осуществления технологических процессов, хранения сырья или продукции, перемещения людей и грузов, локализации и ликвидации последствий аварий...»
«...декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе документации на техническое перевооружение (в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации опасного производственного объекта, подлежащей государственной экспертизе в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности), капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта...»	«...декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе документации на техническое перевооружение (в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации опасного производственного объекта, подлежащей экспертизе в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности), консервацию, ликвидацию опасного производственного объекта, или вновь разрабатываемая декларация промышленной безопасности...»
«...иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта...»	—
—	«...обоснование безопасности опасного производственного объекта, а также изменения, вносимые в обоснование безопасности опасного производственного объекта...»

вые» виды деятельности появились после внесения изменений Законом № 22-ФЗ в приложение 1 к Закону № 116-ФЗ, а как уже отмечалось выше, формулировки видов деятельности в приложении 1 к Закону № 116-ФЗ традиционно использовались при составлении перечней выполняемых работ по промышленной безопасности в постановлениях Правительства Российской Федерации по лицензированию. В табл. 2 представлены перечни выполня-

емых работ на взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектах.

Из табл. 2 видно, что в формулировке всех видов работ, за исключением ведения горных работ, работ по обогащению полезных ископаемых и работ в подземных условиях (п. 9 в табл. 2), нормативными правовыми актами Российской Федерации внесены изменения, и в соответствии с действующей редакцией Закона № 99-ФЗ большинство выданных

Таблица 2

Перечень выполняемых работ		Перечень выполняемых работ на взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектах I, II и III классов опасности
на взрывопожароопасных производственных объектах	на химически опасных объектах	
1. Получение (образование) воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Закону № 116-ФЗ, за исключением получения (образования) взрывчатых материалов промышленного назначения и муки на предприятиях по производству хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий	1. Получение токсичных, высокотоксичных веществ и веществ, представляющих опасность для окружающей среды 2. Работы, в процессе которых образуются токсичные, высокотоксичные вещества и вещества, представляющие опасность для окружающей среды	1. Получение (образование) воспламеняющихся, окисляющих, горючих, взрывчатых, токсичных, высокотоксичных веществ и веществ, представляющих опасность для окружающей среды, на взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектах I, II или III классов опасности (далее — объекты)

Перечень выполняемых работ		Перечень выполняемых работ на взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектах I, II и III классов опасности
на взрывопожароопасных производственных объектах	на химически опасных объектах	
2. Использование воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Закону № 116-ФЗ, за исключением использования взрывчатых материалов промышленного назначения и муки на предприятиях по производству хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий	3. Использование токсичных, высокотоксичных веществ и веществ, представляющих опасность для окружающей среды	2. Использование воспламеняющихся, окисляющих, горючих, взрывчатых, токсичных, высокотоксичных веществ и веществ, представляющих опасность для окружающей среды, на объектах
3. Переработка воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Закону № 116-ФЗ, за исключением переработки взрывчатых материалов промышленного назначения и муки на предприятиях по производству хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий	4. Переработка токсичных, высокотоксичных веществ и веществ, представляющих опасность для окружающей среды	3. Переработка воспламеняющихся, окисляющих, горючих, взрывчатых, токсичных, высокотоксичных веществ и веществ, представляющих опасность для окружающей среды, на объектах
4 (ВП). Хранение воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Закону № 116-ФЗ, за исключением хранения взрывчатых материалов промышленного назначения, веществ на объектах, предназначенных для осуществления розничной торговли бензином и дизельным топливом, а также муки на предприятиях по производству хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий	5. Хранение токсичных, высокотоксичных веществ и веществ, представляющих опасность для окружающей среды	4. Хранение воспламеняющихся, окисляющих, горючих, взрывчатых, токсичных, высокотоксичных веществ и веществ, представляющих опасность для окружающей среды, на объектах
5. Транспортирование воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Закону № 116-ФЗ, за исключением транспортирования взрывчатых материалов промышленного назначения и муки на предприятиях по производству хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий	6. Транспортирование токсичных, высокотоксичных веществ и веществ, представляющих опасность для окружающей среды	5. Транспортирование воспламеняющихся, окисляющих, горючих, взрывчатых, токсичных, высокотоксичных веществ и веществ, представляющих опасность для окружающей среды, на объектах
6. Уничтожение воспламеняющихся, окисляющих, горючих, взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Закону № 116-ФЗ, за исключением уничтожения взрывчатых материалов промышленного назначения	7. Уничтожение токсичных, высокотоксичных веществ и веществ, представляющих опасность для окружающей среды	6. Уничтожение воспламеняющихся, окисляющих, горючих, взрывчатых, токсичных, высокотоксичных веществ и веществ, представляющих опасность для окружающей среды, на объектах
7. Использование (эксплуатация) оборудования, работающего под давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115 °С	—	7. Использование (эксплуатация) на объектах оборудования, работающего под избыточным давлением более 0,07 МПа: пара, газа (в газообразном, сжиженном состоянии); воды при температуре нагрева более 115 °С; иных жидкостей при температуре, превышающей температуру их кипения при избыточном давлении 0,07 МПа
8. Получение расплавов черных и цветных металлов, а также сплавов на основе этих расплавов (в технологических установках с загрузкой шихты не менее 100 кг).	—	8. Получение расплавов черных и цветных металлов, сплавов на основе этих расплавов с применением оборудования, рассчитанного на максимальное количество расплава, составляющее 500 кг и более

Перечень выполняемых работ		Перечень выполняемых работ на взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектах I, II и III классов опасности
на взрывопожароопасных производственных объектах	на химически опасных объектах	
9. Ведение горных работ, работ по обогащению полезных ископаемых, а также работ в подземных условиях, за исключением ведения открытых горных работ без использования (образования) воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Закону № 116-ФЗ	—	9. Ведение горных работ, работ по обогащению полезных ископаемых, а также работ в подземных условиях, за исключением ведения открытых горных работ без использования (образования) воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Закону № 116-ФЗ
—	—	10. Хранение или переработка растительного сырья, в процессе которых образуются взрывоопасные пылевоздушные смеси, способные самовозгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления, а также хранение зерна, продуктов его переработки и комбикормового сырья, склонных к самосогреванию и самовозгоранию на объектах

ранее лицензий на деятельность по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов и химически опасных производственных объектов подлежат переоформлению.

Аналогичная ситуация сложилась и для лицензий, выданных на проведение экспертизы промышленной безопасности. Как показано в табл. 1, объекты экспертизы (они же перечни услуг) изменены в последней редакции Закона № 116-ФЗ и, соответственно, в постановлении правительства о лицензировании [9]. Поэтому все лицензии на проведение экспертизы промышленной безопасности, выданные до вступления этого постановления правительства, подлежат переоформлению.

Список литературы

1. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (постатейный); 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юстицинформ, 2014.
2. О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон Рос. Федерации от 8 авг. 2001 г. № 128-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 13 июля 2001 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 20 июня 2001 г.// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 33. — Ст. 3430.
3. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 июня 1997 г.// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 30. — Ст. 3588.
4. О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон Рос. Федерации от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 апр.

2011 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27 апр. 2011 г.// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 19. — Ст. 2716.

5. Шалаев В.К. О возможности прекращения лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности// Безопасность труда в промышленности. — 2011. — № 11. — С. 38–40.

6. Новые подходы в регулировании промышленной безопасности/ А.В. Ферапонтов, Д.А. Яковлев, Е.В. Кловач, В.К. Шалаев// Безопасность труда в промышленности. — 2013. — № 3. — С. 9–11.

7. Об изменениях законодательства/ А.В. Ферапонтов, Д.А. Яковлев, Е.В. Кловач, В.К. Шалаев// Безопасность труда в промышленности. — 2013. — № 4. — С. 3–4.

8. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон Рос. Федерации от 14 окт. 2014 г. № 307-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17 сент. 2014 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 1 окт. 2014 г.// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 42. — Ст. 5615.

9. Положение о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности: утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 4 июля 2012 г. № 682 (ред. от 21.05.2014)// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 28. — Ст. 3912.

klovach@safety.ru

Материал поступил в редакцию 2 марта 2015 г.