

О возможности прекращения лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности



В.К. Шалаев,

д-р техн. наук, зав. отделом

ЗАО НТЦ ПБ

В новом Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» положение о возможном прекращении лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности не содержит значимой правовой нормы.

In the new Federal Law «On Licensing of Individual Types of Activity» the Provision about possible termination of licensing activity on conducting industrial safety expertise does not contain relevant legal norm.

Ключевые слова: промышленная безопасность, экспертиза, регулирование, лицензирование.

В ноябре 2011 г. почти в полном объеме вступил в силу новый Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» [1] (далее — новый Федеральный закон) и утратил силу старый Федеральный закон с тем же названием [2] (далее — старый Федеральный закон). Новый Федеральный закон, как и старый, признает экспертизу промышленной безопасности (далее — экспертиза) лицензируемым видом деятельности.

Оба федеральных закона содержат критерии определения лицензируемых видов деятельности, согласно которым экспертиза является видом деятельности, осуществление которого может повлечь за собой нанесение ущерба и регулирование которого не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием. Оба они противоречат сами себе, так как утверждают, что регулирование экспертизы все-таки может не осуществляться методом лицензирования. Согласно старому Федеральному закону никакого метода регулирования может не быть вообще, согласно новому Федеральному закону экспертиза может регулироваться еще двумя методами.

В соответствии с п. 7 статьи 18 старого Федерального закона лицензирование экспертизы должно было прекратиться со дня вступления в силу технического регламента, устанавливающего обязательные требования к этому виду деятельности. В общем случае виды деятельности могли одновременно регулироваться и методом лицензирования, и техническими регламентами. Об этом свидетельствует п. 1 статьи 14 старого Федерального закона,

согласно которому лицензирующие органы обязаны предоставить соискателям лицензии или лицензиатам возможность ознакомиться с перечнем технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к этим видам деятельности. С учетом критериев определения лицензируемых видов деятельности это означает, что установление в технических регламентах обязательных требований к лицензируемым видам деятельности не считалось методом их регулирования, т.е. регулирование документом (техническим регламентом) не представляло собой регулирование методом. После вступления в силу соответствующего технического регламента и прекращения лицензирования экспертиза стала бы регулироваться только этим документом, т.е. не регулировалась бы вообще никаким методом.

За 6 лет действия нормы о возможности прекращения лицензирования экспертизы технический регламент, содержащий обязательные требования к экспертизе, так и не появился, в силу чего экспертиза продолжала лицензироваться. Причиной, кроме общего плачевного состояния реформы технического регулирования, могло быть то, что Федеральным законом [3] не предусмотрено наличие в технических регламентах требований к видам деятельности, т.е. норма изначально не имела смысла. Кроме того, норма безосновательно предполагала, что лицензирование экспертизы, установленное законодательным актом (старым Федеральным законом), может автоматически прекратиться на основании всего лишь подзаконного акта (постанов-

ление Правительства Российской Федерации или акт Минпромторга России), если бы технический регламент был принят таким актом. Признанием бессмысленности этой нормы является ее отсутствие в новом Федеральном законе, который тем не менее сохранил особое отношение к лицензированию экспертизы, но в другой форме.

Согласно новому Федеральному закону лицензирование экспертизы прекращается со дня вступления в силу федерального закона, предусматривающего установление аккредитации и (или) саморегулирования этого вида деятельности. Эта норма (далее — рассматриваемая норма) вызывает множество вопросов и вряд ли может быть реализована, если понимать ее буквально. Покажем это, а затем попытаемся понять, что же законодатели хотели, но не сумели сказать.

Начнем с формулировки «федеральный закон, предусматривающий установление». В соответствии со значениями слова «предусматривать» указанный в ней предусматривающий федеральный закон (далее — Закон) должен не сам устанавливать аккредитацию и (или) саморегулирование экспертизы, а заранее усматривать, учитывать возможность этого установления, принимать во внимание в своем содержании такое установление [4] и (или) содержать нужные указания на случай установления [5]. Установление аккредитации и (или) саморегулирования экспертизы должно быть событием, которое на день вступления Закона в силу еще не произошло, которому только предстоит произойти, поскольку Закон его предусматривает.

Таким образом, аккредитация и (или) саморегулирование экспертизы могут быть установлены (законодательным или подзаконным актом) лишь после вступления Закона в силу. При этом лицензирование экспертизы прекратится с вступлением в силу Закона, а ее аккредитация и (или) саморегулирование начнутся только после вступления в силу установившего их акта, в результате чего экспертиза некоторое время не будет регулироваться никаким методом. Зато после вступления в силу акта, установившего и аккредитацию, и саморегулирование экспертизы (если это будет предусмотрено Законом), она станет регулироваться сразу двумя методами.

Говоря о Законе, предусматривающем установление аккредитации и (или) саморегулирования экспертизы, законодатели, очевидно, не имеют в виду новый Федеральный закон, хотя именно он и предусматривает это установление. Если бы имелся в виду он сам, то лицензирование экспертизы прекратилось бы после вступления его в силу, и в этом случае не нужна была бы рассматриваемая норма. Достаточно было не включать экспертизу в перечень лицензируемых видов деятельности в статье 12 этого Федерального закона.

Схема введения аккредитации и (или) саморегулирования экспертизы, вытекающая из рассматри-

ваемой нормы, необычна, путана, и, скорее всего, законодатели хотели сказать не то, что Закон будет предусматривать установление аккредитации и (или) саморегулирования экспертизы, а то, что он просто установит (введет) их.

Далее рассмотрим формулировку «аккредитация и (или) саморегулирование вида деятельности». Если верить ей, то новый Федеральный закон вводит не существовавшую ранее процедуру аккредитации вида деятельности. До него аккредитация применялась не к видам деятельности, а к физическим или юридическим лицам. В сфере технического регулирования аккредитация означает признание органом по аккредитации компетентности указанных лиц выполнять работы в определенной области оценки соответствия [3]. Аккредитацию таких лиц (например, органов по сертификации) удостоверяет аттестат аккредитации, выдаваемый им органом по аккредитации [6]. Согласно Федеральному закону [7] граждане и организации, привлекаемые органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю, должны быть аккредитованы. Таким гражданам и организациям, признанным компетентными в соответствующей сфере науки, техники и хозяйственной деятельности для участия в проведении мероприятий по контролю, орган по аккредитации предоставляет почему-то свидетельство об аккредитации [8], а не аттестат аккредитации. Понятно, что виду деятельности ни аттестат аккредитации, ни свидетельство об аккредитации выдать (предоставить) нельзя.

Реальное введение аккредитации вида деятельности представляется маловероятным, и можно полагать, что законодатели, говоря об аккредитации экспертизы, хотели сказать об аккредитации организаций, выполняющих эту экспертизу (далее — экспертные организации).

Под саморегулированием Федеральный закон [9], головной в сфере саморегулирования, понимает самостоятельную и инициативную деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований этих стандартов и правил. Такое понимание не согласуется с формулировкой «саморегулирование вида деятельности» (т.е. деятельность вида деятельности), которая в Федеральном законе [9] не встречается. Можно полагать, что саморегулирование экспертизы в рассматриваемой норме означает обязательное членство экспертных организаций в саморегулируемых организациях, случаи которого могут быть предусмотрены федеральными законами в соответствии с Федеральным законом [9].

Таким образом, рассматриваемая норма может иметь следующий смысл: «лицензирование экспер-

тизы прекращается со дня вступления в силу федерального закона, установившего обязательную аккредитацию экспертных организаций и (или) их обязательное членство в саморегулируемых организациях». Далее будем говорить о Законе, аккредитации и саморегулировании именно в этом смысле.

Согласно рассматриваемой норме Закон должен быть единственным. Если какой-то Закон вводит только аккредитацию экспертных организаций, то другой федеральный закон уже не должен устанавливать их обязательное членство в саморегулируемых организациях, и наоборот. Вместе с тем Закон может одновременно ввести и аккредитацию экспертных организаций, и их членство в саморегулируемых организациях, и в этом случае экспертиза будет регулироваться уже двумя методами. Новый Федеральный закон, таким образом, не возражает против усиления регулирования экспертизы по сравнению с регулированием только методом лицензирования, как было в соответствии со старым Федеральным законом.

Сейчас экспертиза на самом деле регулируется двумя методами (первый из них обязателен):

экспертные организации получили лицензии согласно старому Федеральному закону или получают (получат) их в соответствии с новым Федеральным законом;

многие экспертные организации — члены саморегулируемых организаций в соответствии с Федеральным законом [9] (например, [10]).

Получается, что до вступления в силу Федерального закона [9] экспертиза регулировалась только методом лицензирования, а после этого добавился еще один метод регулирования, что вряд ли положительно характеризует процесс законотворчества. Рассматриваемая норма при ее реализации могла бы быть полезной, если бы она ограничивала регулирование экспертизы одним методом.

Рассматриваемая норма предполагает, что лицензирование экспертизы прекратится автоматически после вступления в силу Закона, без исключения экспертизы из перечня лицензируемых видов деятельности в статье 12 нового Федерального закона, иначе эта норма была бы не нужна. В законотворчестве обычно реализуется другой путь: какое-либо положение федерального закона отменяется другим федеральным законом. Пример — установленное Федеральным законом [2] лицензирование проектирования или строительства зданий и сооружений, прекращенное Федеральным законом [11].

В Государственной Думе находится на рассмотрении законопроект [12], устанавливающий, что экспертизу проводят организации — члены саморегулируемой организации в области проведения экспертизы, и отменяющий ее лицензирование. В случае принятия законопроекта в качестве федерального закона лицензирование экспертизы прекратится в соответствии с ним, а не автоматически.

Это произойдет независимо от рассматриваемой нормы, т.е. она просто не нужна.

В целом рассматриваемая норма не только косноязычно изложена и нуждается в расшифровке, но и представляет собой, скорее, заявление о намерениях, чем значимую правовую норму. В этом качестве она имеет не больше смысла, чем утратившая силу норма о прекращении лицензирования экспертизы со дня вступления в силу соответствующего технического регламента.

Список литературы

1. *Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 19. — Ст. 2716.
2. *Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 33. — Ст. 3430.
3. *Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 52. — Ст. 5140.
4. *Словарь русского языка: В 4 т./ РАН, Ин-т лингвистич. исследований; Под ред. А.П. Евгеньевой.* — 4-е изд., стер. — М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999.
5. *Большой толковый словарь русского языка/ Гл. ред. С.А. Кузнецов.* — СПб: Норинт, 1998.
6. *Положение об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 163*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 10. — Ст. 1221.
7. *Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 52 (ч. I). — Ст. 6249.
8. *Правила аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2009 г. № 689*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 35. — Ст. 689.
9. *Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 49. — Ст. 6076.
10. *Открытое акционерное общество «Научно-технический центр по безопасности в промышленности»: [сайт]. URL: <http://www.aoontc.ru>.*
11. *Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 30. — Ст. 3604.
12. *Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 мая 2010 г. № 377578-5.*

pravo@safety.ru