|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| От 9.06.2018 г. № 15922-СШ/Д26и |  |  |
| Ростехнадзор |

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта приказа |
| На письмо Ростехнадзора  от 24 апреля 2018 г. № 00-02-04/341 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Ростехнадзора   
«О внесении изменений в отдельные федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности, устанавливающие требования при добыче угля подземным способом»

Министерство экономического развития Российской Федерации   
в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации   
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело поступивший   
от Ростехнадзора (далее – разработчик) проект приказа Ростехнадзора «О внесении изменений в отдельные федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности, устанавливающие требования при добыче угля подземным способом» (далее – проект акта) и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/08/02-18/00078707).

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет)   
в срок с 12 по 30 марта 2018 года.

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и не несет риска возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

Согласно пункту 1.6 сводного отчета проект акта направлен на адаптацию федеральных норм и правил в области промышленной безопасности к современным условиям развития угольной промышленности с учетом требований законодательства Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России  
были проведены публичные консультации по проекту акта в период   
с 14 по 21 мая 2018 года. Проект акта и перечень вопросов по нему были направлены в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников   
и предпринимателей (далее – РСПП), Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «Опора России», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», а также в заинтересованные субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности.

В результате проведения публичных консультаций поступили позиции Комиссии РСПП по горнопромышленному комплексу, Комитета РСПП   
по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, АО ХК «СДС-Уголь»,   
а также АО «Воркутауголь», в которых отмечена поддержка предлагаемых проектом акта изменений с учетом необходимости доработки проекта акта по ряду высказанных замечаний и предложений.

По итогам подготовки настоящего заключения с учетом информации, представленной разработчиком, а также поступивших замечаний и предложений Минэкономразвития России считает необходимым представить в отношении проекта акта следующую информацию о возможных рисках его принятия   
в представленной редакции.

1. Отдельные положения проекта акта несут риски установления ряда трудновыполнимых требований.

1.1. Согласно подпункту «б» пункта 6 части 4 проекта акта разработчиком предлагается изложить абзацы 27 и 28 пункта 22 Федеральных норм и правил   
в области промышленной безопасности «Правила безопасности в угольных шахтах», утвержденных приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 19 ноября 2013 г. № 550[[1]](#footnote-1) (далее – Правила безопасности   
в угольных шахтах), в новой редакции, согласно которой многофункциональная система безопасности, включающая в себя систему определения местоположения персонала в горных выработках шахты, должна определять местоположение каждого спустившегося в шахту работника с погрешностью не более 20 метров, а информация о текущем местоположении персонала должна выводиться в диспетчерский пункт шахты с периодом обновления не более 5 секунд. Диспетчер должен иметь возможность вызывать персонал по средствам связи, при этом система местоположения персонала должна оповещать диспетчера о приеме работником сигнала вызова. Кроме того, система поиска и обнаружения людей, застигнутых аварией, должна обеспечивать определение местоположения во время аварии   
и в течение 36 часов после нее через слой породы толщиной не менее 20 метров   
с погрешностью не более 2 метров.

Вместе с тем согласно консолидированной позиции угледобывающих организаций в настоящее время проектируемые требования не могут быть выполнены по причине того, что в мировой практике подобной системы, которая будет во время аварии и в течение 36 часов после нее через слой породы толщиной не менее 20 метров с погрешностью не более 2 метров определять местоположение персонала   
в горных выработках шахты, не существует.

Представляется, что в отдельных случаях (зависит от характера и объема обрушения горных выработок) возможно организовать определение ориентировочного положения человека под завалом по результатам анализа полученной информации о местоположении человека до аварии.

1.2. Согласно пункту 5 части 6 проекта акта разработчиком предлагается дополнить пункт 131 Положения об аэрогазовом контроле в угольных шахтах, утвержденного приказом Федеральной службы по экологическому, ехнологическому и атомному надзору от 1 декабря 2011 г. № 678[[2]](#footnote-2) (далее – Положение об аэрогазовом контроле), новым требованием в части автоматического восстановления данных при отсутствии связи с серверным оборудованием, установленным на поверхности, согласно которому аппаратура системы аэрогазового контроля (далее – АГК) должна быть обеспечена независимой памятью контролируемых параметров в подземном контроллере.

Согласно пункту 131 Положения об аэрогазовом контроле в редакции проекта акта элементы системы АГК (все датчики, сигнализаторы, подземные вычислительные устройства) должны быть оборудованы независимой памятью, что потребует их значительной доработки, в том числе создания устройств хранения   
и обработки информации, питания и управления.

По информации представителей отрасли угольной промышленности,   
в настоящее время данное требование также не может быть выполнено ни в одной системе АГК, так как производителям систем АГК потребуется внести значительные конструктивные изменения в подземное оборудование и программное обеспечение. Так, например, на шахтах АО «Воркутауголь» применяется многофункциональная система АГК «Микон-1Р», в которой, согласно позиции производителя   
ООО «Ингортех», обеспечение независимой памятью контролируемых параметров   
в подземном контроллере также не реализуемо без существенных изменений конструкции, что, в свою очередь, потребует значительных финансовых затрат хозяйствующего субъекта на переоснащение данной системы.

Дополнительно стоит отметить, что только на шахтах Кемеровской области эксплуатируется более 1,5 тыс. различных датчиков АГК (в среднем 200 датчиков   
на шахту).

В связи с вышеизложенным считаем необходимым в редакции проекта акта исключить либо доработать соответствующим образом подпункт «б» пункта 6 части 4 проекта акта и пункт 5 части 6 проекта акта, а также представить дополнительное обоснование предлагаемого регулирования в части положительного эффекта  
его реализации.

1. Пунктом 2 части 6 проекта акта разработчиком предлагается пункт 31 Положения об аэрогазовом контроле добавить новым требованием, обязывающим устанавливать датчики оксида углерода у каждой изолирующей перемычки   
   на шахтах, отрабатывающих самовозгорающиеся угольные пласты.

Вместе с тем, согласно представленной позиции одной из угледобывающих организаций, отработанных участков может быть несколько сотен, каждый изолирован как минимум 4 перемычками, некоторые отработанные участки находятся на отработанных горизонтах, где нет электроэнергии. На действующих шахтах несколько сотен изоляционных перемычек. Эндогенные пожары имеют временной период развития (инкубационный период, который составляет 40-80 дней), поэтому на пластах угля, склонного к самовозгоранию, ведется периодический десятидневный контроль выработанного пространства.

Считаем, что выполнение данных требований приведет к неоправданному увеличению количества датчиков оксида углерода и соответствующего оборудования для их электроснабжения и управления, а также обслуживанию, что представляется излишним, а их реализация приведет к отвлечению миллиардных вложений хозяйствующих субъектов, которые не приведут к повышению уровня промышленной безопасности. Таким образом, только по предварительным оценкам недропользователей неоправданные расходы могут составить порядка 2 миллиардов рублей.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым исключить указанные требования из представленной редакции проекта акта, а также представить дополнительное обоснование предлагаемого регулирования в части положительного эффекта от его реализации.

1. Пунктом 1 части 6 проекта акта разработчиком предлагается изложить подпункт 12 пункта 18 Положения об аэрогазовом контроле в новой редакции, согласно которой в газовых шахтах система АГК осуществляет непрерывный автоматический контроль содержания метана в рудничной атмосфере   
   *у смесительных камер и бункеров*.

Согласно пункту 15 Положения об аэрогазовом контроле в состав системы АГК входят такие технические средства, предназначенные для реализации функций системы АГК, как, например, стационарные датчики, обеспечивающие контроль состава и параметров рудничной атмосферы, запыленности и скорости (расхода) воздуха, стационарные подземные устройства контроля и управления, сигнализирующие устройства, источники питания, линии (каналы) связи, барьеры искробезопасности и наземные устройства сбора, обработки, отображения   
и хранения информации, совокупность систем классификации и кодирования технической и технологической информации, сигналов, характеризующих аэрогазовый режим и контролируемые технологические процессы, данных   
и документов, необходимых для реализации функций системы АГК. В состав информационного обеспечения также входят нормативы на автоматически формируемые документы, в том числе на машинных носителях информации, необходимые для осуществления контроля выполнения требований промышленной безопасности при эксплуатации шахты.

На основании вышеизложенного, а также принимая во внимание предполагаемые затраты недропользователей, необходимые для реализации проектируемых проектом акта требований по осуществлению непрерывного автоматического контроля содержания метана в рудничной атмосфере у бункеров,   
а также отражение данных затрат в инвестиционных стратегиях угольных компаний, Минэкономразвития России считает необходимым отложить вступление в силу пункта 1 части 6 проекта акта до 1 января 2020 года.

1. Пунктом 6 части 6 проекта акта разработчиком предлагается подпункт 6 пункта 187 и пункт 188 Положения об аэрогазовом контроле после слов «недопустимой запыленности» дополнить словами «воздуха и пылевых отложений».

Таким образом, к обязанностям и должностным инструкциям оператора АГК, помимо уже установленных на сегодняшний день, добавляется требование   
об оценке данных, поступающих от системы АГК, в части недопустимости запыленности воздуха и пылевых отложений.

Вместе с тем действующей редакцией Положения об аэрогазовом контроле требование установки датчиков «отложения пыли» не установлено. Таким образом, остается неясным, каким образом оператор АГК будет оценивать данные, поступающие от системы АГК о «пылевых отложениях», при отсутствии соответствующих датчиков.

Считаем, что для реализации положений пункта 187 и пункта 188 Положения об аэрогазовом контроле в редакции проекта акта разработчику также требуется предусмотреть переходный период не менее 2 лет, так как недропользователям потребуется закупить датчики интенсивности пылеотложения и оснастить ими шахты, а также согласовать их с разработчиком многофункциональной системы «Микон» или применять появившиеся на рынке датчики интенсивности пылеотложения ДИП-1 через внедряемую многофункциональную систему безопасности «Strata».

Так, по расчетам предприятий угольной промышленности, примерный объем дополнительных расходов для реализации вводимых положений составит порядка 500 миллионов рублей.

Кроме того, в случае принятия проекта акта без переходного периода угледобывающим организациям будет невозможно реализовать мероприятия, технически и экономически обоснованные и обеспечивающие их безопасную эксплуатацию в соответствии с пунктом 3 Правил безопасности в угольных шахтах, до приведения действующих шахт в соответствие с данными требованиями.

По итогам подготовки настоящего заключения с учетом информации, представленной разработчиком, Минэкономразвития России считает необходимым рекомендовать разработчику рассмотреть предложения и замечания, поступившие   
по итогам проведения дополнительных публичных консультаций (приложение   
к настоящему заключению), на предмет их возможного учета и (или) реализации при выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию   
в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта   
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования.

В проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 3 л. в 1 экз.

|  |  |
| --- | --- |
|  | С.В. Шипов |

С.А. Ефимов

(495) 870 87 00 доб. 2658

Департамент оценки регулирующего воздействия

|  |
| --- |
| Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия на проект приказа |

**Сводная таблица замечаний и предложений представителей предпринимательского сообщества по проекту приказа Ростехнадзора «О внесении изменений в отдельные федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности, устанавливающие требования при добыче угля подземным способом»**

| **№** | **Замечания и предложения** |
| --- | --- |
| 1 | «Правила безопасности в угольных шахтах» (далее – Правила) (пункт 4 проекта приказа).  1.1. Исключить абзац 27 пункта 22 Правил. Указанный абзац ссылается на «ГОСТ Р 55154-2012 «Оборудование горно-шахтное. Системы безопасности угольных шахт многофункциональные. Общие технические требования», который был разработан до принятия Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стандартизации в Российской Федерации» (далее - ФЗ-162) и не соответствует основным нормам указанного закона.  ГОСТы разрабатываются с целью внедрения передовых технологий, знаний и решений, инноваций, достижений науки и техники на основе результатов научных исследований (испытаний), приобретённого практического опыта применения новых видов технологий. Однако ГОСТ Р 55154-2012 разрабатывался в условиях отсутствия практического опыта создания МФСБ не только в РФ, но и в практике передовых угледобывающих стран. Как следствие, в нём устанавливаются не общие характеристики и принципы объекта стандартизации, а жёсткие и нереальные нормы и требования, рассчитанные на перспективные достижения науки и техники.  Ссылка на этот ГОСТ в ФНиП приводит к обязательному его исполнению, согласно статье 27 (п. 2, 3) ФЗ-162. Однако ГОСТ не проходил все процедуры, установленные ФЗ-162.  1.2. Подпункт «в» 6) пункта 4 проекта приказа, касается введения нового абзаца 9 в пункт 22 Правил.  Для реализации вводимого абзаца 9 пункта 22 Правил считаем необходимым установить переходный период не менее 3 лет, так как для обеспечения организацией дистанционного мониторинга (контроля) параметров безопасности и анализа данных, полученных с МФСБ шахт, требуется разработка программного обеспечения для сервера, проекта, оснащение автоматизированного рабочего места, подбор и обучение персонала.  1.3. Подпункт 7) пункта 4 проекта приказа. Предлагается в пункте 28 Правил после абзаца седьмого дополнить абзацем, допускающим оснащение работников шахты и подрядных организаций, занятых на работах в лаве и подготовительной горной выработке, двумя самоспасателями. При этом работники должны находиться с малогабаритными самоспасателями с сокращенным временем защитного действия.  Однако не оцениваются следующие риски:  а) как и где хранить в шахте самоспасатели с временем защитного действия (ВЗД) 60 мин? Если степень задымленности будет сильной (пожар на ленточном конвейере), то это расстояние будет 200÷300 м. Где располагать пункты хранения: на исходящей или свежей струе воздуха? Можно ли двигаться в сторону пункта хранения против движения дыма? Чтобы минимизировать риски, пункты хранения должны быть на обоих штреках, т. е. в шахту необходимо брать 3 самоспасателя: с ВЗД 30+60+60 мин;  б) как найти свой самоспасатель в условиях сильной задымлённости? Значит, самоспасатели с ВЗД 60 мин не должны быть постоянно закреплёнными за работниками шахты (п. 31 ПБ)?  Чтобы не носить по шахте несколько самоспасателей и не создавать проблемы с организацией временного (в течение смены) хранения и учёта самоспасателей, необходимо разрешить для спасения людей в горных выработках шахты оборудовать пункты переключения в самоспасатели (далее – ППС) без ограничений, т. е. п. 28 ПБ изложить в следующей редакции:  «Для спасения людей в горных выработках шахты оборудуются пункты переключения в самоспасатели (далее - ППС). Необходимость оснащения шахты ППС определяется проектной документацией, утверждённой техническим руководителем (главным инженером) шахты, с учётом обеспечения дополнительной возможности самоспасения персонала на маршруте следования в безопасное место или на поверхность в самоспасателях изолирующего типа за время, превышающее время защитного действия самоспасателя, постоянно закреплённого за работником шахты». |
| 2 | «Положение об аэрогазовом контроле в угольных шахтах» (далее – Положение) (пункт 6 проекта приказа).  Подпункт 1) пункта 6 проекта приказа касается изменений подпункта 12 пункта 18 Положения. Предлагается установка датчика метана у бункера, однако нет разъяснений, в каком месте и как должен устанавливаться этот датчик. Требуется дополнительное пояснение. |
| 3 | По информации представленной в ходе дополнительных консультаций, в настоящее время датчики, показывающие достоверную информацию по отложению угольной пыли (не смешанной с породней) в выработках и методики обработки данных, по которым можно определить степень опасности отложившейся пыли по показаниям датчиков – отсутствуют. Организация «системы контроля запыленности воздуха и пылевых отложений» в мировой угольной практике также отсутствует, а негативный опыт эксплуатации с 2008 года более 200 датчиков ИЗСТ на шахтах России показал, что таким способом сложно организовать объективный контроль пылевзрывоопасности.  По инициативе АО «СУЭК» по данному вопросу были проведены исследования независимыми международными экспертными организациями, из отчета которых следует, что практика организации объективного контроля пылевзрывоопасности приборами непрерывного контроля отсутствует.  Принимая во внимание важность организации объективного контроля пылевзрывоопасности, институтами ИПКОН РАН и ВостНИИ, производителями систем аэрогазового контроля МИКОН и Девис-Дерби, а также производителями датчиков пылевого контроля ведётся разработка методического документа в условиях шахт Кузбасса. В настоящее время на базе АО «СУЭК» испытывается единственный в мире датчик мониторинга интенсивности накопления пыли (ДПК), разработанный в рамках НИОКР Ростехнадзора. Организовать объективный контроль пылевых отложений для целей контроля пылевзрывобезопасности пока не удалось из-за отсутствия методологии, в том числе недропользователям остается неясным, зачем контролировать в режиме реального времени, если используются суточные (сменные) значения отложения пыли, при этом отсутствует методика пересчета локальных показаний на общий объем отложений пыли и витающей угольной пыли. |
| 4 | «Нормативные требования по применению способов и схем проветривания угольных шахт» (пункт 7 проекта приказа).  Пункт 24 Нормативных требований по применению способов и схем проветривания угольных шахт, утвержденных приказом Ростехнадзора от 31 мая 2011 г. № 262, предлагается дополнить предложением в следующей редакции:  «При всасывающим способе для проветривания скиповых и наклонных стволов, оборудованных ленточными конвейерами, подача воздуха должна быть ограничена расчетным количеством.».  Не корректно выражение: «…подача воздуха должна быть ограничена расчетным количеством».  Предлагается этот текст изложить в следующей редакции:  «…подача воздуха должна быть ограничена до расчётного количества». |
| 5 | Проект приказа Ростехнадзора «О внесении изменений в отдельные федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности, устанавливающие требования при добыче угля подземным способом» (далее – проект приказа) исключает некоторые избыточные требования к угледобывающим организациям.  В то же время по отдельным пунктам проекта приказа следует установить переходный период, который позволит предприятиям угольной промышленности наиболее «безболезненно» перейти к практическому применению вводимых требований с учетом необходимых для этого временных и финансовых затрат для их реализации, а также исключения возможных административных санкций за их неисполнение при введении без учета переходного периода.  Так, для реализации вводимого абзаца 9 п.22 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в угольных шахтах», считаем необходимым, установить переходный период не менее 3 лет, так как для обеспечения организацией дистанционного мониторинга (контроля) параметров безопасности и анализа данных, полученных с МФСБ шахт, требуется разработка программного обеспечения для сервера, проекта, оснащение автоматизированного рабочего места, подбор и обучение персонала.  Кроме того, по дополнительно вводимому абзацу к пункту 131 «Положения об аэрогазовом контроле в угольных шахтах» также необходим переходный период не менее 3 лет. Так, например, на шахтах АО «Воркутауголь» применяется многофункциональная система АГК «Микон-1Р», в которой обеспечение независимой памятью контролируемых параметров в подземном контроллере не реализуемо без существенных изменений. Такие изменения по сути сводятся к тому, что надо будет в каждое ПВУ вставлять дополнительную процессорную плату, которая будет каким-то образом взаимодействовать с имеющейся и во флэш-память писать данные. Для реализации данного решения требуется переход на многофункциональную систему «Микон III», в которой эти требования уже реализованы в новой версии СУ и сейчас реализуется в процессорном модуле КУШ и ориентируется на то, что при необходимости работники снимают флешку с платы и на поверхности считывают с нее данные. В дальнейшем ООО «Ингортех» будет рассматривать вариант дистанционного считывания данных и их автоматической записи в БД наземного сервера. В связи с этим требуется переходный период. |

1. Зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 31 декабря 2013 г., регистрационный № 30961. [↑](#footnote-ref-1)
2. Зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 29 декабря 2011 г., регистрационный № 22812. [↑](#footnote-ref-2)