От 7.06.2017 г. № 15520-СШ/Д26и

|  |
| --- |
| Ростехнадзор |
|  |

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта приказа |
| На письмо Ростехнадзора  от 11 мая 2017 г. № 00-02-04/405 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Ростехнадзора   
«О внесении изменений в некоторые приказы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, устанавливающие требования в области промышленной безопасности 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, проектов поправок к проектам федеральных законов 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 некоторые приказы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, устанавливающие требования   
в области промышленной безопасности 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: 02/08/01-17/00061169).

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 30 января по 10 февраля 2017 г., а также публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия   
(далее – сводный отчет) в срок с 22 марта по 18 апреля 2017 года.

Степень регулирующего воздействия положений, содержащихся   
в подготовленном проекте акта, в соответствии с пунктом 6 Правил определена разработчиком как средняя.

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

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

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России были проведены публичные консультации по проекту акта в период с 4 по 19 мая 2017 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   
ФАУ «Главгосэкспертиза России», ФГУП «ВГСЧ», АО ХК «СДС-Уголь», а также   
АО «СУЭК», в которых отмечена поддержка предлагаемых проектом акта изменений   
либо сообщается об отсутствии замечаний и предложений.

Также поступила позиция РСПП, в которой отмечена поддержка предлагаемых проектом акта изменений с необходимостью учета ряда высказанных замечаний.

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. Подпунктом 3 пункта 2 проекта акта разработчик предлагает абзац одиннадцать пункта 22 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в угольных шахтах», утвержденных приказом Ростехнадзора от 19 ноября 2013 г. № 550[[1]](#footnote-1) (далее – Правила безопасности в угольных шахтах), изложить в следующей редакции: «система контроля запыленности воздуха   
   *и пылевых отложений*;».

Проектируемыми изменениями разработчик предлагает дополнить действующий перечень требований к составу многофункциональной системы безопасности (МФСБ), уже предусматривающей такие системы, как система аэрогазового контроля, система контроля запыленности воздуха и противопожарную защиту, *системой контроля пылевых отложений*.

Однако по информации, представленной участниками дополнительных публичных консультаций, на сегодняшний день опыт организации «*системы контроля пылевых отложений*» отсутствует в мировой угольной практике. Негативный опыт эксплуатации с 2008 года стационарных датчиков измерения запыленности (ИЗСТ)   
в российских шахтах показывает, что таким способом сложно организовать объективный контроль пылевзрывоопасности. Независимыми международными экспертными организациями были проведены исследования по данному вопросу, из которых следует, что практика организации объективного контроля пылевзрывоопасности приборами непрерывного контроля на сегодняшний день отсутствует. Результаты этих исследований рассматривались на научно-техническом совете угольной промышленности Минэнерго России и были представлены в Ростехнадзор.

Также по информации, представленной участниками дополнительных публичных консультаций, на сегодняшний день в Кемеровской области испытывается единственный в мире датчик мониторинга интенсивности накопления пыли (ДПК), разработанный в рамках научно-исследовательской и опытно-конструкторской работы Ростехнадзора.

Однако организовать объективный контроль пылевых отложений для целей контроля пылевзрывобезопасности до настоящего времени не удалось по причине отсутствия соответствующей методологии. При этом угледобывающим компаниям, участвующим в публичных консультациях, остается не ясным, зачем контролировать содержание пыли в режиме реального времени, если используются суточные (сменные) значения отложения пыли, тогда как методика пересчета локальных показаний на общий объем отложений пыли и витающей угольной пыли на сегодняшний день отсутствует.

На основании вышеизложенного считаем проектируемое дополнение состава многофункциональной системы безопасности *системой контроля пылевых отложений* недостаточно обоснованным и не отвечающим современным реалиям развития систем (технологий) безопасности на предприятиях угольной промышленности.

Таким образом, подпункт 3 пункта 2 проекта акта считаем необходимым исключить.

1. Подпунктом 9 пункта 2 проекта акта разработчик предлагает дополнить действующую редакцию пункта 31 Правил безопасности в угольных шахтах дополнительными требованиями безопасности, согласно которым работники, занятые   
   на подземных работах в горных выработках на газовых шахтах по метану, должны быть обеспечены сигнализаторами метана, совмещенными с головными светильниками.   
   На газовых *и негазовых* шахтах *работники*, специалисты шахты и подрядных организаций, контролирующие состояние рудничной атмосферы *в течении смены* должны быть обеспечены газоанализаторами.

Вместе с тем требования к оснащению персонала, контролирующего состояние рудничной атмосферы, регламентированы в действующей редакции пунктом 191 Правил безопасности в угольных шахтах[[2]](#footnote-2), согласно которому для контроля состояния рудничной атмосферы *газовых шахт* персонал обеспечивают шахтными головными светильниками со встроенными в них сигнализаторами метана. Персонал, ведущий работы в тупиковых горных выработках и лавах и в горных выработках с исходящими вентиляционными струями *газовых шахт*, обеспечивают переносными индивидуальными и (или) групповыми приборами измерений метана, кислорода   
и оксида углерода.

Согласно пункту 6 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Инструкция по контролю состава рудничного воздуха, определению газообильности и установлению категорий шахт по метану и/или диоксиду углерода», утвержденных приказом Ростехнадзора от 6 декабря 2012 № 704[[3]](#footnote-3) (далее – Инструкция по контролю состава воздуха), проверка состава рудничного воздуха выполняется работниками подразделений военизированных горноспасательных частей   
(далее – ВГСЧ), обслуживающих шахту, и/или работниками газоаналитических лабораторий в присутствии специалиста участка аэрологической безопасности один раз в квартал.

Специалистом участка аэрологической безопасности определяются конкретные места в горных выработках, в которых необходимо провести проверку состава рудничного воздуха. Работником ВГСЧ и/или газоаналитической лаборатории проводится проверка состава рудничного воздуха (отбор проб).

В соответствии с пунктом 9 Инструкции по контролю состава воздуха, проверка состава рудничного воздуха и замер его расхода проводятся на негазовых шахтах – один раз в месяц, на газовых шахтах – три раза в месяц, а на шахтах, разрабатывающих пласты угля, склонного к самовозгоранию, – три раза в месяц.

Таким образом, рассматриваемые вопросы по контролю состояния рудничной атмосферы, ответственных лиц, а также сроков и регулярности проведения соответствующих исследований в газовых шахтах, на сегодняшний день, представляются уже урегулированными действующими Федеральными нормами   
и правилами в области промышленной безопасности.

На основании вышеизложенного считаем проектируемые подпунктом 9   
пункта 2 проекта акта изменения недостаточно проработанными с точки зрения соответствия действующему регулированию в области промышленной безопасности, что требует соответствующей доработки проекта акта.

1. Также Минэкономразвития России считает необходимым рекомендовать разработчику рассмотреть предложения и замечания РСПП, 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 6 л. в 1 экз.

|  |  |
| --- | --- |
|  | О.В. Фомичев |

С.А. Ефимов

(495) 650 87 00 доб. 2658

Департамент оценки регулирующего воздействия

Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Ростехнадзора «О внесении изменений в некоторые приказы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, устанавливающие требования в области промышленной безопасности при добыче угля подземным способом»

Замечания и предложения, поступившие в Минэкономразвития России   
в ходе проведения дополнительных публичных консультаций

В случае принятия нижеуказанных изменений в Федеральных нормах   
и правилах 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 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации   
31 декабря 2013г., регистрационный №30961), с изменениями, внесенными приказами Федеральной службы по экологическому, технологическому   
и атомному надзору от 2 апреля 2015 г. № 129 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 20 апреля 2015 г., регистрационный № 36942), от 22 июня 2016 г. № 236 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 24 августа 2016 г., регистрационный № 43383) и от 31 октября 2016 г. № 450 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации   
29 ноября 2016 г., регистрационный № 44482) возникнут следующие риски   
и негативные последствия для бизнеса:

1. «25. При возникновении аварии порядок действий при локализации и ликвидации последствий аварий необходимо выполнять в соответствии   
   с Федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности «Инструкция по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, на которых ведутся горные работы», утвержденными приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 31 октября 2016 г. № 449 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации   
   29 ноября 2016 г., регистрационный № 44480) (далее – ФНиП, Инструкция ЛЛПА).

С учетом ввода этими ФНиП повышенного резерва объема   
газо-дыхательной смеси в баллоне дыхательного аппарата (далее – ДА) (25%) ВГСЧ и коэффициента задымленности kз=2 максимальное расстояние, которое может пройти горноспасательное отделение при спасении людей по горным выработкам в имеющихся у них ДА, снижается на 45÷49 % или на 1000÷3000 м, в зависимости от угла наклона выработок (0÷15 град). При этом время   
на спасение людей сокращается на 36 мин, что в свою очередь составляет 60 %   
от номинального времени защитного действия (ВЗД) применяемых самоспасателей. При этом отсутствует методика расчёта расхода   
газо-дыхательной смеси при пребывании работников ПАСС(Ф) и членов ВГК   
в непригодной для дыхания атмосфере.

Таким образом, вводимые ФНиП изменения приводят к возникновению значительного риска неоказания своевременной помощи шахтерам при аварии из-за необоснованного снижения времени пребывания в шахте работников ПАСС(Ф), направляемых на спасение людей, т. е. возникает ситуация, когда повышается уровень безопасности профессиональных спасателей за счет снижения времени на спасение людей, оказавшихся в загазованной атмосфере   
и нуждающихся в помощи. Как следствие этого может возникнуть ответственность по статье 125 «Оставление в опасности» Уголовного кодекса Российской Федерации из-за «заведомого оставления без помощи лица, находящегося в опасном для жизни или здоровья состоянии вследствие своей беспомощности».

При этом согласно Федеральному закону от 22.08.1995 № 151-ФЗ   
«Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» основным принципом деятельности ПАСС(Ф) является принцип гуманизма и милосердия, предусматривающий приоритетность задач спасения жизни и сохранения здоровья людей при возникновении чрезвычайных ситуаций. Аварийно-спасательные работы характеризуются наличием факторов, угрожающих жизни и здоровью проводящих эти работы людей, и требуют специальной подготовки, экипировки и оснащения. Особенности статуса спасателей определяются возложенными на них обязанностями по участию в проведении работ   
по ликвидации чрезвычайных ситуаций и связанной с этим угрозой их жизни   
и здоровью.

В письмах угольных компаний в адрес Ростехнадзора отмечались другие отдельные проблемные вопросы, которые возникают в результате ввода   
в действие этих ФНиП по причине наличия положений, имеющих неоднозначные толкования и нечеткие правовые конструкции, которые могут привести   
к серьезным негативным правовым последствиям.

1. Во вводимой Инструкции ЛЛПА есть противоречия с Федеральным законом от 22.08.1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах   
   и статусе спасателей» в части привлечения и руководства аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований (ВГСЧ) к ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Во вводимой Инструкции ЛЛПА есть нормы и положения учета времени работы в зоне высокой температуры (ЗВТ), которые можно толковать неоднозначно.

Когда и как при расчетах времени пребывания в загазованной атмосфере учитывать ЗВТ?

Пункт 21 Инструкции ЛЛПА: «На ОПО, ведущих подземные горные работы, при отсутствии информации, позволяющей достоверно определить вид происшедшей аварии, предварительно её вид определяется в следующем приоритетном порядке: взрыв, внезапный выброс, пожар, горный удар, обрушение».

Что означает «достоверно», как, чем и кто определяет достоверность?

Пункт 22 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в угольных шахтах» в редакции приказа   
в части: «система контроля запыленности воздуха и пылевых отложений». Невозможно организовать объективный автоматический контроль запыленности воздуха и пылевых отложений (обоснование выше).

Предлагается приостановить действие приказа Ростехнадзора   
от 31.10.2016 г. № 449 «Инструкция по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, на которых ведутся горные работы» до гармонизации с ФЗ и ФНиП.

1. Приказом Ростехнадзора от 31.10.2016 № 450 «О внесении изменений в некоторые приказы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, устанавливающие требования в области промышленной безопасности при добыче угля подземным способом» (вступают в силу с 31.05.2017) вносятся следующие изменения в Федеральные нормы   
   и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности   
   в угольных шахтах» (далее – ПБ), утверждённые приказом Ростехнадзора   
   от 19.11.2013 № 550 (зарегистрирован Минюстом России 31.12.2013, регистрационный № 30961), с изменениями, внесёнными приказами Ростехнадзора от 02.04.2015 № 129 (зарегистрирован Минюстом России 20.04.2015, регистрационный № 36942) и от 22.06.2016 № 236 (зарегистрирован Минюстом России 24.08.2016, регистрационный № 43383):

Пункт 22 дополнить абзацами следующего содержания:

«Технические подсистемы и средства МФСБ должны соответствовать требованиям раздела 6 национального стандарта Российской Федерации «ГОСТ Р 55154-2012. Оборудование горно-шахтное. Системы безопасности угольных шахт многофункциональные. Общие технические требования», утверждённого   
и введённого в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 ноября 2012 г. № 1077».

Комментарий к изменениям, в части ГОСТ Р 55154-2012:

Согласно нормам, установленным Федеральным законом от 29.06.2015   
№ 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (далее – Закон   
№ 162-ФЗ), 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 (многофункциональная система безопасности) не только в РФ, но и в практике передовых угледобывающих стран. Как следствие, в нём устанавливаются   
не общие характеристики и принципы объекта стандартизации, а жесткие   
и нереальные нормы и требования, рассчитанные на перспективные достижения науки и техники. До настоящего времени отсутствует утверждённая (единая) Концепция создания МФСБ. Кроме этого ГОСТ Р 55154-2012 разрабатывался   
до введения в действие Закона № 162-ФЗ и как следствие не соответствует следующим нормам Закона № 162-ФЗ:

Статья 2. Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) документ по стандартизации - документ, в котором для добровольного и многократного применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации;

Статья 3. Цели и задачи стандартизации

2. Цели стандартизации достигаются путём реализации следующих задач:

1) внедрение передовых технологий, достижение и поддержание технологического лидерства Российской Федерации в высокотехнологичных (инновационных) секторах экономики;

Статья 17. Национальные стандарты и предварительные национальные стандарты

1. Национальные стандарты и предварительные национальные стандарты разрабатываются участниками работ по стандартизации в соответствии с главой 5 настоящего Федерального закона в целях содействия использованию полученных в различных областях знаний и решений, инноваций, достижений науки и техники.

2. Национальные стандарты и предварительные национальные стандарты разрабатываются на основе:

1) результатов научных исследований (испытаний) и измерений;

2) положений международных стандартов, региональных стандартов, региональных сводов правил, стандартов иностранных государств, сводов правил иностранных государств, стандартов организаций и технических условий, которые содержат новые и (или) прогрессивные требования к объектам стандартизации и способствуют повышению конкурентоспособности продукции (работ, услуг);

3) приобретенного практического опыта применения новых видов продукции, процессов и технологий.

Применение в ПБ ссылки на ГОСТ Р 55154-2012 делает его применение обязательным согласно части 2 статьи 27 Закона № 162-ФЗ:

Статья 27. Применение ссылок на национальные стандарты   
и информационно-технические справочники в нормативных правовых актах

1. Нормативные правовые акты могут содержать ссылки на официально опубликованные национальные стандарты и информационно-технические справочники.

2. Применение ссылок на национальные стандарты и (или) информационно-технические справочники в нормативных правовых актах допускается в целях обеспечения выполнения технических и функциональных требований нормативного правового акта и в случае, если Правительство Российской Федерации, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», иные заинтересованные государственные корпорации уполномочены на установление соответствующих требований.

4. Тексты национальных стандартов и информационно-технических справочников, на которые даны ссылки, прилагаются к соответствующим проектам нормативных правовых актов при прохождении ими установленных процедур разработки и утверждения.

Ввод в действие изменений ПБ, связанных с ГОСТ Р 55154-2012, приведет к прецеденту внесения в ПБ ссылок на другие ГОСТы, которые   
не гармонизированы с целями, задачами и принципами стандартизации, а также порядком разработки и утверждения национального стандарта, установленными нормами Закона № 162-ФЗ.

1. Зарегистрировано в Минюсте России 31 декабря 2013 г. № 30961. [↑](#footnote-ref-1)
2. Раздел XXIV Контроль рудничной атмосферы. [↑](#footnote-ref-2)
3. Зарегистрировано в Минюсте России 8 февраля 2013 г. № 26936. [↑](#footnote-ref-3)