От 21.07.2017 г. № 20131-ОФ/Д26и

|  |
| --- |
| Ростехнадзор |
|  |

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта приказа |
| На письмо Ростехнадзора от 22 июня 2017 г. № 00-02-04/529 |

 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Ростехнадзора
«Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности при разработке угольных месторождений открытым 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 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом»
(далее соответственно – проект акта, Правила безопасности) и сообщает следующее.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/08/12-16/00059865).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 6 по 19 декабря 2016 г., а также публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия
(далее – сводный отчет) в срок с 27 января по 27 февраля 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 переработку действующих на сегодняшний день Правил безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом, утвержденных постановлением Госгортехнадзора России от 30 мая 2003 г. № 45[[1]](#footnote-1).

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 29 июня по 7 июля 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, 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 поступила позиция
ПАО «Южный Кузбасс», в которой отмечена поддержка предлагаемых к утверждению проектом акта Правил безопасности и сообщается об отсутствии замечаний
и предложений.

Также поступили позиции ФАУ «Главгосэкспертиза России»,
ОАО «УК «Кузбассразрезуголь» и АО «УК «Северный Кузбасс», в которых отмечена поддержка предлагаемых проектом акта Правил безопасности 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. Положениями Правил безопасности устанавливается ряд требований, выходящих за рамки регулирования проекта акта, относящихся к области технического регулирования и не относящихся к установленной компетенции разработчика.

Так, пунктами 188, 189, 190, 195, 203, 205, 213, 219, 220, 221, 227, 228 231, 242, 246, 253 257, 280, 307, 308, 309, 326, 342, 354, 362, 369, 370, 372, 378, 385, 409, 423, 426, 429, 430, 499, 500, 553, 554 Правил безопасности устанавливается ряд требований
к технологическому оборудованию, производственным процессам или связанным с ними процессам эксплуатации.

Таким образом, указанные положения Правил безопасности регулируют отношения в области технического регулирования.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 г.
№ 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – закон о техническом регулировании) устанавливается, что указанный закон регулирует отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также оценки соответствия (далее – продукция).

В соответствии с абзацем четвертым части 3 статьи 7 закона о техническом регулировании установлена норма, согласно которой не включенные в технические регламенты требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями
к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации
и утилизации, правилам и формам оценки соответствия, правила идентификации, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам
их нанесения не могут носить обязательный характер. При этом в соответствии
с частью 3 статьи 4 закона о техническом регулировании федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера, за исключением случаев, установленных статьями 5 и 9.1 указанного закона.

Принимая во внимание, что проект акта относится к нормативному правовому акту федерального органа исполнительной власти, а также содержит дополнительные обязательные требования к продукции, считаем необходимым исключить указанные требования из представленной редакции проекта акта.

Дополнительно требуется обратить внимание на то, что принятие проекта акта
на практике может привести к возникновению избыточных обязанностей и ограничений в отношении субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий должностными лицами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение федерального государственного надзора за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы в области промышленной безопасности, и его территориальных органов на предмет выполнения указанными субъектами требований, не относящихся к компетенции такого органа. Таким образом, считаем, что проектируемый перечень требований к технологическому оборудованию
и производственным процессам противоречит основным принципам защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), установленным положениями статьи 3 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Учитывая изложенное, представляется целесообразным в редакции проекта акта исключить либо доработать соответствующим образом пункты 188, 189, 190, 195, 203, 205, 213, 219, 220, 221, 227, 228 231, 242, 246, 253 257, 280, 307, 308, 309, 326, 342, 354, 362, 369, 370, 372, 378, 385, 409, 423, 426, 429, 430, 499, 500, 553, 554 Правил безопасности в части исключения требований в области технического регулирования,
а также промышленной и пожарной безопасности (пункты 163-185 Правил безопасности).

1. Пунктом 455 Правил безопасности устанавливается, что в целях обеспечения условий безопасной эксплуатации технических устройств, осуществления оперативного управления производственными технологическими процессами
на опасном производственном объекте, недопущения развития и реализации опасных производственных ситуаций на разрезах должны быть созданы комплексы технических, технологических, инженерных и информационных систем, объединенных
в многофункциональную систему безопасности (далее – МФСБ), обеспечивающую снижение уровня риска возникновения аварийных ситуаций, обусловленного
горно-геологическими и горнотехническими условиями и организацией производства
на конкретном разрезе (предприятии).

В соответствии с пунктами 456 и 457 Правил безопасности МФСБ должна предусматривать такие параметры, как, например, противодействие условиям возникновения аварий и снижения вероятности возникновения условий для реализации аварий, предотвращение развития аварии и уменьшение ущерба от ее реализации, осуществление противоаварийного управления и защиты, а также обеспечение постоянной готовности средств и систем защиты. Кроме того, в первую очередь,
МФСБ должна обеспечивать, например, контроль состояния ведения открытых горных работ в соответствии с проектными решениями и календарным планом развития горных работ, работы основного горного и транспортного оборудования, обеспечивать контроль запыленности и загазованности воздуха рабочей зоны, геомеханических и сейсмических процессов, ранних признаков эндогенных и экзогенных пожаров и локализации экзогенных пожаров, а также систем оповещения и определения местоположения оборудования и персонала, функционирования систем связи, в том числе двух каналов связи с подразделением профессионального аварийно-спасательного формирования (далее – ПАСС(Ф)), а также контроль других систем (подсистем) безопасности с учетом специфики разреза.

Вместе с тем пунктом 3 проекта акта устанавливается, что рассматриваемый проект акта вступает в силу по истечении шести месяцев после его официального опубликования, за исключением пункта 452 Правила безопасности, который для действующих разрезов вступает в силу с 1 января 2021 года.

На основании вышеизложенного, а также принимая во внимание предполагаемые затраты недропользователей, необходимых для реализации проектируемых проектом акта требований по созданию комплексов МФСБ, а также отражение данных затрат
в инвестиционных стратегиях угольных компаний, Минэкономразвития России считает необходимым для действующих разрезов отложить вступление в силу пункта 455 Правила безопасности до 1 января 2022 года.

* 1. Также считаем необходимым отметить консолидированную позицию недропользователей по вопросу целесообразности послабления проектируемых
	пунктом 457 правил безопасности требований, предъявляемых к МФСБ по обеспечению первоочередного контроля.

Так, для угольных компаний, осуществляющих свою деятельность по разработке месторождений открытым способом, считаем достаточным обеспечение первоочередного контроля МФСБ исключительно по следующим направлениям:

- состояния ведения открытых горных работ в соответствии с проектными решениями и календарным планом развития горных работ;

- работы основного горного и транспортного оборудования;

- систем оповещения и определения местоположения оборудования и персонала;

- функционирования систем связи, в том числе двух каналов связи
с подразделением ПАСС(Ф), обслуживающим разрез.

1. Согласно пункту 43 Правил безопасности при остановке работ на разрезе запрещается нахождение на его территории лиц, не связанных с обеспечением его жизнедеятельности или с ликвидацией аварии.

Однако в связи с тем, что горные работы могут быть остановлены не на всем разрезе, но и на отдельных его участках, считаем целесообразным добавить пункт 43 Правил безопасности после слов «на разрезе» словами «или его участке (участках)» далее по тексту.

* 1. Также обращаем внимание разработчика на несоответствия
	в предъявляемых абзацем 4 пункта 43 Правил безопасности требований в части запрета переезда бульдозеров, автомобилей и других колесных и гусеничных машин через железнодорожные пути, тогда как в установленных местах, специально оборудованных и обозначенных указателями, данным абзацем это уже разрешено.

Кроме того, данное требование продублировано пунктом 198 Правил безопасности, что требует соответствующей доработки проекта акта в виде его исключения из пункта 43 Правил безопасности.

1. Согласно пункту 351 Правил безопасности в течение периода отрицательных температур автомобильные дороги, площадки, предназначенные для обслуживания, приема-сдачи смен, заправки топливом карьерных самосвалов, должны систематически очищаться от снега и льда и посыпаться песком, шлаком, мелким щебнем или обрабатываться специальным составом.

Считаем, что реализация данных требований исключающих возможность использования собственных пород разреза (противоскользящих материалов) может привести к возникновению риска увеличения затрат угольных компаний на десятки
и сотни миллионов рублей в год.

В связи с этим пункт 351 Правил безопасности предлагаем видоизменить
и представить в редакции согласно которой, автомобильные дороги должны систематически посыпаться *противоскользящими материалами* (песком, шлаком или обрабатываться специальным составом).

1. Пунктом 131 Правил безопасности устанавливается, что погрузочные железнодорожные пути должны иметь превышение над уровнем стояния экскаватора или других механизмов, определяемое локальным проектом, утвержденным техническим руководителем разреза.

Предлагаем разработчику перенести данный пункт требований в раздел 7.1 Технологический железнодорожный транспорт.

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.

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

С.А. Ефимов

(495) 650 87 00 доб. 2658

Департамент оценки регулирующего воздействия

1. Зарегистрировано в Минюсте РФ 16 мая 2003 г. № 4694. [↑](#footnote-ref-1)