

Федеральная служба
по экологическому, технологическому
и атомному надзору
(Ростехнадзор)

Об оценке регулирующего воздействия
проекта приказа

от 1 июня 2016 г. № 00-02-04/588

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Ростехнадзора
«Об утверждении Положения о порядке подготовки, рассмотрения и согласования
планов и схем развития горных работ по видам полезных ископаемых»

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 Положения о порядке подготовки, рассмотрения и согласования планов и схем развития горных работ по видам полезных ископаемых» (далее – проект акта, проект приказа, проект Положения соответственно) 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: 02/08/01-16/00045529).

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 25 января по 12 февраля 2016 г., а также публичные обсуждения текста проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия

(далее – сводный отчет) в срок с 3 марта по 15 апреля 2016 г.

Согласно пункту 1.5 сводного отчета проект приказа разработан в соответствии с частью 6 статьи 24 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах), а также пунктом 21 Правил подготовки, рассмотрения и согласования планов и схем развития горных работ по видам полезных ископаемых, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2015 г. № 814 (далее – постановление № 814), которыми установлено, что мероприятия по выполнению основных требований об обеспечении безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, включаются в планы или схемы развития горных работ, которые подлежат согласованию с органом государственного горного надзора, а требования к подготовке, содержанию и оформлению графической части

и пояснительной записки с табличными материалами по видам полезных ископаемых, в том числе в электронном виде, графику рассмотрения планов и схем развития горных работ, решению о согласовании либо отказе в согласовании планов и схем развития горных работ, форме заявления пользователя недр, а также требования к соблюдению условий безопасного недропользования устанавливаются органом государственного горного надзора¹.

В соответствии с пунктом 5.1 сводного отчета целью предлагаемого регулирования является обеспечение регулирования отношений недропользования в части безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, в том числе:

- развитие существующих механизмов планирования горных работ;

¹ В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» полномочия в сфере государственного горного надзора закреплены за Ростехнадзором.

- повышение уровня обеспечения безопасных условий труда при недропользовании;

- снижение аварийности и травматизма при недропользовании;

- принятие оперативных решений проблем, возникающих из-за изменения горно-геологической и горнотехнической обстановки на основе комплексного учета факторов, влияющих на рациональную и безопасную отработку месторождений.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что при подготовке проекта приказа 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 9 по 22 июня 2016 г. Проект акта и перечень вопросов по нему были направлены в 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 РСПП, Сибирского института горного дела, ПАО АНК «Башнефть», ОАО «НК «Роснефть», АО НК «РуссНефть», ПАО «Газпром нефть», ПАО «Татнефть», ОАО «Сургутнефтегаз», АО «Воркутауголь», ОАО «Зарубежнефть», ООО «Иркутская нефтяная компания», АО «ЕВРАЗ КГОК», а также ФГУП «ВГСЧ», в соответствии с которыми в проектируемых проектом акта изменениях, содержатся риски, которые могут привести к негативным последствиям.

Таким образом, по итогам подготовки настоящего заключения с учетом информации, представленной разработчиком, а также поступивших замечаний и предложений в отношении проекта акта могут быть представлены следующие замечания.

1. Пунктом 21 постановления № 814 к полномочиям Ростехнадзора (органа государственного горного надзора) отнесено установление требований к подготовке, содержанию и оформлению графической части и пояснительной записки с табличными

материалами по видам полезных ископаемых, в том числе в электронном виде, графику рассмотрения планов и схем развития горных работ, решению о согласовании либо отказе в согласовании планов и схем развития горных работ, форме заявления пользователя недр, а также требования к соблюдению условий безопасного недропользования.

По мнению Минэкономразвития России, требования пунктов 4, 5, 8 и 10 проекта Положения не являются предметом правового регулирования проекта акта, выходят за рамки полномочий Ростехнадзора и дублируют положения Постановления № 814, следовательно, подлежат исключению из проекта Положения, а наименование проекта акта подлежит доработке в соответствии с требованиями постановления № 814.

2. Согласно статье 24 Закона о недрах, а также в соответствии с пунктом 5 постановления № 814 недропользователь обязан ежегодно подготавливать планы развития горных работ по видам полезных ископаемых на каждый участок недр, предоставленный в пользование, а также представлять их на рассмотрение и согласование в органы Ростехнадзора.

По результатам анализа проекта приказа и прилагаемых к нему материалов, Минэкономразвития России установлено, что проектируемые в проекте акта требования не учитывают специфику работ по добыче различных видов полезных ископаемых.

По мнению участников дополнительных публичных консультаций, в проекте Положения необходимо предусмотреть отдельные разделы требований по видам полезных ископаемых и видам горных работ, а также разработать требования к планам развития горных работ по видам горных работ – вскрышные, подготовительные, культивационные, маркшейдерские, работы по добыче полезных ископаемых и работы, связанные с первичной переработкой минерального сырья.

Представляется, что недропользователь не должен самостоятельно определять, какие требования Положения применимы к его плану развития горных работ, а какие нет. В случае принятия проекта Положения в представленной редакции могут возникнуть риски при неучете требований каких-либо пунктов получить отказ в согласовании плана развития. Так, например, пункты 9.3, 9.7, 14.3, 14.5, 14.6, 16.4, 24.7, 26.1, 26.3, 26.4, 37.5, 37.6, 56.6 проекта Положения не учитывают специфику

работы

по добыче различных видов полезных ископаемых и не относятся к разработке месторождений углеводородного сырья (далее – УВС).

Таким образом, поскольку проектируемые проектом Положения требования не учитывают специфику работ по добыче различных видов полезных ископаемых, они не повысят качество планирования работ и не решат проблему устранения причин аварийности и травматизма при ведении горных работ, следовательно, цели предлагаемого регулирования, указанные в пункте 5.1 сводного отчета, не будут достигнуты.

Кроме того, представленная на рассмотрение редакция проекта Положения может вызвать сложности и неоднозначный подход территориальных органов Ростехнадзора при рассмотрении и согласовании планов развития горных работ.

3. Проект акта предусматривает включение в планы развития горных работ сведений, которые по мнению представителей отрасли выходят за рамки показателей, которые согласно положениям постановления № 814 должны быть отражены в планах и схемах развития горных работ.

Так, например, пункты 9.1, 9.4, 9.5, 9.8, 9.9, 24.6, 25.2, 26.1, 26.4, 27, 27.1, 27.2, 32 проекта Положения содержат требования о предоставлении информации в области охраны недр или выполнения условий лицензий на право пользования недрами, которая также не относится к компетенциям Ростехнадзора в соответствии с положениями Федерального закона от 5 апреля 2016 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам стандартизации»²

(далее – Федеральный закон № 104-ФЗ), а также постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (далее – Положение о Ростехнадзоре).

В связи с этим считаем необходимым исключить из представленной редакции проекта Положения требования предоставления информации в части рационального использования и охраны недр, охраны окружающей среды, а также в части выполнения

² Начало действия документа – 1 июля 2016 г.

условий пользования недрами, за исключением сведений, имеющих отношение к обеспечению безопасности при пользовании недрами, определению направлений развития горных работ.

3.1 Пункт 25.3 проекта Положения содержит требование предоставления информации в области охраны труда, которая также не относится к компетенциям Ростехнадзора в соответствии с Положением о Ростехнадзоре.

4. Пунктами 9.2, 21.1, 25.5, 26.2 и таблицей 17 проекта Положения предъявляются требования по созданию систем наблюдений за состоянием горных отводов.

Вместе с тем, поскольку действующее на сегодняшний день регулирование не содержит требований к системам наблюдений, перечню мероприятий по наблюдению за состоянием горных отводов, во избежание предъявления должностными лицами территориальных органов Ростехнадзора неустановленных законодательством требований к системам наблюдения за состоянием горных отводов, представляется необходимым внести уточнение, что система наблюдений за состоянием горных отводов (в том числе перечень мероприятий, сроки их осуществления, методы наблюдений, наблюдаемые пункты, методики оценки, интерпретации результатов наблюдений) определяются недропользователем при проектировании (планировании) маркшейдерских работ.

5. Проект Положения содержит нормы, положения, термины, имеющие неоднозначное толкование: «участки добычи общераспространенных полезных ископаемых», «участки добычи подземных вод», «участки для закачки промстоков», «наблюдения за состоянием горных отводов», «обоснование по уточнению объемов нормируемых потерь», «исходные данные для расчета регулярных платежей за пользование недрами», «сведения о фактической численности лиц, ответственных за руководство горными работами и специалистов», «сведения об объемах фактических потерь на предстоящий период», следовательно, подлежит доработке в указанной части.

6. Для однозначного толкования требований пункта 34.2 проекта Положения о наличии заключений экспертиз и деклараций промышленной безопасности считаем необходимым конкретизировать объекты, проекты, решения, в отношении которых

необходимо представлять сведения о заключениях экспертиз и деклараций промышленной безопасности либо указать ссылки на нормативные правовые акты, устанавливающие требования по их представлению.

Кроме того, считаем необходимым исключить дублирование планов развития горных работ по одному месторождению и предусмотреть возможность подготовки одного плана горных работ для разработки месторождений УВС и добычи подземных вод, если добыча подземных вод осуществляется для технологических нужд разработки месторождения УВС (так как при добыче УВС вода добывается для нужд поддержания пластового давления и является частью технологического процесса разработки месторождения УВС).

7. Требования пункта 34.4 проекта Положения в части предоставления информации об аттестации персонала подрядчика по промышленной безопасности в период защиты планов и схем развития горных работ на практике представляются невыполнимыми. Так как согласно пункту 49 проекта Положения рассмотрение планов (схем) осуществляется в период с 20 сентября по 25 декабря года, предшествующего планируемому, то есть в период, когда закупочные процедуры по выбору подрядчика еще не завершены и подрядчик не определен.

8. Требования пункта 19.2 проекта Положения представляются сложно выполнимыми на практике по причине того, что на планах поверхности, которые должны быть в масштабе 1:25000 или 1:50000, невозможно отобразить схему транспортирования до пункта приема в систему магистрального трубопровода, так как расстояние от месторождения нефти до пункта приема может составлять 200 и более километров, что в масштабе 1:50000 означает размер графического приложения более 4-х метров. В связи с этим, а также учитывая огромные территории месторождений УВС представляется целесообразным предусмотреть в отдельных случаях, предоставление графических материалов в масштабе 1:100 000.

9. В целях снижения трудозатрат недропользователей при подготовке планов развития горных работ представляется целесообразным дополнить проект Положения нормой о допустимости представления проектов планов горных работ и документов, сведений, необходимых для согласования планов, как на бумажных, так и на электронных носителях - по решению недропользователя (заявителя).

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.

С.В. Шипов

С.А. Ефимов
(495) 650 87 00 доб. 2658
Департамент оценки регулирующего воздействия