

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ЗАКЛЮЧЕНИЕ****ОБ ЭКСПЕРТИЗЕ****ПРИКАЗА МЧС РОССИИ ОТ 29 НОЯБРЯ 2013 Г. N 765****"ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОРЯДКА СОЗДАНИЯ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ
ГОРНОСПАСАТЕЛЬНЫХ КОМАНД"**

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. N 633 "Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" (далее - Постановление N 633), приказом Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. N 634 "Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности" (далее - Приказ N 634), а также Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти во втором полугодии 2014 г. от 25 июня 2014 г. N 950-ОФ/Д26вн Минэкономразвития России проведено экспертизу приказа МЧС России от 29 ноября 2013 г. N 765 "Об утверждении Порядка создания вспомогательных горноспасательных команд" (далее соответственно - Приказ, Порядок), зарегистрированного Минюстом России 30 декабря 2013 г. N 30896, и сообщает следующее.

1. Цели регулирования, установленного Приказом

Приказом устанавливается порядок создания вспомогательных горноспасательных команд (далее - ВГК) организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты I и II классов опасности (далее - ОПО I и II классов), на которых ведутся горные работы в соответствии с пунктом 1 Порядка.

Приказ разработан во исполнение статьи 16.2 Федерального закона от 20 июня 1996 г. N 81-ФЗ "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности" и статьи 10 Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Указанные статьи в соответствии с Федеральным законом от 4 марта 2013 г. N 22-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" (далее - Закон о внесении изменений) вступили в силу 1 января 2014 года.

2. Общее описание регулирования

К сфере регулирования Приказа относятся организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты I и II классов опасности, на которых ведутся горные работы.

В соответствии с информацией, представленной разработчиком письмом от 11 ноября 2014 г. N 00-04-04/1796, количество субъектов предпринимательской деятельности (за исключением угольных шахт), на которых распространяется действие Закона о внесении изменений, составляет 152 подземных рудника и 326 карьеров по добыче руды.

Приказ применяется наряду с приказом МЧС России от 23 декабря 2005 г. N 999 "Об утверждении Порядка создания нештатных аварийно-спасательных формирований" (далее - Приказ МЧС России N 999).

Порядок создания нештатных ВГК предусматривает:

1. Разработку структуры и табеля оснащения ВГК специальными техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами.

2. Укомплектование ВГК личным составом, оснащение их специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами, в том числе за счет существующих аварийно-восстановительных, ремонтно-восстановительных, медицинских и других подразделений.

3. Осуществление подготовки и руководства деятельностью ВГК.

4. Осуществление всестороннего обеспечения применения ВГК.
 5. Осуществление планирования и применения ВГК.
 6. Поддержание ВГК в состоянии готовности к выполнению задач по назначению.
3. Анализ необходимости регулирования данной сферы

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 60(1) Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. N 260, ранее представлялось в адрес разработчика заключение об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части организации деятельности вспомогательных горноспасательных команд" от 24 сентября 2012 г. N 20370-ОФ/Д26и (далее - заключение об ОРВ).

Разработчиком в представленных в Минэкономразвития России в рамках подготовки заключения об ОРВ сведений, расчетов и обоснований отмечалось, что вследствие отраслевой направленности соответствующих нормативных правовых актов необходима актуализация требований по ВГК для угледобывающих предприятий, в том числе в части их численности и оснащения.

Согласно пояснительной записке к Закону о внесении изменений, конечной целью проекта является сокращение уровня смертности от полученных травм в результате аварий и инцидентов на горнодобывающих предприятиях, а также масштаба и тяжести последствий аварии посредством внедрения механизма обязательного присутствия на таких предприятиях ВГК, способных осуществлять квалифицированные действия по спасению людей и ликвидации аварий в начальный момент времени до прибытия подразделений военизированных горноспасательных частей.

При этом в заключении об ОРВ Минэкономразвития России отмечено, что указанные выводы разработчиком были сделаны в отсутствие данных, которые бы однозначно указывали на зависимость между наличием или отсутствием на объекте ВГК, уровнем квалификации ее сотрудников и масштабом последствий аварий, в том числе в части уровня смертности от полученных травм в результате аварий и инцидентов.

В связи с отсутствием у разработчика указанных данных, в заключении об ОРВ были сделаны, среди прочих, следующие выводы о том, что положениями проекта федерального закона требование по обязательному оснащению ВГК распространяется на опасные производственные объекты, на которых ведутся горные работы, а также работы в подземных условиях.

Кроме того, было отмечено, что к указанным объектам также могут быть отнесены и добыча общераспространенных полезных ископаемых либо разработка россыпных месторождений открытым способом без применения взрывных работ.

Учитывая, что условия эксплуатации указанных объектов не предполагают наличия возникновения аварий либо инцидентов, аналогичных рискам на угольных шахтах, рудниках и объектах подземного строительства, а также, учитывая отсутствие в представленных разработчиком материалах сведений, обосновывающих необходимость распространения регулирования, в том числе и на такие объекты, во избежание возложения избыточных обязанностей и ограничений на субъектов предпринимательской деятельности, в заключении об ОРВ был сделан вывод о необходимости исключения указанных объектов из области регулирования проекта акта.

Вместе с тем при реализации организациями, эксплуатирующими ОПО I и II классов, на которых ведутся подземные горные работы (за исключением шахт угольной промышленности), отдельных требований пункта 6 Порядка, в части обеспечения нормативной численности ВГК, возникают определенные затруднения, связанные с необходимостью увеличения численности работников, не занятых на производстве, что усложняет ведение основной деятельности и приводит к существенным издержкам.

В рамках проведенных публичных консультаций по Приказу от Ростехнадзора и организаций, эксплуатирующих ОПО I и II классов, на которых ведутся подземные горные работы (за исключением шахт угольной промышленности), были представлены сведения (информация) и расчеты, результаты анализа которых подтвердили утверждение о том, что в Приказе содержатся положения, необоснованно затрудняющие ведение указанными хозяйствующими субъектами предпринимательской и иной деятельности.

Так, Ростехнадзором письмом от 11 ноября 2014 г. N 00-04-04/1796 в ответ на письмо Минэкономразвития России от 29 октября 2014 г. N Д26и-676 представлена статистическая информация о количестве аварий, произошедших на опасных производственных объектах горнорудной и угольной промышленности. На основании представленной информации и данных из отчетов о деятельности Ростехнадзора за соответствующий год, опубликованной на официальном сайте по адресу

<http://www.gosnadzor.ru/public/>, в период с 2005 по 2013 годы проведен сравнительный анализ числа аварий и количества смертельно травмированных работников предприятий угольной и горнорудной промышленности, результаты которого представлены в Таблице 1 и на Графиках 1, 2 (Приложение N 2).

Из представленных в таблице данных следует, что число аварий в среднем за анализируемый период в угольной промышленности в 2,13 раза превышает аналогичные показатели в горнорудной промышленности.

Одновременно количество смертельно травмированных за период с 2005 по 2013 годы в угольной промышленности в 14,7 раза превысило показатели в горнорудной промышленности.

Учитывая, что количество опасных производственных объектов в угольной промышленности в 10 раз превышает такой показатель в горнорудной промышленности, показатели числа аварий и количества смертельно травмированных будет корректным привести к усредненным показателям на один объект в год (Таблица 2, Приложение N 2). За период 2005 по 2013 годы усредненные показатели числа аварий и количества случаев смертельного травматизма на один объект в год в угольной промышленности значительно превышают аналогичные показатели в горнорудной промышленности.

Следует отметить, что в анализируемые периоды только на угольных шахтах функционировали ВГК, обязанность по созданию которых была установлена такими отраслевыми актами, как Положением о вспомогательной горноспасательной службе на предприятиях по добыче угля, утвержденным Минтопэнерго России от 18 сентября 1997 г. и согласованным Госгортехнадзором России 22 августа 1997 г. (далее - Положение о ВГК), и Положением о военизированных горноспасательных частях угольной промышленности Минтопэнерго России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 1992 г. N 432 (далее - Положение о ВГЧС).

Несмотря на наличие на объектах угольной промышленности ВГК и отсутствием ВГК на объектах горнорудной промышленности, показатель уровня смертельного травматизма и количества аварий на объектах угольной промышленности значительно превышает аналогичный показатель на объектах горнорудной промышленности.

Таким образом, наличие или отсутствие ВГК на объекте не является основополагающей и ключевой причиной снижения показателя смертельного травматизма.

Ростехнадзором в письме Минэкономразвития России от 11 ноября 2014 г. N 00-04-04/1796 представлена также статистическая информация о количественных параметрах сил, задействованных в локализации и ликвидации последствий аварий.

Так, в соответствии с данными Ростехнадзора, на объектах угольной промышленности в начальный период возникновения аварии до прибытия военизированных горноспасательных частей в ее ликвидации задействованы члены ВГК, находящиеся на рабочих местах. По прибытии военизированных горноспасательных частей на спасение людей и ликвидацию аварии направляются подразделения в составе 5 - 6 человек. Как правило, в ликвидации аварии участвуют не менее 2 - 3 горноспасательных отделений. При травмировании работников (со средней или тяжелой степенью тяжести) также вызывается отделение военизированной горноспасательной части.

На объектах горнорудной промышленности горноспасательное обслуживание до 2010 года обеспечивалось силами и средствами отраслевых военизированных горноспасательных частей ФГУ "Управление ВГЧС в строительстве", ФГУП "СПО "Металлургобезопасность", горноспасательными частями акционерных обществ "Агрохимбезопасность" в составе ОАО "Агрохиминвест", ЗАО "Промышленная Безопасность", а также ООО "Противоаварийная служба ВГЧС Сибири" и иными профессиональными аварийно-спасательными службами, в том числе входящими в составы горнодобывающих предприятий.

Представленная Ростехнадзором информация за период с 2005 по 2013 годы отражена в Таблице 3.

Исходя из представленных в Таблице 3 данных показатели смертельного травматизма на объектах угольной промышленности в 125 раз превышают аналогичные значения на объектах горнорудной промышленности, на которых в начальный период аварии принимали участие не ВГК, а профессиональные военизированные горноспасательные части, уровень квалификации сотрудников которых значительно выше.

Таким образом, на показатель уровня смертельного травматизма оказывает существенное влияние уровень квалификации действий по спасению людей и ликвидации чрезвычайных ситуаций в начальный момент возникновения аварии.

При этом изложенные выводы подтверждены позициями, представленными субъектами предпринимательской и иной деятельности при проведении публичных консультаций по Приказу.

Так, согласно позициям Российского союза промышленников и предпринимателей, ОАО "ГМК "Норильский никель", ОАО "РУСАЛ Ачинский глиноземный комбинат" и ОАО "Севуралбокситруда" следует, что на ОПО I и II классов горнодобывающей, металлургической и химической промышленности, на которых

ведутся подземные или открытые горные работы, целесообразность создания вспомогательных горноспасательных команд (далее - ВГК) должна определяться создающей их организацией, эксплуатирующей ОПО I и II классов, с учетом следующих факторов:

- наличие в организации собственного профессионального аварийно-спасательного формирования;
- наличие у организации договора с профессиональными аварийно-спасательными формированиями;
- расчетное время прибытия на ОПО I и II классов профессиональных аварийно-спасательных формирований, исходя из его специфики.

В соответствии с позицией ОАО "Атомредметзолото" предлагаемый Приказом вариант решения проблемы не является оптимальным. Наиболее приемлемым вариантом является наличие собственных профессиональных военизированных горноспасательных частей на объекте.

Ростехнадзором в письме от 11 ноября 2014 г. N 00-04-04/1796 также представлена статистическая информация о размерах экономического ущерба от аварий, произошедших на ОПО I и II классов горнорудной и угольной промышленности в периоды с 2009 по 2013 годы, изложенная на Графике 4.

В соответствии с результатами сравнительного анализа данных по оценке экономического ущерба, представленных на Графике 4, следует, что показатели экономического ущерба на объектах угольной промышленности в более чем пять раз превышают аналогичные показатели на объектах горнорудной промышленности, на которых в начальный период аварии принимали участие не ВГК, а профессиональные военизированные горноспасательные части.

На основании анализа представленных данных можно предположить, что, несмотря на наличие на объектах угольной промышленности ВГК, а также отсутствие ВГК на объектах горнорудной промышленности, показатели уровня смертельного травматизма, уровня квалификации сотрудников ВГК и масштабы последствий аварий значительно превышают на объектах угольной промышленности.

Соответственно, указанное аргументирует необходимость государственного вмешательства в вопросы, связанные с повышением уровня квалификации сотрудников на объектах угольной промышленности.

4. Анализ отдельных положений Приказа

Анализ положений Приказа выявил следующие нормы, сопряженные с избыточными расходами субъектов предпринимательской и иной деятельности.

4.1. Нормативы численности ВГК.

Пунктом 6 Порядка установлено, что общее количество членов ВГК в организации должно быть: не менее 10% от числа работников, занятых на подземных горных работах, - на шахтах угольной промышленности;

не менее 5% от числа работников, занятых на подземных горных работах, - на объектах ведения подземных горных работ (за исключением шахт угольной промышленности);

не менее 3 человек в смену - на объектах ведения открытых горных работ.

Ранее обязательные требования по созданию ВГК до вступления в силу Федерального закона от 20 июня 1996 г. N 81-ФЗ "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности" и статьи 10 Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" были возложены в отношении объектов подземного строительства и угольной промышленности.

Обращаем внимание, что в соответствии с требованиями пункта 11 приказа МЧС России N 999 при создании штатных аварийно-спасательных формирований учитываются наличие и возможности штатных аварийно-спасательных формирований и аварийно-спасательных служб (пункт). Указанное требование в Приказе не учтено.

В связи с изложенным, пунктом 6 Порядка могут устанавливаться требования к перечню задач ВГК по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций для объектов угольной промышленности. Установление же требований к минимальной численности ВГК на объектах горнорудной промышленности, по мнению участников публичных консультаций, должно оставаться в рамках компетенции организаций, эксплуатирующих ОПО I и II классов, которые в начальный период возникновения аварий используют профессиональные аварийно-спасательные службы и формирования.

Установление требований к минимальной численности ВГК на объектах горнорудной промышленности приводит к необходимости привлечения значительного числа работников, составляющего более чем 3% <1> от численности работников, занятых на горных работах, и, как следствие, к увеличению расходов на социальную защиту работников объектов горнодобывающей промышленности. Введение, замена и

пересмотр норм труда, в том числе нормативов численности, работников, занятых на основном производстве, устанавливается работодателем в локальных нормативных актах в соответствии со статьей 162 Трудового кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс). При этом, согласно статье 151 Кодекса, на работодателя возложена обязанность по установлению дополнительной оплаты с учетом содержания или объема дополнительных работ.

<1> Информация предоставлена в рамках проведения экспертизы Приказа.

В соответствии со статьями 164 и 165 Кодекса, помимо общих гарантий и компенсаций работникам - членам ВГК, организация обязана предоставлять ряд других гарантий и компенсаций, установленных статьей 25 Федерального закона от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей".

Кроме того, по мнению ряда экспертов, значительными являются расходы на обучение (в том числе командировочные) и на материально-техническое оснащение ВГК.

В связи с изложенным, соблюдение единых требований по численности ВГК для субъектов угольной и горнорудной промышленности приведет к необоснованному отвлечению дополнительных значительных финансовых средств на создание ВГК, являющихся непроизводственными расходами.

Таким образом, представляется целесообразным исключить соответствующее требование из текста Приказа.

4.2. Установлены обязательные требования по расстановке членов ВГК.

Пунктом 6 Порядка установлено, что общее количество членов ВГК в организации должно быть не менее 5% от числа работников, занятых на подземных горных работах - на объектах ведения подземных горных работ (за исключением шахт угольной промышленности). Общее количество членов ВГК на объектах ведения подземных горных работ должно обеспечивать, при их расстановке по рабочим местам и сменам, прибытие к месту аварии не менее чем 2 членов ВГК в течение 30 минут с момента получения задания или сообщения об аварии.

Соблюдение требований по расстановке членов ВГК приводит к фактическому увеличению численности ВГК с 5% до 11% от числа работников, занятых на подземных горных работах - на объектах ведения подземных горных работ (за исключением шахт угольной промышленности).

Горноспасательное обслуживание организаций, эксплуатирующих ОПО I и II классов, на которых ведутся подземные горные работы, осуществляется привлекаемыми по договорам или собственными профессиональными аварийно-спасательными службами (формированиями) в соответствии со статьей 10 Федерального закона N 116-ФЗ.

Время прибытия к месту аварии, а также расстановка по рабочим местам и сменам членов ВГК с момента получения задания или сообщения об аварии, устанавливается Планом мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, в соответствии с Положением о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. N 730.

Требование по расстановке членов ВГК влечет для субъектов горнорудной промышленности необходимость приобретения дополнительного оснащения членов ВГК.

Таким образом, представляется целесообразным исключить соответствующее указанное требование из текста Приказа.

5. Расчет размеров расходов субъектов предпринимательской деятельности, связанных с исполнением требований Приказа

В соответствии с подпунктом 1 статьи 5 и статьи 16 Федерального закона от 20 июня 1996 г. N 81-ФЗ "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности" государственное регулирование и финансирование реструктуризации угольной промышленности основывается на принципе государственного финансирования мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и формированию социальной политики в отношении подразделений военизированных аварийно-спасательных частей, которые непосредственно обслуживают объекты угольной промышленности.

Как следует из Приложения N 5 к Долгосрочной программе развития угольной промышленности России на период с 2011 года до 2030 года объем финансирования мероприятий по защите населения и

территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на объектах угольной промышленности запланирован в объеме 568 млн. рублей бюджетных ассигнований.

В рамках настоящей экспертизы Приказа объем расходов субъектов предпринимательской деятельности, связанных с исполнением требований пункта 6 Порядка, является значительным и представлен в Таблице 4 (Приложение N 2).

Таким образом, средние затраты на создание ВГК на одну организацию составят от 0,8 до 18,8 млн. руб. на основании расчетных данных, представленных субъектами горнорудной промышленности, что в планируемом отчетном периоде приведет к значительным необоснованным расходам.

6. Выводы по итогам проведения экспертизы нормативного акта

По результатам экспертизы нормативного акта выявлены положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и иной деятельности субъектами горнорудной промышленности. В соответствии с пунктом 3 Постановления N 633 Минэкономразвития России считает целесообразным внести в Министерство юстиции Российской Федерации предложения о необходимости внесения в положения пункта 6 Приказа следующих изменений.

1. Дополнить Приказ нормой о том, что при создании ВГК учитываются наличие и возможности профессиональных аварийно-спасательных служб (формирований), обслуживающих организации, эксплуатирующие ОПО I и II классов, на которых ведутся горные работы подземным способом (за исключением шахт угольной промышленности).

2. Включить в Приказ положение о том, что численность и расстановка членов ВГК определяется организациями, эксплуатирующими ОПО I и II классов, на которых ведутся горные работы подземным способом (за исключением шахт угольной промышленности), исходя из возложенных на них задач планами мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах.

О.В.ФОМИЧЕВ