

## О разработке и применении нормативных правовых актов Ростехнадзора для опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых



**В.К. Шалаев,**  
д-р техн. наук, директор  
по нормативно-правовому  
регулированию и  
подготовке персонала



**А.П. Филатов,**  
нач. Управления  
горного надзора

ЗАО НТЦ ПБ

Ростехнадзор

**Рассмотрено состояние разработки и применения нормативных правовых актов Ростехнадзора для опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых.**

*The status of the development and application of Ros-technadzor normative-legal acts for hazardous production facilities on production and enrichment of solid minerals is reviewed in the Article.*

**Ключевые слова:** объекты по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых, нормативные правовые акты, разработка, опубликование, применение.

**В** продолжение анализа состояния нормативно-го регулирования промышленной безопасности опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых [1] были рассмотрены [2] возможности разработки для них федеральных норм и правил в области промышленной безопасности (далее — ФНП). В настоящее время эти возможности в значительной степени реализованы: из 48 принятых Ростехнадзором ФНП 23 документа непосредственно касаются таких объектов, не считая документов общего характера, например по вопросам разработки обоснования безопасности опасного производственного объекта или проведения экспертизы промышленной безопасности.

Значительную часть ФНП для опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых составили переработанные, как и предполагалось [2, 3], документы Госгортехнадзора России (особенно документы для объектов по добыче и обогащению каменного угля), о чем свидетельствует сходство наименований старых и новых документов. Один из таких документов, например, — ФНП «Правила безопасности в угольной промышленности». В некоторых ФНП объединены требования нескольких документов Госгортехнадзора России. Так, в ФНП «Правила безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых» включены требования, которые раньше содержались в четырех единых правилах безопасности (ПБ 06-111—95, ПБ 03-498—02, ПБ 03-553—03, ПБ 03-571—03), а с вступлением в силу ФНП «Правила безопасности при взрывных работах» перестали применяться сразу восемь документов, утвержденных Госгортехнадзором России, включая Единые правила безопасности при взрывных работах (ПБ 13-407—01).

Некоторые ФНП для опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых разрабатывали с участием привлеченных Ростехнадзором специализированных организаций. Так, в разработке ФНП «Правила безопасности в угольной промышленности» кроме 9 работников Ростехнадзора принимали участие еще 17 специалистов Минэнерго России, ВГСЧ МЧС России, ОАО «НЦ ВостНИИ», ОАО «СУЭК», ООО «ЕвразХолдинг», а в разработке ФНП «Инструкция по расчету и применению анкерной крепи на угольных шахтах» участвовали 24 специалиста ОАО «ВНИМИ», ООО «РАНК 2» и угольных компаний.

Разработка ФНП для опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых включала в себя учет предложений, поступивших в ходе публичного обсуждения их проектов. В соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации [4], проекты ФНП, являющихся нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти (далее — НПА) — Ростехнадзора, прошли процедуру оценки регулирующего воздействия, состоящую из следующих этапов:

размещение уведомления о подготовке проекта НПА на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

разработка проекта НПА, составление сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия и публичное обсуждение в течение не менее 15 календарных дней;

подготовка заключения Минэкономразвития России об оценке регулирующего воздействия.

С указанным выше заключением ФНП направляли в Минюст России на государственную регистрацию, которая в соответствии с установленным порядком [5] включала:

правовую экспертизу соответствия НПА законодательству Российской Федерации;

антикоррупционную экспертизу НПА;

принятие решения о необходимости государственной регистрации НПА;

присвоение регистрационного номера;

занесение в Государственный реестр НПА.

По результатам правовой и антикоррупционной экспертизы в НПА также иногда вносят изменения.

Применение ФНП для опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых, как и других НПА, возможно только после их официального опубликования. Согласно Указу Президента Российской Федерации [6] НПА (кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера) подлежат обязательному официальному опубликованию в течение 10 дней после дня их государственной регистрации. Такое опубликование совершенно необходимо для вступления НПА в силу, поскольку, согласно этому же указу, они вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими НПА не установлен другой порядок вступления их в силу. Не опубликованные в установленном порядке НПА не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

До 2015 г. официальным считалось опубликование НПА в «Российской газете» (РГ) и в еженедельном Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти (далее — Бюллетень) издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, а также в Бюллетене, распространяемом в электронном виде ФГУП «Научно-технический центр правовой информации «Система» ФСО России и органами государственной охраны.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации [5] НПА издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Ничем этим ФНП не являются, следовательно, нормативными правовыми актами должны считаться не они, а приказы об их утверждении. Вместе с тем приказы об утверждении без прилагаемых к ним ФНП не устанавливают правовых норм, предназначенных для тех, кто должен их исполнять; содержание их однотипно: «Утвердить прилагаемые ФНП...», к этому иногда добавляется: «Признать не подлежащими применению...» и (или) «Настоящий приказ вступает в силу...». Правовые нормы есть в ФНП, прилагаемых к приказам, однако именно приказы считаются НПА, и именно их в этом качестве регистрирует Минюст России. Более того, ФНП могут считаться вступившими в силу после опубликования только этих приказов, даже если сами ФНП (или их части) официально не опубликованы.

Минюст России даже установил специальную норму [7]: в исключительных случаях приложения к НПА, содержащие таблицы, графики, карты, схемы (носящие вспомогательный или дополнительный характер), по согласованию федерального органа исполнительной власти, иного органа (организации) с Минюстом России могут не публиковаться, но с обязательным указанием в печати, какое приложение не приводится.

Существовала и практика официального опубликования «урезанных» ФНП: из 23 ФНП для опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых только 13 опубликованы полностью, остальные — без отдельных или всех приложений, рисунков или вовсе не опубликованы (см. таблицу). Обычно «урезанными» оказывались ФНП большого объема и (или) содержащие рисунки, сложные формулы.

Неопубликованными остались основополагающие ФНП «Правила безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых», которые заменили упомянутые выше единые правила безопасности (ПБ 06-111—95, ПБ 03-498—02, ПБ 03-553—03, ПБ 03-571—03). При этом специалисты, работающие в соответствующих отраслях экономики, оказались в странном положении: они должны выполнять установленные в ФНП требования, не зная их официальных формулировок. Нужно сказать, что ФНП «Правила безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых» не были исключением: точно так же не опубликованы ФНП «Правила безопасности при получении, транспортировании, использовании расплавов черных и цветных металлов и сплавов на основе этих расплавов» и «Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением».

ФНП	Полнота опубликования
Инструкция по контролю состава рудничного воздуха, определению газообильности и установлению категорий шахт по метану и/или диоксиду углерода	Без схемы и рисунков
Инструкция по локализации и предупреждению взрывов пылегазовоздушных смесей в угольных шахтах	Без приложений № 3, 5-10 к ФНП
Инструкция по расчету и применению анкерной крепи на угольных шахтах	Без приложений к ФНП
Инструкция по составлению вентиляционных планов угольных шахт	Без приложений к ФНП
Инструкция по устройству, осмотру и измерению сопротивления шахтных заземлений	Без приложения № 2 к ФНП и рисунков
Инструкция по электроснабжению и применению электрооборудования в проветриваемых ВМП тупиковых выработках шахт, опасных по газу	Без приложений к ФНП
Положение по безопасному ведению горных работ на месторождениях, склонных и опасных по горным ударам	Без приложений к ФНП
Правила безопасности в угольных шахтах	Без приложений № 2-12 к ФНП
Правила безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых	Без ФНП (только приказ об утверждении)
Правила безопасности при взрывных работах	Без приложений к ФНП

Ситуация изменилась в 2015 г. В соответствии с новой редакцией указа [5] теперь официальным опубликованием НПА считается либо первая публикация их полных текстов в РГ или Бюллетене, либо первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) (далее — Портал). К официальным относятся также тексты НПА, размещаемые на интернет-портале РГ ([www.rg.ru](http://www.rg.ru)), функционирование которого обеспечивает ФГБУ «Редакция «Российской газеты».

Таким образом, в настоящее время официально опубликованными могут быть только полные тексты НПА, без изъятий. К официальным текстам распространяемого в электронном виде Бюллетеня добавлены тексты, размещаемые на Портале и на интернет-портале РГ. Преимущества размещения на Портале очевидны: ознакомление с электронными документами происходит значительно быстрее, чем с Бюллетенем или РГ, полученными по подписке, и даже быстрее, чем с электронными документами, размещенными в банке данных «Нормативные правовые акты, зарегистрированные в Министерстве юстиции Российской Федерации» на официальном сайте Минюста России (<http://minjust.consultant.ru>). Есть и недостаток. Электронные документы на Портале размещают в том виде, в каком они были получены из Минюста России после их государственной регистрации, т.е. без профессиональной правки, которую обычно проходили документы в редакциях Бюллетеня или РГ. Ее отсутствие отрицательно сказалось на качестве текста. Это заметно в текстах электронных документов двух ФНП для опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых, размещенных в 2015 г. на Портале, и в тексте ФНП, размещенном на интернет-портале РГ (в специальном выпуске).

Несколько актов Госгортехнадзора России для опасных производственных объектов по добыче и

обогащению твердых полезных ископаемых Минюст России признал не нуждающимися в государственной регистрации. У Ростехнадзора для этих объектов нет актов, не нуждающихся в государственной регистрации, но, если они появятся, то с 2016 г. должны будут размещаться на Портале, а не только на официальном интернет-сайте Ростехнадзора <http://www.gosnadzor.ru>, как установлено сейчас [8]. Порядок их вступления в силу, как и в настоящее время, определит Ростехнадзор.

## Список литературы

1. Шалаев В.К. О состоянии нормативного регулирования промышленной безопасности опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых// Безопасность труда в промышленности. — 2009. — № 2. — С. 30–32.
2. Шалаев В.К. О федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности для опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых// Безопасность труда в промышленности. — 2011. — № 12. — С. 73–75.
3. Кловач Е.В., Сидоров В.И. Состояние законодательства о промышленной безопасности// Безопасность труда в промышленности. — 2010. — № 8. — С. 54–58.
4. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 17 дек. 2012 г. № 1318// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 52. — Ст. 7491.
5. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства Рос. Федерации от 13 авг. 1997 г. № 1009//



Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 33. — Ст. 3895.

6. *О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти:* указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 22. — Ст. 2663.

7. *Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации:*

утв. приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88// Бюл. норматив. актов федер. органов исполнит. власти. — 2007. — № 23.

8. *Порядок опубликования и вступления в силу актов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации:* утв. приказом Ростехнадзора от 11 нояб. 2010 г. № 1039// Рос. газ. — 2010. — № 296.

pravo@safety.ru

Материал поступил в редакцию 10 апреля 2015 г.

УДК 658.382.3:006.88

© В.Б. Нейман, 2015

## О принципе добровольности применения национальных стандартов



**В.Б. Нейман,**  
канд. техн. наук, зам. ген.  
директора

ООО «ДИАМЕХ 2000»

Предпринята попытка привлечь внимание экспертного сообщества к одному из основополагающих принципов, прописанных в проекте Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации», — добровольности применения документов в области стандартизации. Данный принцип не позволяет обеспечить безопасность объектов стандартизации.

*The attempt was made to draw the attention of the expert society to fundamental principles specified in the draft of the Federal Law «On standardization in the Russian Federation», — voluntariness of application of documents in the field of standardization. This principle does not allow for ensuring safety of standardization objects.*

**Ключевые слова:** стандартизация, национальный стандарт, добровольность применения документов в области стандартизации, безопасность объектов стандартизации.

Усилия, предпринимаемые федеральными органами исполнительной власти, экспертами, учеными и бизнес-сообществом, по скорейшему принятию Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации» находятся в русле важнейшей геополитической задачи — образование Евразийского экономического союза. Выполнен существенный объем работ по созданию проекта документа, принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении. Все стороны заинтересованы в появлении эффективного закона, в котором будут прописаны механизмы развития отечественной экономики, что особенно актуально в условиях кризиса. По этой причине стоит обратить внимание участников процесса на одно обстоятельство, которое, если не предпринять соответствующие корректирующие действия, не позволит в дальнейшем в полной мере реализовать цели стандартизации, сформулированные в законопроекте. Речь идет о ключевом положении документа — принципе добровольности применения национальных стандартов, прописанном в статье 4. Безграничная вера в постулат о том, что во всем мире стандар-

ты — это документы добровольного применения, представляет собой серьезное заблуждение. Данный принцип не является универсальным. Несомненно, он будет успешно работать при реализации установленных показателей качества, не связанных с обеспечением безопасности объектов стандартизации. В этих случаях регулятор не станет ограничивать право проектировщиков, производителей, авторов услуг на свободный выбор и применение национальных стандартов, наилучших практик, технологий, способов, средств и т.п.

Принцип добровольности применения национальных стандартов вызывает большие вопросы при реализации показателей безопасности. Да, в сфере обеспечения безопасности объектов стандартизации также возможна свобода выбора и применения национальных стандартов. Многие установленные в федеральных нормах и правилах показатели безопасности могут быть достигнуты различными способами и средствами. При этом выбор варианта связан с применением, а самое главное — с обязательным исполнением требований индивидуально подобранной для этой цели группы стандартов, полные перечни которых приведены в соответствующи-