

УДК 528.489

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МАРКШЕЙДЕРСКИХ РАБОТ

### **О.Н. Горбунов** («Газпром нефть»)

В 1990 г. окончил гидрографический факультет Высшего военно-морского училища им. М.В. Фрунзе (в настоящее время — Морской корпус Петра Великого — Санкт-Петербургский военно-морской институт) по специальности «инженер-гидрограф», а в 2012 г. — факультет дистанционного и дополнительного обучения Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасский политехнический институт) по специальности «маркшейдерское дело». С 1990 г. проходил службу в частях и подразделениях Гидрографической службы Каспийской флотилии. С 2004 г. работал в ООО «ЛУКОЙЛ-Нижевожскнефть». С 2014 г. работает в ПАО «Газпром нефть», в настоящее время — руководитель направления по маркшейдерской и горноотводной деятельности.

### **А.О. Дроздов** («Газпром нефть»)

В 2003 г. окончил горно-геологический факультет Новочеркасского политехнического института (в настоящее время — Южно-Российский государственный технический университет) по специальности «инженер-геолог». После окончания института работал в ООО «Лукойл-Коми», с 2008 г. — в ОАО «ТНК-ВР Менеджмент». С 2013 г. работает в ПАО «Газпром нефть», в настоящее время — начальник Департамента лицензирования и недропользования.

### **АННОТАЦИЯ**

*В статье изложен порядок рассмотрения и согласования нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования. Лицензионные требования на производство маркшейдерских работ рассматриваются на предмет соответствия принципам законодательства об обязательных требованиях. Дан краткий экскурс инициатив по стандартизации в области маркшейдерского обеспечения разработки месторождений нефти и газа. Описаны характерные особенности предварительного национального стандарта по маркшейдерскому обеспечению разработки месторождений УВС. Авторы делают заключение, что регулирование маркшейдерских работ находится в состоянии системного кризиса и предлагают пути решения.*

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** *маркшейдерские работы, маркшейдерское обеспечение, федеральный закон, нормативный правовой акт, обязательные требования, лицензионные требования, национальный стандарт, кризис.*

### **Текущее состояние**

В 2019-2020 годах в соответствии с поручением Президента РФ [1] проводилась «регуляторная гильотина» — инвентаризация всех действующих и обязательных требований нормативных правовых актов (далее — НПА) для бизнеса на предмет соответствия современным реалиям. Критерий отбора прост: если требования соответствуют современным условиям, то норма остается, а если нет, то отменяется или изменяется. Задача «гильотины» создать в сферах регулирования новую систему понятных и четких требований к хозяйствующим субъектам, снять избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности,

снизить риски причинения вреда охраняемым ценностям. С 1 января 2021 года Постановлением N 1192 [2] отменено действие всех НПА, регламентирующих производство маркшейдерских работ, соблюдение которых оценивалось при лицензионном контроле. По сути за этим скрыто признание неактуальности отмененных НПА в области маркшейдерских работ современному уровню технического развития. В результате проведенной «регуляторной гильотины» федеральными органами исполнительной власти (далее – ФОИВ) переработаны обязательные требования и приняты новые НПА, устанавливающие новые обязательные требования к лицензиату на осуществление деятельности по производству маркшейдерских работ, а именно «Положение о лицензировании производства маркшейдерских работ» (далее – Положение) [3], Изменения Положения [4], приказ Ростехнадзора N 537 [5]. Приказ Ростехнадзора об утверждении Типовой программы профессиональной переподготовки в области промышленной безопасности по специальности «маркшейдерское дело» в июле 2022 года согласован рабочей группой в сфере промышленной безопасности и в ближайшее время будет направлен на утверждение, а затем на регистрацию в Минюст. Не стоит ждать, что в ближайшее время могут появиться новые НПА в области производства маркшейдерских работ, т.к. с 2004 года Ростехнадзор не имеет полномочий по установлению требований к производству маркшейдерских работ [6]. Поэтому до тех пор, пока Ростехнадзор федеральным законом не будет наделен полномочиями по установлению требований к маркшейдерским работам, новые НПА в указанной области деятельности не будут приняты.

При ревизии (пересмотре) НПА механизмом «регуляторной гильотины» устанавливался запрет на установление новых обязательных требований. В пояснительной записке к проекту постановления Правительства о лицензировании маркшейдерских работ указано, что проект не вводит новые виды разрешительной деятельности и обязательных требований. Вместе с тем Положением [3] фактически установлены новые виды лицензируемых работ и обязательные требования, которые могут повлечь приостановление действия лицензии. Лицензионные работы дополнены работами по созданию маркшейдерских опорных сетей и съемочных сетей, а лицензионные требования дополнены требованиями к профессиональной переподготовке работников на должности главного маркшейдера и его трудовому стажу, не имеющего высшего профессионального образования, а также требованием выполнения работ средствами измерений соответствующих классов точности. Замечания экспертов рабочих групп о том, что проект НПА вводит новые обязательные требования было отклонено разработчиком с формулировкой *«проект постановления не устанавливает новые виды разрешительной деятельности, не расширяет перечень грубых нарушений, а уточняет действующие нормы»*.

Для того, чтобы было проще разобраться в многообразии обязательных требований принят и с ноября 2020 года действует Федеральный закон 247-ФЗ [7], направленный на регулирование правовых и организационных основ установления и оценки применения обязательных требований, содержащихся в НПА. Федеральным законом 247-ФЗ [7] установлено, что обязательные требования устанавливаются федеральными законами и только в установленных ими же случаях. Положения НПА,

устанавливающие обязательные требования, вступают в силу либо 1 марта, либо 1 сентября, но не ранее чем через 90 дней после дня официального опубликования НПА. Для НПА, содержащих обязательные требования, устанавливается срок их действия, который не может превышать 6 лет. Правительством РФ может быть принято решение о продлении действия обязательного требования на срок не более чем 6 лет. Федеральный закон 247-ФЗ [7] определяет основные принципы установления обязательных требований: законность; обоснованность; правовая определенность и системность регулирования, т.е. содержание требования должно быть ясным, логичным и понятным, как правоприменителю, так и иным лицам, не приводить к противоречиям при их применении; открытость и предсказуемость регулирования; исполнимость.

Реформа контрольно-надзорной деятельности («регуляторная гильотина») внесла изменения в порядок согласования и утверждения законодательных и НПА. Для согласования разрабатываемых НПА с заинтересованными ФОИВ и представителями бизнеса созданы рабочие группы по сферам деятельности. Рабочие группы сформированы из представителей бизнеса. Задачами рабочих групп являются рассмотрение и согласование проектов НПА, содержащих обязательные требования; выявление положений в разрабатываемых НПА, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской деятельности; внесение собственных предложений; публичное обсуждение; независимая антикоррупционная экспертиза проектов НПА. Для совершенствования контрольных (надзорных) и разрешительных функций при Правительственной комиссии создана рабочая группа в сфере промышленной безопасности. Участниками рабочей группы являются 19 человек, в т.ч. два сопредседателя – от ФОИВ и от бизнеса. В число экспертов, включенных в состав рабочей группы, вошли представители максимально широкого круга представителей бизнеса, академических кругов и научно-производственных объединений.

С 1 января 2021 года проекты НПА, содержащие обязательные требования, в т.ч. регулирующие отношения в области промышленной безопасности, лицензионного контроля, подлежат рассмотрению и согласованию с рабочими группами в сфере деятельности ФОИВ. Деятельность рабочих групп осуществляется на постоянной основе. Проекты НПА в рабочей группе рассматриваются в два этапа. На первом этапе проекты НПА рассматривают эксперты. На втором этапе по итогам экспертизы проект НПА направляется на рассмотрение на совещании с участием двух сопредседателей. Решение принимается открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих членов рабочей группы. В случае если имеются разногласия, то они рассматриваются на согласительном совещании рабочей группы. Рассмотрение неурегулированных разногласий проводится на заседании правительственного координационного совета.

Федеральным законом 247-ФЗ [7] установлено, что официальные разъяснения обязательных требований НПА дают ФОИВ, в отношении принятых ими НПА. Следовательно, разъяснения обязательных требований Положения [3] дает только Правительство РФ, а Ростехнадзор, как ФОИВ осуществляющий лицензионный контроль маркшейдерских работ, осуществляет информирование о процедуре соблюдения обязательных требований. С целью профилактики и предотвращения

нарушений лицензионных требований производства маркшейдерских работ в Ростехнадзор в 2021-2022 годах было направлено порядка 50 обращений с просьбой официального разъяснения процедуры соблюдения обязательных требований, содержащихся в Положении [3]. Следует отметить, что искать зерно истины в ответах сложно, в какой-то момент становишься сразу юристом, лингвистом, филологом и аналитиком. Для всех письменных ответов Ростехнадзора свойственно излишне обильное цитирование положений НПА, находящемся в свободном доступе в сети Интернет; наличие общих фраз без выводов; бессодержательные ответы, не затрагивающие существа дела; отсутствие ответов по существу поставленных вопросов в обращении. Недостаточные и неполные ответы вынуждали вновь и вновь обращаться в Ростехнадзор с просьбой предоставить разъяснения по исполнению обязательных требований в надежде получить ясный и четкий ответ. В итоге письменные разъяснения Ростехнадзора так и не внесли ясности относительно исполнения обязательных требований, но ярко продемонстрировали их несоответствие принципам Федерального закона 247-ФЗ [7].

Рассмотрим обязательные требования Положения [3] и разъяснения Ростехнадзора по процедуре исполнения.

1) Обязательное требование подпункта г) пункта 4 Положения [3]:

«4. Лицензионными требованиями к соискателю лицензии на осуществление лицензируемой деятельности и (или) лицензиату являются:

г) наличие принадлежащих на праве собственности или ином законном основании оборудования для обработки результатов измерений и **средств измерений, соответствующих классификации по точности** и техническим требованиям (условиям) производства маркшейдерских работ, в том числе:

**высокоточных, точных и технических средств измерений** – для работ, указанных в подпунктах «а» - «в» пункта 3 настоящего Положения;

**точных и технических средств измерений** – для работ, указанных в подпункте «е» пункта 3 настоящего Положения;

**технических средств измерений** – для работ, указанных в подпунктах «г» и «д» пункта 3 настоящего Положения».

Лицензионным требованием к лицензиату является наличие средств измерений, соответствующих классификации по точности – высокоточные, точные и технические. В тексте обращения содержалась просьба разъяснения исполнения данного требования, т.к. классификация средств измерений по точности, применяемых при производстве маркшейдерских работ, не установлена. В письменном ответе Ростехнадзор сообщил, что *«при классификации средств измерений могут быть использованы положения Межгосударственного стандарта. Теодолиты. Общие технические условия (ГОСТ 10529-96), «Межгосударственного стандарта. Нивелиры. Общие технические условия (ГОСТ 10528-90), Государственного стандарта РФ. Тахеометры электронные. Общие технические условия (ГОСТ Р 51774-2021) и т.д.»* [8].

В повторном обращении было подчеркнуто, что в сфера применения указанных национальных стандартов по классификации не распространяются на средства измерений, применяемые для производства маркшейдерских работ. Для стандартов

ГОСТ 10528-90, ГОСТ 10529-96, ГОСТ Р 51774-2021 основополагающим стандартом является ГОСТ Р 53340-2009 [9], устанавливающий сферу применения перечисленных стандартов и общие положения по классификации приборов по точности. Область применения ГОСТ Р 53340-2009 [9] не распространяется на приборы, применяемые для производства маркшейдерских, гидрометеорологических и гидрографических работ. На повторно поставленный в обращении вопрос Ростехнадзор не представил письменный ответ.

2) Обязательное требование подпункта д) пункта 4 Положения [3]:

«4. Лицензионными требованиями к соискателю лицензии на осуществление лицензируемой деятельности и (или) лицензиату являются:

д) **повышение квалификации** работников юридического лица, индивидуального предпринимателя, осуществляющих лицензируемую деятельность, в области промышленной безопасности **по типовой дополнительной программе повышения квалификации в области маркшейдерского обеспечения горных работ не реже одного раза в 3 года».**

Переписка с Ростехнадзором по разъяснению этого обязательного требования по времени растянулось почти на полтора года с марта 2021 по июнь 2022 года, а в разъяснении участвовало два управления Ростехнадзора.

Какие практические сложности исполнения данного требования? На первый взгляд это лицензионное требование аналогично требованию ранее действовавшего подпункта г) пункта 4 Положения 2012 г. [10], утратившего силу с 1 января 2021 года – повышение квалификации не реже одного раза в 3 года. В Положении [3] уточнены область повышения квалификации и название программы, что кардинально меняет нормативное регулирование и направленность повышения квалификации. В результате уточнений лицензионных требований образовалась юридическая коллизия, т.е. противоречие между НПА разной юридической силы в отношении одного и того же предмета регулирования. Пунктом 1 статьи 14.1 Федерального закона 116-ФЗ [11] установлено, что работники должны получать дополнительное профессиональное образование в области промышленной безопасности не реже одного раза в пять лет, а в соответствии с положениями Постановления Правительства РФ от 25.10.2019 N 1365 «О подготовке и об аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики» маркшейдеры относятся к категории работников, обязанных получать дополнительное профессиональное образование в области промышленной безопасности и проходить аттестацию в области промышленной безопасности.

Обязательными требованиями Положения [3] установлено, что повышение квалификации в области промышленной безопасности по типовой дополнительной программе повышения квалификации в области маркшейдерского обеспечения горных работ не реже одного раза в 3 года. Таким образом, в отношении одного и того же объекта регулирования установлены одни и те же обязательные требования, противоречащие в части периодичности повышения квалификации – «не реже одного раза в пять лет» и «не реже одного раза в три года». Статьей 3 Федерального закона 247-ФЗ [7] определено, что применению подлежат обязательные требования,

установленные нормативным правовым актом большей юридической силы, т.е. Федеральным законом 116-ФЗ [11] – «не реже одного раза в пять лет».

На основании вышеизложенного в обращении перед Ростехнадзором поставлен вопрос: не будет ли являться нарушением лицензионных требований повышение квалификации работников, осуществляющих лицензируемую деятельность, в области промышленной безопасности по типовой дополнительной программе повышения квалификации в области маркшейдерского обеспечения горных работ не реже одного раза в пять лет, в соответствии с Федеральным законом 116-ФЗ [11]?

В своих ответах Ростехнадзор неоднократно и подробно разъяснял категории работников, обязанных получать дополнительное профессиональное образование; вопросы организации профессионального обучения; порядок подготовки и аттестации в области промышленной безопасности и др. В письменном ответе от 07.04.2022 [12] Ростехнадзор сообщил: *«к числу лицензионных требований к соискателю лицензии и лицензиату относится повышение квалификации работников юридического лица, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих лицензируемую деятельность, в области промышленной безопасности по типовой дополнительной программе повышения квалификации в области маркшейдерского обеспечения горных работ не реже одного раза в 3 года. Соответствующая типовая дополнительная профессиональная программа в области промышленной безопасности по направлению маркшейдерского обеспечения горных работ утверждена приказом РТН от 16.09.2020 N 155 «Требования ПБ в области маркшейдерского обеспечения горных работ». Согласно пункту 6 названной программы обучение по ней могут проходить работники маркшейдерской службы организации, осуществляющие производственный контроль в области промышленной безопасности и иные лица, осуществляющие производство маркшейдерских работ на ОПО. Таким образом, указанные требования относятся к различным сферам регулирования – лицензирование отдельных видов деятельности и промышленная безопасность, в связи с чем подлежат соблюдению независимо друг от друга:*

*- повышение квалификации работников юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих проведение маркшейдерских работ – не реже одного раза в 3 года;*

*- получение дополнительного профессионального образования в области промышленной безопасности работниками (в т.ч. руководителями организаций) маркшейдерской службы организации, осуществляющими производственный контроль в области промышленной безопасности и иными лицами, осуществляющими производство маркшейдерских работ на ОПО – не реже одного раза в 5 лет».*

Несмотря на представленные в обращениях факты, подтверждающие позицию заявителя о юридической коллизии, создающей конфликты в правоприменительной практике, Ростехнадзор оставил их без должного внимания. Согласно логике Ростехнадзора работники по одной и той же типовой программе повышения квалификации в области маркшейдерского обеспечения горных работ должны пройти обучения для соблюдения лицензионных требований на производство

маркшейдерских работ, а через некоторое время – для получения допуска к аттестации в области промышленной безопасности, к которой допускаются работники представившие документы о дополнительном профессиональном образовании в области промышленной безопасности по Типовой дополнительной профессиональной программе повышения квалификации в области маркшейдерского обеспечения горных работ. Юридическая коллизия в требовании очевидна, но это не смущает Ростехнадзор.

3) Обязательное требование подпункта б) пункта 5 Положения [3]:

«5. Лицензионными требованиями к лицензиату при осуществлении деятельности по производству маркшейдерских работ помимо требований, указанных в пункте 4 настоящего Положения, являются:

б) проведение **маркшейдерских наблюдений, достаточных для обеспечения нормального технологического цикла горных работ** и прогнозирования опасных ситуаций, своевременное определение и нанесение на планы горных работ опасных зон в соответствии с пунктом 5 части пятой статьи 24 Закона Российской Федерации «О недрах»».

Данное обязательное требование является прямым цитированием требований пункта 5 части четвертой ст.24 Закона РФ [13], т.е. конкретизация юридической нормы права в Положении [3] не выполнена. Конкретизация права ведет к сужению абстрактной общей массы нормы к реально существующей, точной и вполне определённой конкретности. Порядок конкретизации нормы права следующий: закон содержит первичную норму основополагающего характера, которая детализируется и конкретизируется на уровне подзаконного НПА. Подзаконный НПА базируется на законе и выполняет детализацию, конкретизацию и развитие нормы закона, обеспечивая однозначность понимания при дальнейшем регулировании. Как видно, при установлении обязательного требования данная норма Закона РФ [13] не получила развитие и конкретизацию, не стала его естественным продолжением, служить реализации требований закона.

По исполнению данного требования в обращениях перед Ростехнадзором последовательно было поставлено два вопроса. Первый: какими НПА установлены критерии достаточности маркшейдерских наблюдений для обеспечения безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами? В письменном ответе Ростехнадзор сообщил, что *«действующими НПА не определено требование к установлению критериев достаточности маркшейдерских наблюдений»* [14]. Следовательно, если отсутствуют требования к установлению критериев достаточности маркшейдерских наблюдений, то любое суждение о достаточности будет оцениваться согласно внутренним убеждений и являться истинным. Отсюда логично напрашивался второй вопрос: чья позиция достаточности маркшейдерских наблюдений будет являться правильной – лицензиата или должностного лица лицензирующего органа? В своем письменном ответе на этот вопрос Ростехнадзор сообщил, что *«иных определений достаточности маркшейдерских наблюдений действующим законодательством не установлено»* [15].

В своих разъяснениях Ростехнадзор не опровергал приведенные в обращении факты недопустимости отнесения к лицензионным требованиям обязательных

требований о соблюдении законодательства РФ в соответствующей сфере деятельности, соблюдение которых является обязанностью любого хозяйствующего объекта, а также требования к объему выполняемых работ, оказываемых услуг [16]. Он лишь обращал внимание, что невыполнение указанного требования квалифицируется как грубое нарушение лицензионных требований [3].

Еще на этапе обсуждения проекта постановления Правительства РФ о лицензировании маркшейдерских работ ряд недропользователей выступили с обоснованным предложением исключения лицензионного требования достаточности маркшейдерских наблюдений из состава обязательных требований к лицензиату при производстве маркшейдерских работ. Предложение было отклонено разработчиком, который в своем обосновании отказа указал, что *«установлен исчерпывающий перечень требований к лицензиату, соблюдений которых направлено на обеспечение [соблюдения] требований в области безопасного недропользования, исключение рисков возникновения аварий и несчастных случаев при осуществлении работ, связанных с использованием недрами, а также при производстве маркшейдерских работ»* [17].

4) Обязательное требование подпункта в) пункта 5 Положения [3]:

«5. Лицензионными требованиями к лицензиату при осуществлении деятельности по производству маркшейдерских работ помимо требований, указанных в пункте 4 настоящего Положения, являются:

в) **ведение маркшейдерской документации** при осуществлении всех видов пользования недрами и обеспечение ее сохранности в соответствии с пунктами 3 и 11 части второй статьи 22 Закона Российской Федерации «О недрах».

Данное обязательное требование также является прямым цитирование нормы пункта 3 части второй ст.22 Закона РФ [13].

В различных НПА активно используется термин «маркшейдерская документация» без разъяснения термина и порядка ведения. Разъяснение содержания «маркшейдерская документация» и правила ее ведения были изложены в разделе «Маркшейдерские работы при строительстве горных производств» Инструкции 2003 г. [18], утратившей силу с 1 января 2021 года. Инструкция 2003 г. [18] полностью утратила силу и ее положения не подлежат применению при осуществлении государственного контроля обязательных требований. В целях уяснения понятия используемого термина в Ростехнадзор было направлено обращение с просьбой разъяснить смысл и содержание термина «маркшейдерская документация», ее состав и правила ведения.

Ответ Ростехнадзора поразил своей простотой – *«требования к маркшейдерской документации определяются проектной документацией на производство маркшейдерских работ с учётом требований законодательства Российской Федерации «О недрах»»* [19]. В последующих письменных ответах на обращения с просьбой дополнительного пояснения Ростехнадзор сообщил, что *«порядок подготовки проектной документации на производство маркшейдерских работ требованиями НПА не определен»* [20] и *«действующими НПА не установлено требование к определению критериев к составу и содержанию проектной документации на производство маркшейдерских работ»* [21].



В этой связи давайте рассмотрим небольшую логическую последовательность аргументированной цепочки: а) требования к маркшейдерской документации определяются проектной документацией на производство маркшейдерских работ; б) действующими НПА не установлено требование к определению критериев к составу и содержанию проектной документации на производство маркшейдерских работ. Из чего следует неопределенность правовой нормы – каждый может произвольно устанавливать состав и содержание маркшейдерской документации. Это является нарушением одного из базовых принципов обязательных требований, установленных п.1 ст. 7 Федерального закона 247-ФЗ [7] – обязательное требование должно быть ясными и понятными правоприменителю и иным лицам, не допускающим противоречий при их применении.

5) Обязательное требование подпункта г) пункта 5 Положения [3]:

«5. Лицензионными требованиями к лицензиату при осуществлении деятельности по производству маркшейдерских работ помимо требований, указанных в пункте 4 настоящего Положения, являются:

г) осуществление **измерений с применением средств измерений** утвержденного типа, **прошедших поверку** в соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении единства измерений» и **(или) калибровку (контрольную проверку)**, обеспечивающих заданную точность в соответствии с методами (методиками) производства маркшейдерских работ».

Это обязательное требование вводит лицензиата в заблуждение относительно формы проверки средств измерений: что применять лицензиату поверку или калибровку? И что такое контрольная проверка, т.к. положениями Федеральном законе 102-ФЗ [22] такая процедура проверки средств измерений не установлена? Ответ Ростехнадзора на поставленные в обращении вопросы был однозначен: следует выполнять поверку, т.к. недра являются компонентом природной среды – *«сфера государственного регулирования обеспечения единства измерений распространяется на измерения, которые выполняются, в т.ч. при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды. В соответствии со ст.1 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» окружающая среда – это совокупность компонентов природной среды. Недра согласно норм той же статьи являются компонентом природной среды»* [23].

Однако причинно-следственная связь между Федеральными законами 102-ФЗ [22] и 7-ФЗ [24] не доказывает корреляцию с поверкой средств измерений, применяемых при производстве маркшейдерских работ, в соответствии с Федеральным законом 102-ФЗ [22]. При установлении причинно-следственной связи Ростехнадзором не были исследованы в полном объеме законодательные и НПА. В развитие положений Федерального закона 102-ФЗ [22] Правительством РФ установлен Перечень [25] измерений, относящихся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды. В соответствии с Перечнем [25] к измерениям, относящимся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений в области охраны окружающей среды относятся измерения массовой концентрации органических и неорганических веществ в воздухе, воде и почве, а также дозы фотонного излучения,

радионуклидов и др. В составе измерений отсутствуют виды измерений, выполняемых при производстве маркшейдерских работ – измерения превышений, высот, планового и вертикального положения, линейные измерения, угловые измерения и др. Таким образом, маркшейдерские работы не относятся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений. В повторном обращении акцентировано внимание на указанных обстоятельствах и перед Ростехнадзором поставлен вопрос: какую форму процедуры поверки метрологических характеристик средств измерений следует применять лицензиату при производстве маркшейдерских работ? На повторно поставленный в обращении вопрос Ростехнадзор не представил письменный ответ.

б) Обязательное требование подпункта е) пункта 5 Положения [3]:

«5. Лицензионными требованиями к лицензиату при осуществлении деятельности по производству маркшейдерских работ помимо требований, указанных в пункте 4 настоящего Положения, являются:

е) **выполнение работ в соответствии с проектной документацией на проведение работ, связанных с пользованием недрами, согласованными в установленном порядке органом государственного горного надзора планами и схемами развития горных работ и проектной документацией на производство маркшейдерских работ».**

Данное обязательное требование включает два отдельных вопроса, требующих детального исследования – проектная документация на производство маркшейдерских работ и согласование проектной документации с органом государственного горного надзора.

По проектной документации информация изложена выше, но еще раз повторимся: *«порядок подготовки проектной документации на производство маркшейдерских работ требованиями НПА не определен»* [20] и *«действующими НПА не установлено требование к определению критериев к составу и содержанию проектной документации на производство маркшейдерских работ»* [21]. Кроме того, необходимо дополнить, что в НПА отсутствует определение термина «проектная документация на производство маркшейдерских работ». Здесь такая же ситуация с неопределенностью правовой нормы, как и в случае с маркшейдерской документацией – каждый может произвольно устанавливать состав и содержание проектной документации на производство маркшейдерских работ.

Для того, чтобы разобраться в тексте обязательного требования о согласовании проектной документации следует выполнить предметный разбор словесного выражения и изучить установленный порядок получения согласований ФОИВ.

При толковании словесного выражения «согласованными в установленном порядке органом государственного горного надзора планами и схемами развития горных работ и проектной документацией на производство маркшейдерских работ» как «акта чтения» понимается, что согласованию подлежат и планы развития горных работ, и проектная документация на производство маркшейдерских работ. Примененный разработчиком союз «и» между планами развития горных работ и проектной документацией понимается как соединительный, свидетельствующий о совокупности (соединении) согласования для обоих документов. Это толкование

согласуется с разъяснениями Ростехнадзора – «*выполнение маркшейдерских работ производится в соответствии с согласованной в установленном порядке органом государственного горного надзора проектной документацией на производство маркшейдерских работ*» [26].

Для дальнейших поисков смысла обязательного требования необходимо выполнить толкование процедуры согласования как «выяснения смысла», т.е. словесное выражение нормы права и ее действительный смысл должны быть идентичны. Согласование какой-либо документации является государственной услугой, предоставляемой заявителю ФОИВ. Обязательное требование о согласовании устанавливается федеральным законом. В подзаконном акте – постановлении Правительства, определяется порядок подготовки, рассмотрения и согласования документации, а также указывается ФОИВ, выполняющий согласование. На следующей стадии ФОИВ разрабатывает и утверждает приказ, содержащий требования к подготовке, содержанию и оформлению документов, подлежащих согласованию. После этого ФОИВ разрабатывается и утверждается административный регламент по предоставлению государственной услуги по согласованию какой-либо документации, в котором определен порядок, сроки и последовательность административных процедур ФОИВ при предоставлении государственной услуги. Указанной процедуре согласования соответствует только согласование планов и схем развития горных работ: требование о согласовании планов развития горных работ установлено положениями Закона РФ [13], детализировано и конкретизировано в Правилах [27], затем получило дальнейшее развитие в Требованиях [28] и Административном регламенте [29]. В отношении согласования проектной документации на производство маркшейдерских работ нет ни одного из перечисленных законодательных и НПА. Поэтому Ростехнадзором и оставлены без ответа неоднократные обращения с просьбой указать каким законодательным актом установлено обязательное требование о согласовании проектной документации на производство маркшейдерских работ с органом государственного горного надзора. Следовательно, утверждение Ростехнадзора о согласовании проектной маркшейдерской документации с органом государственного горного надзора в письменном ответе [26] выглядит как попытка выдать желаемое за действительное, т.к. это не соотносится с нормативными положениями Федерального закона 247-ФЗ [7].

7) Требование подпункта г) пункта 6 Положения [3]:

«6. Для получения лицензии соискатель лицензии направляет или представляет в лицензирующий орган заявление с указанием видов (перечня) работ (услуг), составляющих лицензируемую деятельность и планируемых к выполнению на объектах недропользования, оформленное в соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также следующие документы и сведения:

г) копии документов, подтверждающих наличие необходимых для осуществления лицензируемой деятельности и принадлежащих соискателю лицензии на праве собственности или ином законном основании оборудования, средств измерений с приложением копий свидетельств (сертификатов) о поверке и (или) калибровке

(контрольной проверке) средств измерений, а также копии документов на используемые при производстве маркшейдерских работ программные средства и **специальные информационные ресурсы накопления и обработки результатов измерений**».

Специальные информационные ресурсы накопления и обработки результатов измерений еще один «загадочный» термин, в НПА отсутствует его официальное разъяснение термина. На письменное обращение с просьбой разъяснить термин Ростехнадзор сообщил, что *«согласно пункту 1 статьи 14 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» официальные разъяснения обязательных требований даются федеральными органами исполнительной власти в отношении принятых ими нормативных правовых актов»* [30]. То есть за разъяснением следует обращаться в Правительство РФ, т.к. у Ростехнадзор отсутствуют полномочия для разъяснения данного термина. Ростехнадзор оставил без ответа обращение с просьбой пояснения порядка применения данного требования в условиях отсутствия законодательного понятия термина «специальные информационные ресурсы накопления и обработки результатов измерений» и его официального разъяснения. В рамках оптимизации порядка лицензирования деятельности по производству маркшейдерских работ в 2021 году Аналитический центр при Правительстве РФ выступил с предложением *«исключить специальные информационные ресурсы накопления и обработки результатов измерений, т.к. в нормативных правовых актах отсутствует разъяснение термина «специальные информационные ресурсы накопления и обработки результатов измерений», а сам термин не применяется в области маркшейдерских работ и не имеет точного или однозначного правового определения, что создает нежелательную терминологическую неопределенность в вопросе предоставления сведений и документов»* [31]. Ростехнадзор не согласился с этим предложением Аналитического центра и предложил *«внести изменение в Положение о лицензировании производства маркшейдерских работ, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16.09.2021 № 1467 в части уточнения термина «специальные информационные ресурсы» под которым подразумеваются современные компьютерные технологии (ГИС системы) накопления (результаты маркшейдерских наблюдений) и обработки результатов измерений (уравнивание маркшейдерских сетей, способы решения маркшейдерских задач), построения горной графической документации и прогнозирования опасных ситуаций должны соответствовать требованиям законодательства в области их лицензирования и сертификации»* [31].

### **ПНСТ 657-2022**

Маркшейдерские работы в нефтегазовой отрасли до 1991 года регламентировались Инструкцией 1986 г. [32], которая прекратила действие с 1 января 1991 года. После этого в течение 12,5 лет был период безвременья, время застоя в техническом регулировании. С введением в действие в июне 2003 года Инструкции 2003 г. [18] ситуация в лучшую сторону не изменилась. Инструкция 1986 г. [32] и Инструкция 2003 г. [18] соответствовали уровню научно-технического развития

60-80 годов прошлого века и охватывали только часть работ по маркшейдерскому обеспечению при разработке месторождений нефти. Практика маркшейдерских работ выявила пробелы в правовом регулировании Инструкции 2003 г. [18]; требования к маркшейдерским работам на месторождениях нефти и газа были сформулированы бессистемно; наличие расплывчатых формулировок, позволяющих подгонять под них всё, что заблагорассудится; отсутствие единого методологического подхода к оценке горно-геологических условий и организации наблюдений за сдвигами земной поверхности; соответствие технических требований уровню научно-технического развития 60-80 гг. XX века и др. С 1 января 2021 Инструкция 2003 г. [18] утратила силу. История развивается по спирали, циклично возвращаясь на прежние точки. Через 30 лет опять наступил период безвременья в техническом регулировании маркшейдерских работ.

Одним из направлений установления требований к ведению маркшейдерских работ являлся законопроект «О промышленной безопасности». Это связано с отсутствием у Ростехнадзора полномочий по установлению требований к производству маркшейдерских работ [6]. Поэтому Ростехнадзор планировал отнести маркшейдерские работы к видам деятельности в области промышленной безопасности, требования к их выполнению которых устанавливаются федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности [11]. В 2021 году проект федерального закона был снят с рассмотрения, т.к. в Правительстве сочли нецелесообразными работы по данному законопроекту [33].

При реализации «механизма регуляторной гильотины» недропользователями был вынесен на уровень Правительства РФ вопрос наделяния Ростехнадзора полномочиями по установлению требований к производству маркшейдерских работ. В рамках поручения Заместителя Председателя Правительства РФ [34] предусматривалось до 1 августа Ростехнадзору представить в Правительство РФ проект законопроекта, наделяющий Ростехнадзор полномочиями по установлению требований к производству маркшейдерских работ, ведению маркшейдерской документации, составу и содержанию проектной документации на производство маркшейдерских работ и порядку ее согласования. В течение 2021 года на заседаниях рабочей группы прошло обсуждение законопроекта. Особенно острые дискуссии были по вопросу согласования органом государственного горного надзора проектной документации на производство маркшейдерских работ. Недропользователи настаивали на исключении данного положения из законопроекта обосновывая это тем, что нововведение является административным барьером –кратно возрастут дополнительные затраты недропользователей на деятельность по разработке проектной документации и коррупционные риски. На заседании рабочей группы в сфере промышленной безопасности в сентябре 2021 года было достигнуто соглашение, что требование о согласовании проектной документации на производство маркшейдерских работ будет исключено в части объектов добычи УВС [35]. В окончательной редакции законопроекта, направленной в Правительство РФ на рассмотрение, было указано, что Ростехнадзор в пределах своих полномочий утверждает правила производства маркшейдерских работ. Данные изменения (в случае их принятия) вступают в силу с 1 сентября 2023 года. В течение 90 дней со дня

вступления закона в силу Ростехнадзор должен подготовить и утвердить приказ об утверждении правил производства маркшейдерских работ.

На практике нефтегазовые компании столкнулись с проблемой отсутствия технической и научной литературы по вопросу маркшейдерского обеспечения разработки месторождений нефти и газа. Структура знаний в области маркшейдерского дела в нефтегазовой отрасли представляет собой разрозненные сведения при их общей фрагментарности, которые не объединены в научное знание. Важно отметить, что нефтегазовыми компаниями накоплены крупные объемы неформальных знаний и ценный опыт маркшейдерского обеспечения освоения месторождений нефти и газа. Знания накапливались стихийно в процессе производственной деятельности, формировались под непосредственным воздействием повседневного опыта и не отличались системностью. Передача знаний от одного маркшейдера к другому происходила невербально через опыт и практику выполнения работ при взаимодействии с носителями компетенций. Многообразие задач маркшейдерского обеспечения требовало их взаимной увязки со стадиями разработки месторождения и этапами жизненного цикла скважин и объектов обустройства в целях его своевременного и качественного выполнения, а также обеспечения безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами и безопасности объектов обустройства в процессе эксплуатации. В последние годы идет активное освоение месторождений, расположенных на континентальном шельфе. Маркшейдерские службы переориентируются на решение задач в новых условиях – в морской среде. В эпоху массовой информации отсутствуют документы по этому направлению маркшейдерской деятельности. В условиях полной неопределенности разыгрывается драма принятия решений, характеризующихся высоким уровнем сложности. В такой ситуации выбор обоснованного решения по маркшейдерскому обеспечению задач освоения морских месторождений не должен быть интуитивным, исходя из предшествующего опыта или житейской мудрости. Решение должно быть обоснованным, оптимальным и эффективным. Кроме того, в НПА в области маркшейдерских работ наблюдается терминологическая неопределенность. Без дополнительных пояснений термины представляются недостаточно четкими, и возможны различные их толкования, которые строятся на личном понимании и степени компетентности различных должностных лиц, и как следствие, происходит произвольный выбор норм, подлежащих исполнению.

В 2019 года ПАО «Татнефть» выступила в Минэнерго с инициативой необходимости разработки документа, регламентирующего производство маркшейдерских работ для нефтяной и газовой промышленности. Инициатива ПАО «Татнефть» была поддержана ПАО «Газпром нефть» и ПАО «НК «Роснефть». Изучив представленные материалы Минэнерго поддержал инициативу и ходатайствовал перед Росстандартом о включении разработки в План разработки национальных стандартов на 2019 год [36]. К концу 2019 года была закончена разработка проекта национального стандарта «Нефтяная и газовая промышленность. Маркшейдерское обеспечение поиска, разведки, обустройства и разработки месторождений УВС». С декабря 2019 по июль 2020 года проводились публичные обсуждения проекта национального стандарта на площадках Минэнерго и Росстандарта, по результатам

которых более 30 производственных предприятий, научных организаций и вузов представили свои предложения и замечания. Вместе с конструктивными замечаниями, многие участники обсуждения отмечали своевременность и необходимость такого документа. В течение года проходило рассмотрение и согласование проекта национального стандарта в техническом комитете ТК23 «Нефтяная и газовая промышленность».

При обсуждении проекта национального стандарта в ТК23 выявлен непримиримый антагонизм по объему осуществления деятельности – обеспечение или работы. При обсуждении проекта стандарта представители Ростехнадзора настаивали на исключении из документа геодезических, гидрографических, топографических и картографических работ. По их мнению, проект стандарта должен содержать только требования к маркшейдерским работам. Разработчики убеждены в недопустимости исключения из проекта стандарта геодезических, картографических и гидрографических работ, т.к. маркшейдерские работы – это лишь часть работ по освоению месторождений углеводородного сырья. Это противоборство системы, объединяющей маркшейдерские, геодезические, картографические и гидрографические работы, выполняемые на всех стадиях освоения месторождений нефти и газа, и фрагмента, в котором сосредоточены только маркшейдерские работы, в то время как всё остальное не важно. Подобная позиция является разрушительной по отношению к маркшейдерскому обеспечению в нефтяной и газовой промышленности. Ширина и глубина маркшейдерского обеспечения в дифференциации и интеграции различных видов работ – маркшейдерских, геодезических, гидрографических, топографических и картографических. Маркшейдерское обеспечение в нефтегазовой отрасли можно представить, как T-образный профиль. Ширина плеч горизонтальной линии определяется границами видов работ в составе маркшейдерского обеспечения, а длина вертикальной линии – определяет глубину детальности работ в зависимости от этапа освоения месторождения. Разделение единого технологического процесса по маркшейдерскому обеспечению поиска, разведки, обустройства и разработки месторождений нефти и газа с выделением из него маркшейдерских работ повлечет риск невозможности или ненадлежащего качества выполнения работ, поскольку приведет к разрыву технологических процессов. В этой связи необходимо уточнить, что такой подход соответствует сложившейся практике маркшейдерского обеспечения освоения месторождений нефти и газа и подтверждается действующими и утратившими силу НПА, разработанными Ростехнадзором. Вопрос осложняется отсутствием официального разъяснения термина «маркшейдерские работы» и его единообразного понимания, содержание термина не раскрыто действующими и утратившими силу НПА. Правовое регулирование маркшейдерских работ регламентируется законодательными актами разной отраслевой принадлежности – Законом РФ [13], Федеральным законом 99-ФЗ [16], в которых не определены понятие и состав маркшейдерских работ. По Заклчению [37] отсутствие законодательного регулирования термина «маркшейдерские работы» не отвечает принципу правовой определенности, что с высокой степенью вероятности может повлечь его несоблюдение при написании НПА. Выводы, сделанные в Заклчении [36]

подтверждаются действующими и утратившими силу НПА, в которых происходит подмена понятий, когда «геодезические» или «гидрографические» работы называются «маркшейдерскими». Вместо «неудобного» термина используется «удобный», схожий по смыслу, но заведомо таким не являющийся. Например, в подпункте в) пункта 3 Положения [3] указано следующие: «3. Лицензируемая деятельность включает в себя выполнение следующих работ и услуг: в) **пространственно-геометрические измерения** горных разработок и объектов, связанных с использованием недрами, **зданий и сооружений, определение их параметров, местоположения и соответствия проектной документации**, а также наблюдения за состоянием горных отводов». Указанные работы, выполняются маркшейдерскими службами на этапах обустройства месторождений УВС и являются геодезическими работами в строительстве [38]. Другой пример из Инструкции 2003 г. [18] ярко демонстрирует подмену понятий, когда гидрографические работы становятся маркшейдерскими: «256. **Маркшейдерские работы на морском нефтегазопромысле** включают:

- вынос в натуру осей и точек проектных сооружений;
- **вывод плавучих буровых установок** в проектные точки бурения;
- **обеспечение и контроль строительства морских нефтегазопромыслов с последующей исполнительной съемкой** после завершения строительства».

«257. Основными средствами определения планового положения в море являются спутниковая радиогеодезическая аппаратура, а **измерения глубин при топографической съемке морского дна** и высотной привязке является эхолот».

Более подробно об этом вопросе написано в [39].

В рамках дискуссии вопрос о том какие работы в нефтегазовой отрасли относятся к маркшейдерским остался без ответа. Ни Ростехнадзор, ни вузы не смогли ответить на этот вопрос в связи с отсутствием четкого понятийного аппарата в области производства маркшейдерских работ. Данный антагонизм не удалось преодолеть. Ростехнадзор голосовал против принятия национального стандарта «с учетом отказа в принятии позиции Ростехнадзора по данному ГОСТу» [40]. В связи с этим ТК23 понизил уровень стандарта до предварительного и в августе 2021 года направил его на утверждение в Росстандарт.

Изучив проект национального стандарта ООО «Союз маркшейдеров России» (далее – СМР) в марте 2022 года обратился в Минэнерго с инициативой по развитию стандартизации в области маркшейдерского обеспечения добычи УВС и представил Программу стандартизации [41] и Концепцию развития [42]. На основе анализа проекта национального стандарта в Концепции развития [42] сделаны следующие выводы: «1. В предлагаемом проекте стандарта сделана попытка объединения разнородных блоков требований в одном документе, что противоречит сложившейся практике стандартизации, требует разработки громоздкого документа не пригодного для практического применения. 2. В рассматриваемом проекте стандарта соединены виды маркшейдерских и геодезических работ, что вызывает конфликт зон ответственности разных исполнительных органов власти, контролирующих работы в области маркшейдерии и геодезии, что обусловило резкую критику документа со стороны Ростехнадзора. 3. В ходе



обсуждения экспертным сообществом проекта стандарта подтверждена актуальность стандартизации маркшейдерских работ, выполняемых на нефтяных и газовых месторождениях». В качестве приоритетных направлений стандартизации в Концепции развития [42] указаны: «разработка понятийного аппарата; установление технических требований к цифровизации маркшейдерских работ; установление критериев отнесения применяемых технических средств к высокоточным, точным и техническим; установление технических требований к созданию и реконструкции маркшейдерских сетей; установление технических требований к выполнению съемочных работ, включая методы дистанционного зондирования земной поверхности; установление технических требований к выполнению маркшейдерских работ по наблюдениям за состоянием горных отводов, включая обеспечение геодинамической безопасности; установление технических требований к выполнению работ по охране горных разработок, зданий, строений, сооружений и природных объектов от воздействия работ, связанных с добычей углеводородного сырья». Программа стандартизации [41] предусматривает разработку для нефтяной и газовой промышленности 16-ти стандартов в три очереди:

– Первая очередь – разработка 4-х стандартов в 2022 году: 1) «Маркшейдерские работы. Термины и определения»; 2) «Цифровая горная графическая документация. Состав. Термины и определения»; 3) «Маркшейдерские сети. Классификация. Общие технические требования»; 4) «Охрана недр. Обеспечение геодинамической безопасности. Методы маркшейдерского мониторинга».

– Вторая очередь – разработка 4-х стандартов в 2023: 1) «Технические средства маркшейдерского обеспечения. Классификация. Общие требования»; 2) «Маркшейдерские сети. Типы центров пунктов маркшейдерских сетей. Технические требования»; 3) «Охрана недр. Эксплуатация опасных производственных объектов. Классификация объектов инструментального маркшейдерского мониторинга»; 4) «Охрана недр. Эксплуатация опасных производственных объектов. Методы маркшейдерского мониторинга».

– Третья очередь – разработка 8-ми стандартов: 1) «Цифровая горная графическая документация. Система классификации и кодирования цифровой информации. Общие требования»; 2) «Цифровая горная графическая документация. Правила цифрового описания. Классификатор горной графической информации»; 3) «Методы создания и пополнения цифровой горной графической документации (маркшейдерские съемки). Термины и определения»; 4) «Методы создания и пополнения цифровой горной графической документации (маркшейдерские съемки). Методы получения данных. Классификация и технические требования»; 5) «Технические средства маркшейдерского обеспечения. Приборы оптико-электронные. Технические требования»; 6) «Технические средства маркшейдерского обеспечения. Спутниковая аппаратура. Технические требования»; 7) «Технические средства маркшейдерского обеспечения. Аппаратура для дистанционного зондирования земли. Технические требования»; 8) «Маркшейдерские сети. Методы определения координат и высот пунктов. Технические требования к методам определения координат и высот».

После изучения Программы стандартизации [41] и Концепции развития [42] в рабочей группе по вопросам технического регулирования деятельности организаций нефтегазового комплекса и с нефтегазовыми компаниями Минэнерго принял решение о необходимости доработки документов. Основные выводы нефтегазовых компаний по инициативе СМР: не требуется дополнительной разработки стандартов по данному направлению. Посыл прост – проект национального стандарта охватывает всю сферу деятельности по маркшейдерскому обеспечению в нефтяной и газовой промышленности, пробелы в правовом регулировании отсутствуют. Вместе с тем отмечено, что данная инициатива немного запоздала. Кроме того, в стране имеется обширная база национальных стандартов по методикам выполнения работ, классификации геодезических сетей, цифровым картам и ГИС и др. Минэнерго направил СМР поступившие от нефтегазовых компаний предложения и замечания по развитию стандартизации в области маркшейдерского обеспечения добычи УВС.

В июне 2022 года ПНСТ 657-2022 [43] утвержден с введением в действие с 1 июля 2022 года до 1 июля 2025 года [44]. В соответствии с Федеральным законом 162-ФЗ [45] требования ПНСТ 657-2022 [43] применяются и исполняются на добровольной основе, т.е. не являются общеобязательными. Положения ПНСТ 657-2022 [43] становятся обязательными для применения в случаях: публичного заявления о соответствии работ (услуг) национальному стандарту; при наличии в договоре прямой отсылки к национальному стандарту, согласно которой качество работ (услуг) должно соответствовать требованиям национального стандарта [45]. ПНСТ 657-2022 [43] является документом нового поколения технического регулирования в области производства маркшейдерских работ при решении производственных задач. В стандарте обобщены и систематизированы сведения научного и прикладного значения о производстве маркшейдерских работ в нефтяной и газовой промышленности, устранены правовые пробелы, сформировано представление о маркшейдерском деле в нефтяной и газовой промышленности как о целостном комплексе организационно и функционально связанных маркшейдерских, геодезических, гидрографических, топографических и картографических работ, охватывающих все стадии разработки месторождений нефти и газа от поиска до ликвидации. Технологический процесс маркшейдерского обеспечения изложен в привязке к циклам производственной деятельности. Характерные особенности проекта национального стандарта:

- установлены технические требования к маркшейдерским, геодезическим, топографическим, гидрографическим и картографическим работам в составе комплекса работ по маркшейдерскому обеспечению пользования недрами;
- сформирована целостная картина маркшейдерского дела в нефтегазовой отрасли при поиске, разведке, обустройстве и разработке месторождений нефти и газа;
- маркшейдерское обеспечение изложено по стадиям разработки месторождения, а не по видам выполняемых работ;
- установлена целевая модель организации мониторинга состояния недр, правила оценки горно-геологических условий и проектирования геодинамических полигонов;

- определены четкие и ясные условия разработки проектной документации на производство маркшейдерских работ, ее виды, состав и содержание;
- устранена терминологическая неопределенность в употреблении терминов для устранения коррупциогенных факторов, термины наполнены реальным техническим смыслом;
- стандарт разработан как настольная книга маркшейдера.

Теперь в публичном пространстве есть НПА, который предлагает другой подход к техническому регулированию в области производства маркшейдерских работ в рамках действующего законодательства.

### **Направления развития**

В современных условиях российской действительности маркшейдерское дело как система государственного регулирования находится в состоянии системного кризиса. Системный кризис развился из ряда кризисных явлений в области идеологии маркшейдерского дела, правового регулирования, научно-методического обеспечения решения производственных задач и глобализации требований.

Кризис в области идеологии маркшейдерского дела связан с основным вопросом: в каком направлении следует развиваться? Разрешение кризиса в разработке концепции развития маркшейдерского дела, которая бы представляла общий вектор развития маркшейдерского обеспечения в открытой и подземной разработке, строительстве тоннелей и метрополитенов, разработке месторождений УВС, направленный на достижение решения государственных и производственных задач в целях обеспечения безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами и промышленного освоения месторождений. Основными направлениями развития маркшейдерского дела должны стать государственное регулирование и повышение эффективности и качества работ. Именно здесь крыты резервы развития. Следует найти общее, что объединяет маркшейдерские работы в разных областях промышленности и дать право самостоятельного развития в границах отрасли.

Кризис правового регулирования начался с «проедания» советской нормативной базы. «Новые» НПА являются переписанным советскими инструкциями 60-80 годов прошлого века, в которых сделана попытка адаптировать устаревшие требования к новым условиям и требованиям производства маркшейдерских работ. НПА, регулирующие производство маркшейдерских работ содержат неопределенности терминов и юридические коллизии, которые не устраняются. Существующие НПА совершенно не соответствуют современным реалиям и требуют коренного реформирования. Это свидетельствует о том, что действия по переработке советских инструкций носят инертный характер и не приносят должного эффекта.

Кризис научно-методического обеспечения решения производственных задач наиболее ярко проявился в создании и организации наблюдений за сдвигами земной поверхности на месторождениях нефти и газа. Нефтегазовые предприятия остались один на один с проблемой – когда отсутствуют НПА, регламентирующие эти работы, а у каждой проектной организации своя картина мира. Отсутствие научно-методического обеспечения по правилам проектирования и создания систем наблюдений за сдвигами земной поверхности на месторождениях нефти и газа

породило достаточно большой произвол со стороны проектных организаций, который обернулся для недропользователей десятками миллионов напрасно потраченных рублей [46]. За основу наблюдений, как правило, брался опыт наблюдений за сдвигами земной поверхности при подземной разработке или прогностических полигонов, который проецировался на месторождения нефти и газа. На алтарь этого опыта принесены большие жертвы времени и сил, чтобы доказать тупиковость такого подхода и неэффективность метода для обеспечения геодинамической безопасности объектов обустройства месторождений нефти и газа. В основе происходящего лежит кризис научно-методического обеспечения решения производственных задач – наука не обеспечила практически полезный результат.

Когда была сделана попытка масштабирования и переноса требований к производству маркшейдерских работ из одной производственной области (твердые полезные ископаемые) в другие (месторождения нефти и газа), чтобы они удовлетворяли потребности всех отраслей промышленности – возник кризис глобализации требований. Это совершенно не годится, т.к. каждая отрасль развивается в своих условиях. Необходимо снять «слой глупости», накопленный за десятилетия, что можно унифицировать все виды работ в маркшейдерском деле в различных отраслях промышленности, подчинить их единым правилам и обеспечить единообразие действий. Маркшейдерские работы все разные и в этом ширина и глубина маркшейдерского обеспечения. Это даст ресурсы для дальнейшего развития.

Таким образом, совокупность кризисов накладываются друг на друга и взаимно усиливают друг друга.

Пути выхода из кризиса, переживаемого в области производства маркшейдерских работ с 1991 года, должны носить системный характер. Они требуют осмысления новых реалий, модернизации государственного регулирования и повышения эффективности и качества работ. Необходима широкая общественная дискуссия недропользователей, научных организаций, вузов и ФОИВ по поиску путей эффективного развития государственного регулирования маркшейдерских работ, что будет началом практической реализации формирования концепции развития, которая даст четкое представление о том, как будет развиваться маркшейдерское дело для успешного решения государственных и производственных задач, определит основные направления для реализации.

#### **Литература:**

1. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (утв. Президентом РФ 26.02.2019 N Пр-294).

2. Постановление Правительства РФ от 06.08.2020 N 1192 «О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и государственного горного надзора,

и признании не действующей на территории Российской Федерации Инструкции по наблюдениям за деформациями бортов, откосов уступов и отвалов на карьерах и разработке мероприятий по обеспечению их устойчивости, утвержденной Государственным комитетом по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР 21 июля 1970 г.».

3. Положение о лицензировании производства маркшейдерских работ (утв. Постановлением Правительства РФ от 16.09.2020 N 1467 «О лицензировании производства маркшейдерских работ»).

4. Изменения, которые вносятся в положение о лицензировании производства маркшейдерских работ (утв. Постановлением Правительства РФ от 04.10.2021 N 1679 «О внесении изменений в Положение о лицензировании производства маркшейдерских работ»).

5. Приказ Ростехнадзора от 15.12.2020 N 537 «Об утверждении Требований к подготовке, содержанию и оформлению планов и схем развития горных работ и формы заявления о согласовании планов и (или) схем развития горных работ».

6. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

7. Федеральный закон от 31.07.2020 N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

8. Письмо Ростехнадзора от 17.08.2021 № 07-00-05/1196.

9. ГОСТ Р 53340-2009. Национальный стандарт Российской Федерации. Приборы геодезические. Общие технические условия.

10. Положение о лицензировании производства маркшейдерских работ (утв. Постановлением Правительства РФ от 28.03.2012 N 257).

11. Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

12. Письмо Ростехнадзора от 07.04.2022 № 07-00-05/382.

13. Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах».

14. Письмо Ростехнадзора от 29.07.2021 № 07-00-05/1112.

15. Письмо Ростехнадзора от 07.09.2021 № 07-00-05/1301.

16. Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

17. Сводка предложений, поступивших в ходе публичного обсуждения проекта постановления Правительства Российской Федерации «О лицензировании производства маркшейдерских работ».

18. Инструкция по производству маркшейдерских работ. РД 07-603-03 (утв. Постановлением Госгортехнадзора РФ от 06.06.2003 N 73).

19. Письмо Ростехнадзора от 25.05.2021 № 07-00-05/754.

20. Письмо Ростехнадзора от 08.10.2021 № 07-00-05/1465.

21. Письмо Ростехнадзора от 10.11.2021 № 07-00-05/1617.

22. Федеральный закон от 26.06.2008 N 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений».

23. Письмо Ростехнадзора от 04.08.2021 № 07-00-05/1138.

24. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей

среды».

25. Перечень измерений, относящихся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений (Утв. постановлением Правительства РФ от 16.11.2020 N 1847).

26. Письмо Ростехнадзора от 05.08.2021 № 07-00-05/1141.

27. Правила подготовки, рассмотрения и согласования планов и схем развития горных работ по видам полезных ископаемых (утв. Постановлением Правительства РФ от 16.09.2020 N 1466).

28. Требования к подготовке, содержанию и оформлению планов и схем развития горных работ и формы заявления о согласовании планов и (или) схем развития горных работ (утв. Приказом Ростехнадзора от 15.12.2020 N 537).

29. Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по согласованию планов и схем развития горных работ по видам полезных ископаемых (утв. Приказом Ростехнадзора от 13.02.2020 N 59).

30. Письмо Ростехнадзора от 29.07.2021 № 07-00-05/1113.

31. Таблица разногласий с Ростехнадзором по оптимизации порядка лицензирования деятельности по производству маркшейдерских работ.

32. РД 39-0147139-101-87. Инструкция по маркшейдерским и топографо-геодезическим работам в нефтяной промышленности (утв. Миннефтепромом СССР 28.11.1986).

33. Поручение Заместителя Председателя Правительства РФ от 13.12.2021 № АН-П51-18271.

34. Поручение Заместителя Председателя Правительства РФ от 17.02.2021 № АН-П-51-1929.

35. Протокол № 56 очного заседания членов Рабочей группы при подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы в сфере промышленной безопасности от 23.09.2021 г.

36. Протокол заседания Рабочей группы по вопросам технического регулирования деятельности организаций нефтегазового комплекса от 17.04.2019 № 05-27пр.

37. Заключение на проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» (приложение к письму Института законодательства и сравнительного правоведения Правительства РФ от 28.12.2021 № 01-12/1084).

38. СП 126.13330.2017. Свод правил. Геодезические работы в строительстве. СНиП 3.01.03-84 (утв. и введен в действие Приказом Минстроя России от 24.10.2017 N 1469/пр).

39. Горбунов О.Н., Дроздов А.О. О маркшейдерских и иных работах и опорных сетях // Геопрофи. – 2021. – 4.

40. Письмо Ростехнадзора от 16.03.2021 № 14-00-07/530.

41. Программа стандартизации в области маркшейдерского обеспечения

добычи, переработки и транспортировки углеводородного сырья.

42. Концепция развития стандартизации в области маркшейдерского обеспечения добычи углеводородного сырья.

43. ПНСТ 657-2022. Нефтяная и газовая промышленность. Маркшейдерское обеспечение поиска, разведки, обустройства и разработки месторождений УВС.

44. Приказ Росстандарта от 16.06.2022 № 38-пнст «Об утверждении предварительного национального стандарта Российской Федерации».

45. Федеральный закон от 29.06.2015 N 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

46. Кашников Ю.А., Залялов И.М., Соснин В.Г., Беляев К.В., Кореков А.В., Сычев А.М. О создании геодинамических полигонов для мониторинга деформационных процессов при разработке месторождений углеводородного сырья // Нефтяное хозяйство. – 2013. – 4.