



**ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ**

РЕШЕНИЕ

регионального совещания по вопросам проведения государственной экспертизы проектной документации объектов угольной и горнорудной промышленности. Проблемы и основные направления совершенствования

18 – 19 апреля 2019 года в г. Красноярске на базе Федерального автономного учреждения «Главное управление государственной экспертизы» (ФАУ «Главгосэкспертиза России») проведено региональное совещание по вопросам проведения государственной экспертизы проектной документации объектов угольной и горнорудной промышленности, проблемам и основным направлениям совершенствования.

Основная цель регионального совещания состояла в освещении основных аспектов и актуальных вопросов в процессе подготовки проектной документации для проведения государственной экспертизы проектной документации по объектам горнодобывающей и горно-перерабатывающей промышленности, в том числе обсуждение вопросов, возникающих при проведении государственной экспертизы и организации эффективного взаимоотношения участников процесса.

В совещания приняли участие представители государственных органов власти Российской Федерации, представители научных, проектных, изыскательских, специализированных, строительных организаций и недропользователи.



**ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ**

1. В результате обсуждения докладов и обсуждений участники регионального совещания ПРЕДЛАГАЮТ:

1.1. Учитывая, что объекты горных работ являются специфическими, правовое регулирование их обращения осуществляется в соответствии с градостроительным, земельным законодательством и законодательством о недрах, предлагается внесение изменений в действующее законодательство:

- Дополнить часть 3 статьи 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации:
... «Допускается резервирование земель для государственных или муниципальных нужд в отношении земельных участков, необходимых для целей недропользования, на срок до двадцати пяти лет»;

- Внести изменение в Земельный кодекс РФ в части определения понятия «работы, связанные использованием недрами» и механизма предоставления земельных участков, расположенных за границами горных отводов и непосредственно связанных с использованием недрами.

- Внести в Земельный кодекс РФ норму о том, что изъятию для государственных и муниципальных нужд подлежат как участки, расположенные в границах горных отводах, так и участки, расположенные согласно проектной документации за границами горных отводов, необходимые недропользователю для размещения вспомогательных объектов (дорог, отвалов, складов, ВЛ и т.п).

- Дополнить абзац 5 подпункта «б» пункта 10 «Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87: «за исключением проектной документации опасных производственных объектов, на которых ведутся горные работы, в том числе



ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ

предусматривающей размещения объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I-V классов опасности»;

- При прохождении государственной экологической и государственной экспертиз на законодательном уровне исключить требование об изменении категории земельных участков, используемых для недропользования. После принятия решения о продаже участка недр (лицензии) недропользователю для разработки месторождений полезных ископаемых в порядке межведомственного взаимодействия: изменять категорию земельных участков сельскохозяйственного назначения (находящихся в собственности субъектов РФ или права, на которые не разграничены) на категорию – земли промышленности; переводить участки лесного фонда в категорию – эксплуатационные леса.

- Часть 1 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации изложить в новой редакции:

«Архитектурно-строительное проектирование осуществляется путем подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым в границах принадлежащего застройщику или иному правообладателю (которому при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности органы государственной власти (государственные органы), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами или органы местного самоуправления передали в случаях, установленных бюджетным



**ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ**

законодательством Российской Федерации, на основании соглашений свои полномочия государственного (муниципального) заказчика) земельного участка, а также в случаях подготовки проектной документации применительно к опасным производственным объектам, на которых ведутся горные работы, в границах принадлежащего иным правообладателям (в случае если в отношении земельных участков, необходимых для целей недропользования, принято решение о резервировании земельных участков), а также раздела проектной документации «Смета на капитальный ремонт объекта капитального строительства» при проведении капитального ремонта объекта капитального строительства в случаях, предусмотренных частью 12.2 настоящей статьи».

1.2 Объекты, на которых ведутся горные работы и работы по переработке и обогащению полезных ископаемых, имеют определенную специфику, обусловленную особенностями проектирования, строительства и эксплуатации таких объектов. В процессе строительства и эксплуатации возникает необходимость корректировки проектной документации, получившей положительное заключение государственной экспертизы, в части объектов горного комплекса (строительство новых капитальных горных выработок и горизонтов, изменение отметок заложения горизонтов и т.д.). Заявители при представлении откорректированной проектной документации для проведения повторной государственной экспертизы не представляют результаты инженерных изысканий, мотивируя это тем, что проектирование и строительство объектов горного комплекса ниже поверхности земли осуществляется на основании материалов геологоразведочных работ, выполненных до глубин 1000, 2000 и более метров, а не результатов инженерных изысканий, предусмотренных ГрК РФ.



ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ

С учетом вышеизложенного, предлагается внесение изменений в действующее законодательство:

- Дополнить часть 5 статьи 47 Градостроительного кодекса Российской Федерации: «Необходимость выполнения отдельных видов инженерных изысканий для архитектурно-строительного проектирования опасных производственных объектов, на которых ведутся горные работы (объектов горного комплекса, включающие капитальные подземные горные выработки (шахты, рудники)) устанавливается застройщиком в задании на выполнение инженерных изысканий».

1.3 В соответствии со статьей 23.2 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» порядок подготовки, согласования и утверждения технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, устанавливается Правительством Российской Федерации по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами. Технический проект до утверждения пользователем недр подлежит согласованию с комиссией, создаваемой Роснедрами или его соответствующим территориальным органом. В состав комиссии включаются представители Минприроды России, Роснедр, Ростехнадзора и Росприроднадзора или их территориальных подразделений. Таким образом, цель разработки технических проектов не соответствует цели разработки проектной документации, которая связана со строительством или реконструкцией объектов ведения горных работ, как объектов поверхностного комплекса, так и объектов горного комплекса.



**ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ**

Структура и оформление проектной документации на разработку месторождений полезных ископаемых, установленная Приказом МПР России № 218 от 25.06.2010, отличается от структуры и оформления проектной документации, установленной Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию». Данное обстоятельство вынуждает недропользователя оформлять проектную документацию в двух вариантах – для Роснедра и для Главгосэкспертизы.

С учетом вышеизложенного, предлагается внесение изменений в действующее законодательство:

1.3.1 Внести изменения в ст. 7 Закона РФ «О недрах»:

«Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки технического проекта выполнения работ, связанных с использованием недрами и согласования указанного проекта в соответствии со статьей 23.2 настоящего Закона, получения положительного заключения государственной экспертизы проектной документации, орган государственного горного надзора или в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (относительно участков недр местного значения) оформляет документы, которые удостоверяют уточненные границы горного отвода (горноотводный акт и графические приложения) и включаются в лицензию в качестве ее неотъемлемой составной части.

1.3.2 В целях совершенствования правового регулирования подготовки проектной документации для строительства или реконструкции объектов



ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ

горных работ необходимо внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 в части установления особенностей подготовки проектной документации по таким объектам.

1.4 Приказом Ростехнадзора от 21.11.2018 № 580 утверждены изменения в Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых», утвержденные приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 11 декабря 2013 г. № 599 (далее – Правила). Указанные изменения, в том числе касаются опытно-промышленных испытаний (далее – ОПИ), в отношении которых предусмотрено:

- Правилами предусмотрены ОПИ только для систем разработки, и не учитывают испытание технологии разработки в целом и проходки горных выработок в частности (в том числе специальных способов проходки стволов, применения новых видов крепей и т.д.);
- Правилами не предусмотрена разработка проектной документации на ведение работ по ОПИ (искажена терминология – «рабочий проект», «проект на разработку...»);
- Правилами не предусмотрено и не регламентировано научное сопровождение ОПИ по аналогии с авторским надзором (ведение работ ограничено предварительными заключениями научно-исследовательской проектной организации (института));
- Максимальный срок проведения ОПИ необоснованно установлен 1 год и не подразумевает его расчетного определения.

ОБЪЕКТИВНОСТЬ, НАДЁЖНОСТЬ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ –
ДЛЯ БЕЗОПАСНОГО БУДУЩЕГО



ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ

В связи с вышеизложенным, предлагается внесение изменений в редакцию пп. 22, 22.1 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых» утв. Приказом Ростехнадзора от 11.12.2013 № 599, с увеличением срока проведения опытно-промышленных испытаний новых и усовершенствования существующих технологий разработки месторождений полезных ископаемых и их параметров с одного года до трех лет.

1.5. В целях повышения безопасности ведения горных работ, при отработке месторождений склонных к горным ударам, внезапным выбросам угля (породы) и газа, при выявлении категории «опасно», предусматривать преимущественное применение дистанционных технологий приведения горного массива в безопасное состояние перед локальными технологиями, применяемыми непосредственно из забоев горных выработок в присутствии людей.

1.6. Проектной документацией рассчитывается производственная мощность предприятия. В случае отклонения производственной мощности от расчетной при объективных обстоятельствах, связанных с временным изменением рыночной конъюнктуры при согласовании ПРГР в Ростехнадзоре требуется корректировка проектной документации в части изменения производственной мощности предприятия и календарного плана. Для исключения необходимости корректировки проектно-разрешительной документации предлагается установить на законодательном уровне отклонение производственной мощности горного предприятия, обоснованное проектными решениями.



ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ

1.7 Отсутствует обновленная нормативная документация по проектированию горнодобывающих предприятий. Существующие ГОСТы и Нормы технологического проектирования горнодобывающих предприятий устарели.

Требуется актуализация нормативной документации для проектирования горнодобывающих предприятий.

Считать необходимым выполнение корректировки действующего СП 91.13330.2012 «Подземные горные выработки. Актуализированная редакция СНиП II-94-80» в части включения в него или уточнения требований:

- к строительству при повышенных тектонических напряжениях;
- к специальным способам строительства;
- к бурению стволов и скважин большого диаметра;
- к крепи вертикальных стволов, отличной от монолитной бетонной крепи, и расчетам ее параметров, в том числе методами математического моделирования, реализованными в современных программных комплексах.

1.8 На текущий момент в нормативно-правовой базе отсутствуют нормативные требования к составу и объему изысканий для объектов ведения горных работ открытым способом (карьеров, разрезов, отвалов вскрышных пород). При разработке новых «Правил обеспечения устойчивости бортов и уступов карьеров, угольных разрезов и отвалов» нужно детально проработать вопросы обеспечения геомеханических организаций качественными исходными данными на системном уровне – начиная от геологической разведки и заканчивая дополнительными работами



**ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ**

на этапе разработки проектной документации (в том числе геомеханических заключений для проектной документации).

1.9 Объекты поверхностного комплекса ведения горных работ, предприятий по переработке и обогащению полезных ископаемых, как и большинство промышленных объектов имеют специфику своего конструктивного исполнения, строящегося вокруг технологического оборудования с учетом обеспечения непрерывности и безопасности протекания технологического процесса.

Учитывая особенности проектирования зданий и сооружений промышленных предприятий, современный уровень внедрения автоматизации технологических процессов и, соответственно, ограниченное пребывание работников в основных зданиях и сооружениях предприятий для обеспечения работы технологического оборудования, предлагается внесение следующих изменений в действующее законодательство:

1.9.1. Внести уточнение в пункт 6 статьи 16 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ в части требований учета аварийной расчетной ситуации при расчетах строительных конструкций при проектировании зданий и сооружений повышенного уровня ответственности производственного назначения;

1.9.2. Внести уточнения в пункт 5.2.6 ГОСТ 27751-2014 в части необходимости обязательного проведения расчета на прогрессирующее обрушение при проектировании зданий и сооружений повышенного уровня ответственности производственного назначения;

1.9.3. Внести изменения в пункт 10.5 ГОСТ 27751-2014 в части уточнения критериев необходимости проведения научно-технического сопровождения;

**ОБЪЕКТИВНОСТЬ, НАДЁЖНОСТЬ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ –
ДЛЯ БЕЗОПАСНОГО БУДУЩЕГО**



**ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ**

1.9.4. Внести изменения в пункт 12.7 ГОСТ 27751-2014 в части исключения обязательности разработки специальных технических условий на изготовление и возведение строительных конструкций при проектировании зданий и сооружений повышенного уровня ответственности производственного назначения.

2 В результате обсуждения докладов и обсуждений участники регионального совещания РЕШИЛИ:

2.1. Первоочередными задачами в совершенствовании методологии проектирования горнодобывающих предприятий считать:

- создание новых норм технологического проектирования горных предприятий, способствующих применению инновационных технологий для повышения уровня безопасности горного производства и наиболее полной отработки месторождений полезных ископаемых;
- совершенствование методики геодинамического районирования;
- совершенствование нормативных и методических документов по вопросам выбора эффективных схем вскрытия, подготовки, технологии разработки угольных пластов и рудных залежей и предотвращения опасных геодинамических и газодинамических явлений в сложных горно-геологических условиях;
- совершенствование организационно-правовых форм государственного контроля и регулирования процессов подготовки нормативно-методических документов, проектирования и эксплуатации месторождений полезных ископаемых;



ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ

- совершенствование методик оценки рисков геодинамических, газодинамических, гидрогеодинамических и сейсмических явлений при отработке месторождений.

2.2. Считать необходимым подготовку нового нормативно-технического документа (Руководство по безопасности) по определению устойчивости бортов, откосов уступов карьеров (разрезов) и отвалов пород, с включением в его состав:

- методик расчета устойчивости бортов, откосов уступов карьеров (разрезов) и отвалов пород, выполняемых для различных сочетаний постоянных, временных и кратковременных нагрузок и воздействий;
- требований к выполнению геодинамического районирования для объектов открытых горных работ и их учету при выполнении расчетов устойчивости;
- требований к объемам и достоверности исходных данных, необходимых для выполнения расчетов устойчивости методами предельного равновесия и методами математического моделирования, реализованными в современных программных комплексах, а также способам их получения;
- требований к выбору нормативных коэффициентов запаса устойчивости с учетом предъявляемых требований по надежности и безопасности для основных и особых сочетаний нагрузок;
- требований к составляемым расчетным моделям при выполнении расчета устойчивости бортов, откосов уступов карьеров (разрезов) и отвалов пород методами предельного равновесия и методами математического моделирования, реализованными в современных программных комплексах.



ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ

2.3 Считать необходимым подготовку нового нормативно-технического документа (Руководство по безопасности) по организации проветривания горных выработок рудников, регламентирующего единые требования в части:

- методики расчета количества воздуха для проветривания выработок и рудника в целом;
- методики расчета теплового режима в выработках;
- требований к вентиляционным устройствам и обеспечению устойчивости проветривания;
- требований к дегазации;
- требований к аэрогазовому контролю и др.

2.4. Считать необходимой актуализацию ГОСТ 2.850-75...2.857-775 «Горная графическая документация», в целях установления единых требований к оформлению графической документации на объекты ведения горных работ.

Считать необходимой актуализацию «Инструкции по наблюдениям за деформациями бортов, откосов уступов и отвалов на карьерах и разработке мероприятий по обеспечению их устойчивости» (изд. ВНИМИ, г. Ленинград, 1971), дополнив ее правилами применения современных методик ведения маркшейдерских работ и высокоточного деформационного мониторинга, включая ведение наземного и космического радарного мониторинга, лазерного сканирования, спутникового определения координат (GPS, ГЛОНАСС), стереофотограмметрических работ и т.д.



ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ

Считать необходимой актуализацию «Методических указаний по наблюдениям за деформациями бортов разрезов и отвалов, интерпретации их результатов и прогнозу устойчивости» (изд. ВНИМИ, Ленинград, 1987), «Методических указаний по определению углов наклона бортов, откосов уступов и отвалов строящихся и эксплуатируемых карьеров», (изд. ВНИМИ, Ленинград, 1972). В новых «Методических указаниях...» должны быть учтены все достижения в решении проблемы обеспечения устойчивости бортов и отвалов за последние 20 лет. Для обеспечения сохранности территорий, прилегающих к открытым выработкам и обоснованию параметров высоких устойчивых уступов на предельном контуре на современном этапе система мониторинга за состоянием уступов, бортов карьеров, отвалов должна выполняться с помощью высокоточного измерительного оборудования (GPS, ГЛОНАСС, LeicaGeoMos, лазерные сканирующие и наземные радарные системы, дроны и т.д.). Структура новых правил должна соответствовать новым требованиям к составлению нормативных документов.

2.5 Проработать в ФАУ «Главгосэкспертиза России» поставленные вопросы совершенствования законодательства в области землепользования при ведении работ, связанных с использованием недр, с вынесением подготовленных рекомендаций на Совет государственной экспертизы ФАУ «Главгосэкспертиза России».

2.6 С целью приведения в соответствие с положениями пункта 19 «Правил подготовки, рассмотрения и согласования планов и схем развития горных работ по видам полезных ископаемых», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06 августа 2015 г. № 814, и пункта 44 «Положения об организации и проведении



**ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ**

государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 05 марта 2007 г. № 145, направить в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору предложение о внесении изменений в пункт 9 «Требований к планам и схемам развития горных работ в части подготовки, содержания и оформления графической части и пояснительной записки с табличными материалами по видам полезных ископаемых, графику рассмотрения планов и схем развития горных работ, решению о согласовании либо отказе в согласовании планов и схем развития горных работ, форме заявления пользователя недр о согласовании планов и схем развития горных работ», утвержденных приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 29 сентября 2017 г. № 401, в части исключения необходимости корректировки проектной документации в случаях уменьшения объемов (уровней) добычи полезных ископаемых от предусмотренных в проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, без внесения изменений в иные решения проектной документации.

Считать необходимой подготовку проекта изменений в «Правила подготовки, рассмотрения и согласования планов и схем развития горных работ по видам полезных ископаемых», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 06 августа 2015 г. № 814, в части исключения необходимости корректировки технического проекта разработки месторождения полезного ископаемого в случаях уменьшения объемов (уровней) добычи полезных ископаемых от предусмотренных в техническом проекте разработки месторождения полезного ископаемого, при отсутствии



**ГЛАВГОСЭКСПЕРТИЗА
РОССИИ**

внесения изменений в иные решения технического проекта разработки месторождения полезного ископаемого.

2.7 Считать необходимым проведение совещаний по вопросам проведения государственной экспертизы проектной документации объектов угольной и горнорудной промышленности на регулярной основе.

3. РЕЗОЛЮЦИЯ по результатам круглого стола регионального совещания

Участники совещания затронули вопросы изменения законодательства, регулирующего проведение государственной экспертизы; рассмотрели примеры развития BIM-моделирования объектов угольной и горнорудной промышленности и иные актуальные вопросы, решение которых будет способствовать эффективному развитию института экспертизы и в целом горнодобывающего комплекса.

Отметить актуальность рассмотренных вопросов, согласиться с предложениями о внесении изменений в нормативно-правовые акты.

Резолюция регионального совещания принята голосованием «За» единогласно.

Участники регионального совещания по вопросам проведения государственной экспертизы проектной документации объектов угольной и горнорудной промышленности, проблемам и основным направлениям совершенствования

(г. Красноярск, 18-19 апреля 2019 г.)