

# В недрах административной реформы



**Петухов А. А.**  
магистр права Вестфальского  
университета (Германия),  
директор юридического  
департамента  
ООО «Астра Капитал»

*Современная административная реформа в Российской Федерации, обоснованная Президентом РФ в ежегодном послании к Федеральному собранию РФ от 16 мая 2003 года и одобренная в виде концепции Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изменениями от 9 февраля, 28 марта 2008 г., 10 марта 2009 г.), с самого начала была направлена на повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов.*

Такие цели реформы были определены Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах». Среди приоритетных направлений реформы Президент РФ назвал:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Насущные вопросы, решение которых в горнодобывающей отрасли связывают с проводимой административной реформой, включают отсутствие единообразия и согласованности в нормативном регулировании деятельности, связанной с проектированием горных объектов, вследствие чего различные органы исполнительной власти, согласующие проектную документацию объектов, сооружаемых при разработке месторождений, при установлении требований к составу проектной документации вынуждены ссылаться на разрозненные нормативные акты, определяющие состав такой документации.

К настоящему времени в рамках административной реформы, рассчитанной на период с 2006 до конца 2010 г.,<sup>1</sup> уполномоченными органами законодательной и исполнительной власти РФ уже принят ряд нормативных правовых актов, направленных на достижение поставленных целей, в том числе в области охраны и использования недр.

Самыми заметными и наиболее обсуждаемыми в отрасли шагами стали внесение изменений в Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184–ФЗ «О техническом регулировании», в Градостроительный кодекс РФ и в Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191–ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», а также принятие в соответствии с ч. 13 ст. 48 ГрК РФ Постановления Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

Порядок подготовки, согласования и утверждения технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием

участками недр, определяется ст. 23.2 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395–I «О недрах» и принятым в соответствии с указанной статьей Постановлением Правительства РФ от 3 марта 2010 г. № 118, утвердившим Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами. В силу прямого указания п. 5 Положения проектная документация до утверждения пользователем недр подлежит согласованию с комиссией, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию (Роснедра) или его соответствующим территориальным органом. Состав и содержание проектной документации, представленной на согласование Роснедр, устанавливается пунктами 12 и 13 Положения.

Вместе с тем последовательное внесение изменений в Градостроительный Кодекс Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199–ФЗ, Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232–ФЗ, дополнившими кодекс пунктом 5.1 статьи 6 (с изменениями и дополнениями) и статьей 48.1, привело к тому, что в соответствии с указанными нормами проектирование объектов, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях, было отнесено к градостроительной деятельности с вытекающим из этого отношением проектирования горных объектов к компетенции законодательства о градостроительной деятельности.

Законодательство о градостроительной деятельности согласно п. 1 ст. 3 ГрК РФ состоит из самого Градостроительного кодекса РФ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

На основании ч. 1 ст. 49 ГрК РФ проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, подлежат государственной экспертизе. Государственная экспертиза объектов, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению

<sup>1</sup> Первоначально план мероприятий по проведению административной реформы, одобренный Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789–р, предусматривал срок их реализации в I квартале 2006 г. – IV квартале 2008 г.

полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях, в соответствии с ч. 4.1 ст. 49, п. 5.1 ст. 6 ГрК РФ по общему правилу проводится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства или подведомственным ему государственным (бюджетным или автономным) учреждением.

Исходя из с п. 1 Постановления Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства, является Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России).

Порядок организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий установлен Положением об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145 во исполнение ч. 11 ст. 49 ГрК РФ. Указанное Положение, определяя требования к составу и содержанию разделов проектной документации, представляемой для проведения государственной экспертизы, в подпункте «г» пункта 13 и в пункте 24 содержит общие и прямые отсылочные нормы: к «требованиям (в том числе к составу и содержанию разделов документации), установленными законодательством Российской Федерации» и частям 12 и 13 статьи 48 ГрК РФ, определяющим требований к составу и содержанию проектной документации объектов капитального строительства. Часть 13 статьи 48 ГрК РФ, в свою очередь, является отсылочной к Постановлению Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87, утвердившему Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию. Указанное Положение в части установления состава разделов проектной документации и требования к содержанию этих разделов вступило в силу с 1 июля 2008 г.

После вступления в силу Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 (далее – «Положение»), утратили силу отраслевые нормы технологического проектирования, определявшие состав проектной документации на строительство объектов горнодобывающей промышленности. В частности, со вступлением Положения в силу применению не подлежит

## **Первые разъяснения, данные Минрегионразвития РФ в соответствии с п. 2 Постановления Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. №87, датируются только летом 2009 г.**

Инструкция о порядке разработки, согласования, утверждения и составе документации на строительство предприятий, зданий и сооружений (СНиП 11-01-95), утвержденная Постановлением Министерства строительства Российской Федерации от 30 июня 1995 г. № 18-64, а также Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений (СП 11-101-95), утвержденный Постановлением Минстроя России от 30 июня 1995 г. № 18-63.

Положение о составе разделов проектной документации в силу своей изначальной универсальности не могло предусмотреть все особенности проектной работы в различных отраслях народного хозяйства, в результате чего возникла ситуация, когда проекты разработки месторождений полезных ископаемых перестали освещать вопросы, традиционно связанные проектированием горных объектов. В частности, в тени остались разубоживание и потери при добыче и переработке полезных ископаемых, учет запасов полезных ископаемых, непосредственно влияющие на экономическую эффективность предприятия, а также на расчет НДС, уплачиваемого недропользователями.

Кроме того, объекты горнодобывающей промышленности, подпадая под регулирование законодательства о недрах и градостроительной деятельности, будучи отнесенными в соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных



объектов» и Приложением 1 к указанному Закону к опасным производственным объектам, также находятся в ведении еще одного органа исполнительной власти – в области промышленной безопасности (Ростехнадзор). В соответствии со ст. 8 Федерального закона № 116–ФЗ любые мероприятия, связанные с расширением, техническим перевооружением, консервацией и ликвидацией опасного производственного объекта, до принятия решения об их проведении должны получить положительное заключение экспертизы, утвержденное федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориальным органом.

Одним из трех показателей достижения целей административной реформы, определенных Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789–р, является уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров.

Принятие законодательных и подзаконных актов, изначально направленных на создание для субъектов предпринимательства благоприятных условий деятельности, за счет неполной проработанности руководящих документов не позволило избежать ошибок и достичь заявленной цели, примером чему и служит неоднозначная ситуация, сложившаяся вокруг подготовки и согласования проектов разработки месторождений полезных ископаемых. В 2008 г. предприятия горнодобывающей промышленности вместо ожидаемого улучшения условий деятельности столкнулись с увеличением количества барьеров, преодолеваемых при подготовке и согласовании проектов освоения новых участков недр, а также реконструкции имеющихся объектов. Такая ситуация привела к снижению инвестиционной и производственной активности предприятий, что ударило по всем смежным организациям, лишило заказов проектные институты. Сокращение выручки отдельно взятых предприятий привело к снижению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней. В масштабах отрасли и страны этот эффект домино кроме экономического приобретает еще и социальное значение.

Организации, столкнувшиеся с неопределенностью в толковании и применении новых правовых норм, регулирующих деятельность в области проектирования и строительства объектов, выполнения работ, связанных с использованием участками недр, оказались в ситуации, когда их развитие, а иногда и само существование, зависящие от строительства

новых и реконструкции имеющихся объектов, было поставлено под вопрос. Они стали направлять в уполномоченные органы исполнительной власти запросы о порядке применения законодательства, формально относящегося к различным отраслям права и регулирующего смежные отношения в одной отрасли экономики.

Не исключено, что возникшие у недропользователей сложности с применением новаций в законодательстве не стали неожиданностью для ответственных лиц. В частности, об этом можно судить по п. 2 Постановления Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87, определяющему компетенцию органов исполнительной власти по разъяснению порядка применения Положения о составе разделов проектной документации и требования к их содержанию, утвержденного этим Постановлением.

При всем этом первые разъяснения, данные Минрегионразвития РФ в соответствии с возложенными на ведомство обязанностями в соответствии с пунктом 2 Постановления Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», доступные заинтересованным лицам в справочно-правовых системах, датируются только летом 2009 г. и в вступительной части ссылаются на «многочисленные обращения», коих с 2008 г. должно было накопиться значительное количество, что также видно и в соответствующих разделах сервера органов госвласти в доменах .gov.ru.

В настоящее время предметные обращения в уполномоченные органы власти за разъяснениями о порядке применения действующего законодательства, регулирующего различные аспекты недропользования, являются одним из наиболее эффективных инструментов, способных указать на насущные вопросы в нормативном регулировании, возникшие в отрасли и сдерживающие ее развитие, и подтолкнуть ответственные ведомства к активным и обдуманным шагам по устранению имеющихся пробелов в регулировании мероприятий, связанных с добычей и переработкой полезных ископаемых.

Главное, чтобы и у законодателя, и у органов исполнительной власти, и у субъектов регулирования было единое понимание того, что принятие определенного количества нормативных актов – это не результат, а инструмент административной реформы. Результатом же должно стать достижение заявленных при обосновании реформы целей. ■