

Законодательная база проектирования горных предприятий: поправок больше – ясности меньше

А. В. Каплан,
генеральный директор,
канд. экон. наук

Л. П. Лейдерман,
технический директор,
канд. техн. наук

П. В. Ишмаев,
начальник технологического отдела

НТЦ «ГЕОТЕХНОЛОГИЯ», info@ustup.ru

Горнодобывающая промышленность была и остается важной составной частью мировой экономики, производя свыше 6 млрд т минеральных ресурсов в год. По объему разведанных запасов минерального сырья РФ, потенциал которой оценивается в 28,5 трлн долл. (или 14 % мировых запасов), занимает ведущее место в мире. Сегодня горнодобывающая промышленность – основа экономики России. За счет природных богатств формируется 60–70 % госбюджета, и в то же время вклад страны в мировую добычу минерального сырья не превышает 8,5 %. Это свидетельствует о низком уровне использования минеральных ресурсов и имеющемся потенциале горнопромышленного комплекса. В связи с этим государство как недровладелец должно быть заинтересовано в рациональном освоении отечественной минерально-сырьевой базы и предпринимать для этого все необходимые меры.

Интерес государственных органов к развитию горнодобывающей отрасли наиболее явно проявляется в области разработки и введения новых законодательных и подзаконных актов, касающихся проектирования горных предприятий. Естественно, что опасные производственные объекты, к которым относятся практически все горнодобывающие предприятия, требуют повышенного внимания и контроля со стороны государства. Однако статистика свидетельствует, что с принятием новых законов число аварий и инцидентов на объектах горнодобывающей промышленности не снижается, а проблемы только нарастают.

Многолетняя практика НТЦ «ГЕОТЕХНОЛОГИЯ» в области проектирования горнодобывающих предприятий на всей территории РФ говорит о том, что каждый следующий новый проект имеет все меньше шансов быть принятым, согласованным и утвержденным в разумный срок в контролирующих органах. И это несмотря на то, что выполняется он в соответствии с требованиями действующего законодательства и с качеством проработки основных решений и их оформления не ниже предыдущего проекта.

Подняты вопросы несовершенства российской законодательной базы в области проектирования горнодобывающих предприятий. Дан анализ несоответствий и разночтений законодательных актов. Показаны последствия противоречий норм законов, действующих и вступающих в силу. Приведены примеры из судебной практики.

Ключевые слова: проектирование горных предприятий, строительство, техническое перевооружение, капитальный ремонт, нормативно-правовая база, опасный производственный объект.

Ситуация с проектированием и вводом в эксплуатацию новых предприятий не только не улучшается, но, судя по количеству вопросов и даже судебных разбирательств, все больше заходит в тупик. Одной из причин этого, наряду с волюнтаризмом отдельных ведомств и служб, является неоднозначность трактовок одних и тех же понятий, а также противоречивость самих законодательных документов. Ниже приведен лишь небольшой обзор законодательных противоречий в области проектирования и развития горнодобывающих предприятий.

1. Виды проектной документации.

До настоящего времени спорным и неоднозначным является вопрос о видах проектной документации, которая должна разрабатываться для горнодобывающих предприятий. В Градостроительном кодексе РФ упоминаются три вида проектов: строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Новая редакция Федерального закона 116-ФЗ «О безопасности опасных производственных объектов» (в ред. от 04.03.2013 г.) и в этот вопрос вместо разъяснения вносит двусмысленность и окончательно запутывает ситуацию. Статья 8 пункт 1 указанного закона гласит:

«Техническое перевооружение, капитальный ремонт, консервация и ликвидация опасного производственного объекта осуществляются на основании документации, разработанной в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, с учетом законодательства о градостроительной деятельности....»

Документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта подлежит экспертизе промышленной безопасности в случае, если

указанная документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей экспертизе в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности».

Стоит обратить внимание, что речь идет уже не о проектной документации на техническое перевооружение (как было в предыдущей редакции), а о какой-то документации. Что это за «документация», где требования к ее составу и содержанию? Эта недоговоренность опять породит массу вопросов по техническому перевооружению и проектированию этого вида развития предприятий.

2. Состав проектной документации.

На протяжении нескольких лет кипят страсти по поводу состава проектной документации для объектов горнодобывающей промышленности. Это связано прежде всего с различием требований при рассмотрении проекта в органах ФАУ «Главгосэкспертиза России» (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 г. № 87) и комиссией Федерального агентства по недропользованию (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 03.03.2010 г. № 118). Зачастую предлагается парадоксальное решение данного вопроса: выполнять проектную документацию в двух вариантах для различных экспертиз, т. е., по сути, подготавливать два различных проекта, которые затем последовательно согласовывать в различных органах. Соответствие основных решений и отсутствие противоречий между этими проектами остается в области компетенции проектировщика и не анализируется экспертными организациями. Реальные сроки только для последовательного проведения экспертизы и согласования проектной документации по освоению месторождения полезного ископаемого значительно превышают установленные государством сроки его освоения. Отсюда удорожание работ, откладывание ввода объекта в эксплуатацию, сокращение возможностей в привлечении инвестиционных ресурсов и вообще отсутствие четких ориентиров.

Научились как-то приспосабливаться, хотя до сих пор отсутствуют единые требования к составу проектной документации для объектов недропользования и уж тем более отсутствует возможность прохождения единой экспертизы («в одно окно»). Когда и кто сможет решить эти вопросы непонятно, хотя острота их решения очевидна.

В итоге — факт глобального отставания числа осваиваемых месторождений от количества выдаваемых лицензий на недропользование.

Возникает резонный вопрос — насколько необходима именно такая процедура экспертизы проектной документации? Оказывается, ответ на этот вопрос неоднозначен даже на законодательном уровне. Несомненно, капитальное строительство опасных про-

изводственных объектов должно контролироваться государством, но является ли карьер объектом капитального строительства?

3. Карьер как объект капитального строительства.

До вступления в силу Федерального закона от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» для большинства проектных организаций и заинтересованных надзорных органов вопрос о том, являются ли такие опасные производственные объекты, как карьеры (или угольные разрезы), одновременно и объектами капитального строительства, не вызывал особых споров и разногласий.

В соответствии со статьей 1 (пункт 10) Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (с изменениями от 28.07.2012 г.) «объектом капитального строительства является здание, строение, сооружение...». Карьеры и угольные разрезы всегда считались сооружениями, т. е. относились к объектам капитального строительства. И вот в упомянутом выше законе 384-ФЗ в статье 2 пункт 23 такая официальная расшифровка появилась: «сооружение — результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций, и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов».

Очевидно, что ни карьер, ни угольный разрез под данную формулировку не попадают, т. е. если техническим проектом (или проектным заданием на его выполнение) не предусмотрено возведение несущих, ограждающих строительных конструкций при разработке карьера открытым способом, то карьер не может являться сооружением в соответствии с понятием названной нормы. Отсюда следует: если открытые горные разработки не являются сооружениями, то они, соответственно, не являются и объектами капитального строительства (ст. 1 п. 10 Градостроительного кодекса РФ) и на них не распространяется действие ряда других статей Градостроительного кодекса РФ.

Например, статья 49 пункт 1 данного кодекса гласит: «проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, подлежат экспертизе». Но если карьер (ст. 2 п. 23 384-ФЗ) не является объектом капитального строительства, то и требования любого надзорного или контролирующего органа о предоставлении заключения государственной экспертизы на проект разработки любого месторождения открытым способом неправомерны. В противоречии с данной статьей Федерального закона находятся требования об обязательности

получения заключения государственной экспертизы на проектную документацию (технические проекты), изложенные:

- в пункте 16 Постановления Правительства РФ от 03.03.2010 г. № 118 «Об утверждении Положения 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 статье 48.1 Градостроительного кодекса РФ;

- в пунктах 9, 10 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 05.03.2007 г. № 145.

4. Месторождение минерального сырья как градостроительный объект.

Практически обязательным условием согласования проектов разработки месторождений полезных ископаемых является положительное заключение Главгосэкспертизы России, принимающей на рассмотрение проектную документацию по объектам капитального строительства. Наличие градостроительного плана для объекта капитального строительства является обязательным.

Статья 36 пункт 4 Градостроительного кодекса РФ гласит: *«Действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки, предоставленные для добычи полезных ископаемых».*

Для большинства месторождений полезных ископаемых — это очевидно, так как месторождения находятся вдали от городской черты, и говорить о градостроительном плане для земельного участка, находящегося в десятках, а иногда и в сотнях километров от ближайшей городской черты, вроде бы абсурдно. Но в противоречии с указанной статьей 36 Градостроительного кодекса РФ находится требование пункта 10, 6 раздела 10 Постановления Правительства РФ от 16.02.2008 г. № 87, который гласит:

«В пояснительной записке указываются реквизиты следующих документов:

- *утвержденный и зарегистрированный в установленном порядке градостроительный план земельного участка, предоставленного для размещения объекта капитального строительства...».*

И вот начинаются переговоры с главным архитектором муниципального района, к которому территориально относится месторождение, о подготовке градостроительного плана местности. Однако он зачастую просто не способен это сделать, поскольку, кроме географической карты, никакой информации о «градостроительстве» в данной местности у него нет.

По логике приоритет Федерального закона (в данном случае статьи 36 п. 4 Градостроительного кодекса РФ — ФЗ-190) над всеми подзаконными актами (в данном случае над пунктом 10, 6 раздела 10 Постановления Правительства РФ от 16.02.08 г. № 87) не вызывает сомнений. Однако Главгосэкспертиза обычно имеет по этому поводу отдельное мнение — если проект попал на экспертизу, то речь идет об объекте капитального строительства, что логично, и выдает отрицательное заключение ввиду отсутствия градостроительного регламента. Именно на этом основании (при отсутствии каких-либо замечаний к проектной документации и результатам инженерных изысканий) Екатеринбургским филиалом Главгосэкспертизы в марте 2013 г. было выдано отрицательное заключение по проекту освоения месторождения строительного камня Скальное-1 на территории Челябинской области.

5. Горнодобывающее производство как опасный производственный объект.

Последняя редакция (от 04.03.2013 г.) Федерального закона № 116 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в статье 1 вводит новое понятие — «обоснование безопасности ОПО». Далее в пункте 4 статьи 3 это обоснование возложено на проектировщиков:

«В случае, если при эксплуатации, капитальном ремонте, консервации или ликвидации опасного производственного объекта требуется отступление от требований промышленной безопасности, ...или они не установлены, лицом, осуществляющим подготовку проектной документации на строительство, реконструкцию опасного производственного объекта, могут быть установлены требования промышленной безопасности опасного производственного объекта».

Но, как зачастую происходит с законодательными актами в нашей стране, механизм реализации этих положений не предусмотрен. «За кадром» остаются вопросы: кто разрабатывает правила оформления этих отступлений; входят ли разработанные проектировщиком отступления от «Правил безопасности...» в состав проекта или оформляются отдельным документом? Очевидно, что в таких условиях Главгосэкспертиза не примет на себя ответственность за согласование «отступлений» от ПБ и будет трактовать их как нарушение.

Статья 7 Федерального закона № 116 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» гласит:

«Если техническим регламентом не установлена иная форма оценки соответствия технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте, обязательным требованиям к такому техническому устройству, то оно подлежит экспертизе промышлен-

ной безопасности до начала применения на опасном производственном объекте...».

И снова нет механизма реализации: не понятно, отменяется ли старый порядок получения разрешения Ростехнадзора на применение данного технического устройства, который прописан не только в предыдущей редакции указанного ФЗ, но в ПБ для предприятий горнорудной и угольной отрасли. Если выполнение экспертизы технических устройств, уже находящихся в эксплуатации, вопросов не вызывает, то проведение экспертизы оборудования до начала его применения оставляет поле неопределенности. Отсутствуют сведения как о порядке предоставления нового оборудования на экспертизу промышленной безопасности, так и о полномочном органе, которому делегировано право на разработку этого порядка.

Статья 14 (пункт 2) Федерального закона № 116 гласит:

«Настоящим Федеральным законом устанавливается обязательность разработки деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов I и II классов опасности, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются вещества в количествах, указанных в приложении 2 к настоящему Федеральному закону (за исключением использования взрывчатых веществ при проведении взрывных работ)».

Указанная формулировка однозначного ответа и полного понимания смысла не дает. Если использование взрывчатых веществ (ВВ) в любых объемах не подвергается декларированию, то как быть с хранением и транспортировкой этих же объемов ВВ? Или использование ВВ декларирования не требует, а транспортировка или хранение их — это уже декларируемые действия?

ВЫВОДЫ

Вопрос о необходимости соблюдения всех противоречивых этапов экспертизы и согласования проектов на разработку месторождений полезных ископаемых до сих пор является открытым. У недропользователей из-за этих противоречий в законодательстве остается единственный путь — судебные тяжбы с государственными органами, обеспечивающими экспертизу, согласование, рассмотрение и утверждение проектной документации. Имеется ряд прецедентных решений арбитражных судов по данному вопросу. Так, Тринадцатый Арбитражный апелляционный суд г. Санкт-Петербурга вынес Постановление от 22 декабря 2011 г. по делу ООО «Районная дорожная служба» № А56-28850/2011 о признании незаконным решения Департамента по недропользованию по Северо-Западному федеральному округу, указывая на необоснованность требования Департаментом заключения государственной экспертизы, поскольку проектом освоения месторождения не предусматриваются объекты капитального строительства. Вынесены еще десятки аналогичных решений других судов в пользу недропользователей.

Персечень противоречий в законодательстве, касающемся проектирования опасных производственных объектов, по всей видимости, тема неисчерпаемая. Последствия таких противоречий — сотни неработающих предприятий добывающей отрасли, миллиарды рублей, недополученных государством в виде налоговых отчислений, замедление темпов развития экономики. Это ли является целью государственной политики в области недропользования? Или получаемые результаты — следствие чьих-то систематических ошибок и недоработок? **РОН**

РЕКЛАМА

Семинары школы «ПравоТЭК» для специалистов горнорудных и нефтегазовых компаний России

**ШКОЛА
ПравоТЭК**

19–20 июня 2013 г. | Практический семинар

Всероссийский практикум по бухучету и налогообложению горнорудных компаний

9–10 июля 2013 г. | Учебно–практический курс

Правовое регулирование недропользования в Российской Федерации

11–12 июля 2013 г. | Практический семинар

Всероссийский практикум по недропользованию

Сайт НОУ «Школа «ПравоТЭК» — <http://school.lawtek.ru/>

Тел: (499) 235-47-88, (499) 235-25-49, (499) 787-70-22, (499) 787-76-85

