Изменение специфики правового регулирования строительства объектов недропользования

П.П. Гончаров,
кандидат юридических наук,
консультант
Lawrence Graham (CIS) LLP

В 2009 г. произошли существенные изменения в градостроительном законодательстве Российской Федерации. В части, регулирующей отношения, возникающие при строительстве объектов, связанных с пользованием недрами (далее — объекты недропользования), такие изменения породили много неопределенностей и вопросов[1].

Так, в 2009 г. не была в должной мере нормативно урегулирована процедура выдачи разрешений на строительство объектов недропользования, но тем не менее начала реализовываться; а отмененное с 1 января 2010 г. лицензирование деятельности по осуществлению строительного контроля (в составе общего лицензирования строительной деятельности) не было заменено институтом получения свидетельства о допуске к соответствующим работам.

> К настоящему времени устранено основание для отказа в выдаче разрешений на строительство объектов недропользования в виде отсутствия необходимого нормативного правового акта.

Изменения, внесенные в законодательство в 2010 г., на наш взгляд, сняли многие возникшие вопросы. Задача настоящей статьи — ознакомление пользователей недр, а также иных лиц, практикующих в сфере недропользования, с произошедшими изменениями нормативного регулирования строительства объектов недропользования, а также раскрытие порядка применения вновь принятых правовых норм.

1. Детализация порядка получения разрешения на строительство объектов недропользования административным регламентом

В соответствии со статьей 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) и статьей 25 Закона Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (далее — Закон о недрах) строительство объектов недропользования, представляющих объекты капитального строительства, должно производиться при условии получения разрешения на строительство.

Органом, уполномоченным на выдачу разрешений на строительство объектов недропользования, является Федеральное агентство по недропользованию и его территориальные органы (далее — Роснедра)[2]. На практике до недавнего времени Роснедра отказывали в выдаче разрешений на строительство объектов недропользования заявителям по формальным основаниям (состав документов и т.п.), а если таковых не находилось — по мотиву отсутствия административного регламента выполнения соответствующей функции.

В то же время Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее — Минприроды России) еще 27 августа 2009 г. был утвержден *Административный регламент*

[1] Подробнее см.: *Гончаров П.П.* Правовое обеспечение проведения работ по строительству скважин: земельный и градостроительный аспекты // Нефть, Газ и Право. 2009. № 5, 6.

[2] Внутриведомственное распределение обязанностей по исполнению данной функции установлено приказом Роснедр от 2 сентября 2009 г. № 826 «О выдаче разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с пользованием недрами».

предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче разрешений на строительство объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых планируется в целях выполнения работ, связанных с пользованием недрами (далее — Административный регламент).

Данный регламент в связи со значительными задержками в его регистрации Министерством юстиции Российской Федерации (состоялась 25 декабря 2009 г.) и официальном опубликовании (15 марта 2010 г.) вступил в силу только 26 марта 2010 г.

Таким образом, к настоящему времени устранено основание для отказа в выдаче разрешений на строительство объектов недропользования в виде отсутствия необходимого нормативного правового акта.

Обращаясь к анализу положений Административного регламента, следует отметить, что он в целом не изменяет и не дополняет в существенной степени порядок выдачи разрешений на строительство, исчерпывающим образом урегулированный нормами статьи 51 ГрК РФ (в части состава представляемых документов, сроков их рассмотрения и др.). Однако Административный регламент не лишен оснований для критики, а буквальное применение некоторых его норм может послужить основанием для возникновения судебных разбирательств.

1. В частности, пункт 3.5.4 указанного регламента в качестве одного из оснований для прекращения действия разрешения на строительство предусматривает *«прекращение, в том числе досрочное, права пользования недрами, в целях реализации которого было выдано разрешение на строительство объектов, строительство которых планируется в целях выполнения работ, связанных с пользованием недрами».*

Данная норма является обоснованной и не противоречащей ГрК РФ в случаях, когда строительство объектов недропользования осуществляется как на земельном участке, так и ниже его почвенного слоя, т. е. в недрах (например, строительство скважин), поскольку при этом строительство будет представлять собой с юридической точки зрения использование недр в отсутствии надлежащего правового основания. Юридические последствия такого неразрешенного использования недр в виде прекращения действия разрешения на строительство вправе предусмотреть Минприроды России как орган, осуществляющий нормативное регулирование сферы использования недр.

Между тем досрочное прекращение действия разрешения на строительство при создании тех объектов недропользования, строительство которых производится на земельном участке **без нарушения целостности недр** (например, строительство нефтепровода, подъездной дороги к скважинам или кустовой площадке и т.п.), на основании Административного регламента противоречит принципу верховенства законов над подзаконными актами, поскольку создает правовые последствия подзаконным актом в отсутствие соответствующих указаний в законе ГрК РФ.

2. Другим основанием для досрочного прекращения действия разрешения на строительство Административный регламент называет *«невыполнение лицом, осуществляющим строительство, требований, указанных в разрешении на строительство».* Данное основание не предусмотрено положениями ГрК РФ и Закона о недрах, в силу чего не может устанавливаться нормами ведомственного нормативного акта. Кроме того, закон предусматривает иные последствия строительства в нарушении требований соответствующего разрешения в виде признания созданного объекта самовольной постройкой и т.д.

В остальном нормы Административного регламента соответствуют правилам и требованиям статьи 51 ГрК РФ, а предусмотренные им процедуры предметно определены и понятны.

2. Изменение порядка получения свидетельства о допуске к работам по строительству опасных и технически сложных объектов недропользования

Положения ГрК РФ[3] требуют, чтобы работы по проведению инженерных изысканий, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на их безопасность, осуществлялись предпринимателями и юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией (далее — СРО) свидетельства о допуске к таким видам работ (далее — свидетельство о допуске).

Получение свидетельств о допуске сопряжено с необходимостью вступления предпринимате-

[3] Часть 2 ст. 47, часть 4 ст. 48, часть 2 ст. 52 ГрК РФ.

лей и организаций в СРО и соблюдения такими лицами требований к выдаче таких свидетельств, установленных локальным актом соответствующей СРО.

Ряд объектов недропользования (скважины, шахты, нефте- и газопроводы и др.) отвечают критериям особо опасных, технически сложных и уникальных объектов[4], так как они имеют заглубление подземной части (полное или частичное) ниже планировочной отметки земли более чем на 10 м либо на них получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, превышающих предельные, ведутся горные работы, а также иные работы, производимые в подземных условиях.

> Положения ГрК РФ требуют обязательного проведения строительного контроля при создании объектов недропользования в целях обеспечения соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка.

В отношении получения свидетельства о допуске применительно к таким объектам недропользования в части 9 статьи 55.5 ГрК РФ предусмотрено, что Правительством Российской Федерации нормативно устанавливаются специальные минимально необходимые требования к выдаче соответствующих свидетельств.

Несмотря на то что статья 55.5 ГрК РФ существует более полутора лет, минимально необходимые требования к выдаче свидетельств о допуске (далее — минимальные требования) были утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации № 48 только 3 февраля 2010 г. и вступили в силу 23 февраля 2010 г.

Указанные требования определяют необходимое количество работников, занимающих руководящие должности, а также сотрудников, выполняющих производственно-технические, контрольные и другие функции, требования к их профессиональному образованию, стажу работы и квалификационным разрядам.

Соответствующие требования должны выполняться применительно к одному из видов работ, закрепленных нормативно в *Перечне видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства* (далее — действующий перечень видов работ), утвержденным приказом Министерства регионального развития Российской Федерации (далее — Минрегион РФ) от 9 декабря 2008 г. № 274.

В случае если свидетельство о допуске получается в отношении нескольких видов работ *(как правило, так и бывает),* то указанные выше требования исчисляются в сторону увеличения расчетным путем пропорционально числу видов работ, на которые приобретается свидетельство о допуске, согласно приведенной в минимальных требованиях формуле.

Еще одно перспективное изменение порядка получения свидетельств о допуске касается нового *Перечня видов работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства,* утвержденным приказом Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624 (далее — новый перечень видов работ), вступающего в силу с 1 июля 2010 г.

Новый перечень видов работ разукрупняет и увеличивает количество утвержденных действующим перечнем видов работ, что можно проиллюстрировать на следующем примере: с 1 июля 2010 г. «работы по устройству конструкций скважин» будут разделены на ряд самостоятельных видов работ (в их отношении необходимо будет соблюдать минимальные требования и получать отдельные свидетельства о допуске), в том числе:

- бурение, строительство и монтаж нефтяных и газовых скважин;
- бурение и обустройство скважин (кроме нефтяных и газовых);
- крепление скважин трубами, извлечение, свободный спуск или подъем труб из скважин;
- тампонажные работы;
- сооружение шахтных колодцев[5].

[4] Статья 48.1 ГрК РФ.

[5] Пункт 4 раздела III *Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства,* утв. приказом Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о состоявшемся и продолжающемся усложнении правового регулирования сферы строительства объектов недропользования.

К сожалению, такое регулирование все более граничит с «зарегулированностью», ставящей под сомнение возможность соблюдения установленных требований существенным, если не подавляющим количеством недропользователей и иных лиц, практикующих в данной сфере.

3. Отнесение деятельности по проведению строительного контроля к числу видов работ, на осуществление которых необходимо получать свидетельство о допуске

Положения ГрК РФ требуют обязательного проведения строительного контроля при создании объектов недропользования в целях обеспечения соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка[6].

Исторически деятельность по проведению строительного контроля (технического надзора) подлежала лицензированию[7], которое с 1 января 2010 г. было заменено институтом выдачи свидетельств о допуске.

В соответствии с заменой одного регулирующего института на другой, деятельность по проведению строительного контроля также должна была осуществляться впредь лицами, обладающими свидетельствами о допуске. Но вплоть до недавнего времени ни нормы ГрК РФ, ни положения подзаконных актов[8] не закрепляли необходимость наличия свидетельства о допуске к работам по строительному контролю для лиц, его осуществляющих[9]. В связи с этим необходимая численность, квалификация (уровень образования, стаж) работников организаций, осуществляющих строительный контроль, наличие у организаций необходимой материально-технической базы никем не устанавливались и не подтверждались.

Указанный пробел в регулировании был ликвидирован со вступлением в силу поправок в нормативно утвержденный действующий перечень видов работ. Так, приказом Минрегиона России от 21 октября 2009 г. № 480 к числу соответствующих работ были отнесены работы по осуществлению строительного контроля застройщиком, а также привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

Вступление в силу данных изменений было столь молниеносным, что СРО не успели своевременно внести необходимые изменения в требования к выдаче свидетельств о допуске, а также в иные документы, которые обязаны разработать и утвердить СРО. Изложенные выше обстоятельства не позволили также к моменту, когда выполнение работ по строительному контролю уже должно было осуществляться организациями, обладающими соответствующими свидетельствами, получить необходимые свидетельства, а организациям, ранее не состоявшим в СРО, в них вступить.

Обязательность получения свидетельств о допуске к работам по строительному контролю сохранится и со вступлением 1 июля 2010 г. в силу нового перечня видов работ, в котором также отражены работы по строительному контролю, разделенные на несколько новых самостоятельных видов (например, строительный контроль за работами по обустройству скважин, строительный контроль при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов нефтяной и газовой промышленности, строительный контроль при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте в подземных условиях и др.).

Данное обстоятельство свидетельствует в пользу усложнения правового регулирования строительства объектов недропользования в части отношений, связанных с проведением строительного контроля.

[6] Часть 1 ст. 53 ГрК РФ.

[7] Согласно п. 1 *Положения о лицензировании деятельности по строительству зданий и сооружений I и II уровней ответственности в соответствии с государственным стандартом,* утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2002 г. № 174, в составе строительной деятельности лицензированию подлежало выполнение функций заказчика-застройщика (в состав которых входит технический надзор за строительством).

[8] Части 3 и 2 ст. 52 ГрК РФ и приказ Минрегиона России от 9 декабря 2008 г. № 274.

[9] В такой ситуации поиск недропользователем подрядчика на оказание услуг по строительному контролю (техническому надзору) был значительно облегчен и позволял привлекать для их оказания, в соответствии со ст. 749 ГрК РФ, инженерные организации. В отсутствии нормативного определения *инженерной организаций* и императивно закрепленных требований к ее персоналу и наличию необходимых материальных средств под категорией *«инженерная организация»* мог пониматься широчайший круг лиц, вплоть до коммерческих лиц общей правоспособности.

4. Оформление первичной учетной документации на законченные строительством объекты недропользования

Строительство объектов недропользования в большинстве случаев осуществляется подрядным способом и регулируется диспозитивно. В связи с этим гражданские правоотношения недропользователей и подрядчиков не рассматриваются в настоящей статье.

В то же время завершение строительных работ, передача созданных объектов недропользования заказчику, бухгалтерский учет соответствующих хозяйственных операций регулируются публичными по своему характеру нормами, предусматривающими оформление первичных учетных документов, формы которых нормативно утверждены.

Таким документом является Акт приемки законченного строительством объекта (унифицированная форма КС-11, далее — Акт КС-11), оформляемый с целью подтверждения выполнения подрядчиком строительных работ в полном объеме, создания им полностью готового объекта капитального строительства, фиксации факта передачи указанного объекта во владение заказчику строительных работ и перехода риска случайной гибели.

> Завершение строительных работ, передача созданных Объектов недропользования заказчику, бухгалтерский учет соответствующих хозяйственных операций регулируются публичными по своему характеру нормами, предусматривающими оформление первичных учетных документов, формы которых нормативно утверждены.

Кроме того, нормативно предусмотрено[10], что оформление завершения строительства объекта капитального строительства, в том числе объекта недропользования осуществляется также с использованием Акта приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией (унифицированная форма КС-14, далее — Акт КС-14). Данный документ оформляется заказчиком строительства, подрядчиком, проектировщиком и представителями органов экологического надзора, пожарного надзора и других заинтересованных органов.

Из указаний по применению и заполнению Акта КС-14[11] следует, что он является документом по **приемке** и **вводу** законченного строительством объекта производственного назначения и **зачисления его в состав основных фондов (основных средств).**

В связи с изменениями в правовом регулировании градостроительной деятельности вопрос об обязательности оформления Акта КС-14 стал носить дискуссионный характер, что объясняется следующими доводами.

1. При приемке заказчиком законченного строительством объекта недропользования по Акту КС-11 хозяйственная операция по сдаче овеществленного результата работ заказчику, а также сопутствующем переходе риска случайной гибели объекта недропользования является состоявшейся и получает документальное оформление первичным учетным документом. Последующее подписание заказчиком и подрядчиком на строительство объекта недропользования Акта КС-14 не имеет под собой надлежащего фактического основания — хозяйственной операции, и по сути дублирует Акт КС-11, оформленный ранее этими же сторонами.

2. Несмотря на закрепленную постановлением Госкомстата России от 11 ноября 1999 г. № 100 (далее — постановление № 100) презумпцию ввода объекта, в том числе объекта недропользования в эксплуатацию с оформлением Акта КС-14, соответствующего правового последствия в виде правомерности ее последующей фактической эксплуатации не возникает. Такое правовое последствие возникает при выдаче разрешения на ввод объекта недропользования в эксплуатацию в соответствии с положениями статьи 55 ГрК РФ (нормативного правового акта более позднего по сроку принятия и обладающего превалирующей юридической силой по отношению к постановлению № 100, утвердившему форму Акта КС-14 и соответствующие указания по ее заполнению).

3. Постановление № 100 связывает с оформлением Акта КС-14 осуществление бухгалтерской операции по зачислению объекта недропользования в состав основных фондов (основных средств).

Между тем из положений статьи 8 Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгал-

[10] См. *«Альбом унифицированных форм первичной учетной документации по учету работ в капитальном строительстве и ремонтно-строительных работ»*, утв. постановлением Госкомстата России от 11 ноября 1999 г. № 100.

[11] Там же.

терском учете» следует, что бухгалтерский учет носит производный характер от совершаемых юридическим лицом хозяйственных операций. Любая хозяйственная операция должна быть оформлена первичным учетным документом и отражена на счетах бухгалтерского учета на основании именно такого документа.

В рассматриваемой ситуации хозяйственная операция по сдаче подрядчиком и приемке заказчиком объекта законченного строительством объекта недропользования, т. е. принятия заказчиком на себя соответствующего титула на такой объект и рисков его случайной гибели, оформляется Актом КС-11. Этот акт и должен быть основанием для записи на счетах бухгалтерского учета о включении объекта недропользования в состав основных средств. Однако такая позиция формально вступает в противоречие с постановлением № 100 (указывающим на Акт КС-14 в качестве основания для включения объектов капитального строительства в состав основных средств).

> ...согласно статье 55 ГрК РФ для получения разрешения на ввод в эксплуатацию требуется представление документов, подписанных лицом, осуществляющим строительство (заказчик или подрядчик), и подтверждающих соответствие построенного объекта требованиям проектной документации и технических регламентов.

Последующее оформление этими же лицами Акта КС-14 не устанавливает, не изменяет и не прекращает их правоотношений по поводу объекта недропользования (за исключением случаев, когда указанные лица не оговаривают специально такие последствия), т. е. в указанном случае какая-либо хозяйственная операция отсутствует.

Подписание Акта КС-14 представителями органов пожарного, экологического надзора и иных публичных органов влечет определенные административные последствия, но также не имеет в своей основе какой-либо хозяйственной операции.

В то же время, согласно формальному требованию об учете объекта недропользования в составе основных фондов (основных средств) именно с оформлением Акта КС-14 и во избежание нарушения порядка ведения бухгалтерского учета и негативных налоговых последствий, считаем целесообразным в любом случае оформлять Акт КС-14 по завершении строительства объекта недропользования.

Обеспечение подписания подрядчиком наряду с Актом КС-11, Акта КС-14 возможно гражданско-правовым способом, включив в договор подряда, например, положение об оплате выполненных работ в полном объеме именно при условии подписания подрядчиком всех документов о сдаче-приемке объекта недропользования, включая Акт КС-14.

Кроме того, согласно статье 55 ГрК РФ для получения разрешения на ввод в эксплуатацию требуется представление документов, подписанных лицом, осуществляющим строительство (заказчик или подрядчик) и подтверждающих соответствие построенного объекта требованиям проектной документации и технических регламентов (следовательно, до их введения всем СНиП и другим обязательным документам в области строительства). Акт КС-14 отвечает данным условиям, поскольку содержит необходимые указания и подписи, и его оформление целесообразно для минимизации излишнего документооборота при получении разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Таким образом, с практической точки зрения (без анализа юридической обоснованности и обязательности подписания Акта КС-14) оформление указанного акта — залог успешного разрешения вопросов бухгалтерского учета в компании, строящей объект недропользования, а также дальнейшего ввода данного объекта в эксплуатацию в соответствии с нормами ГрК РФ. □

Павел Петрович Гончаров – автор и ведущий **мастер-класса**

Правовое обеспечение проведения работ по строительству скважин
(земельный и градостроительный аспекты)

в рамках практического семинара 14-15 сентября 2010 г.

«Обустройство месторождений полезных ископаемых: проблемы и практика земельно-имущественных отношений»

школа ПравоГЭК www.lawtek.ru