

Правовой статус «технической» документации, ее место в системе законодательства о недропользовании и проблемы применения

Ченцова Ольга Ивановна,

Управляющий Партнер
юридической фирмы
«Aequitas», кандидат
юридических наук, Вице-
президент KPLA

1. Общие подходы

Главная тема Пятой Атырауской конференции KPLA связана с юридическим статусом и правовыми проблемами «технической» документации¹ в недропользовании. Юристы, работающие в данной сфере, в целом знакомы с этой темой или с ее отдельными аспектами. В то же время это та область, которая меньше других становилась предметом специального юридического анализа и профессиональных обсуждений.

Выбор темы конференции представлялся очень своевременным еще и потому, что предстоящее вступление Казахстана во Всемирную торговую организацию (ВТО) требует от государственных органов проведения работы по приведению национального законодательства в соответствие с международными стандартами в области технического регулирования (что, в свою очередь, с неизбежностью порождает необходимость установления соответствующих правил и требований, затрагивающих недропользователей).

Говоря о проблемах технической документации, можно условно выделить два базовых аспекта в ее анализе – теоретический и прикладной.

1) Теоретический аспект анализа включает в себя такие проблемы, как понятие технических норм, правовой режим технических регламентов, вопросы технического регулирования в целом и т.п.

2) Прикладной аспект анализа охватывает, в частности, состав, классификацию, порядок разработки технической документации и ее

¹ К «технической» документации для целей данной статьи обобщенно отнесена различная техническая и технологическая документация, технические регламенты, а также технические нормы.

согласования, вопросы ответственности за нарушения в связи с технической документацией и многие другие, возникающие на практике.

Далее я остановлюсь на некоторых из вопросов как теоретического, так и прикладного характера.

2. Теоретические проблемы технической документации

Говоря о теоретических проблемах технической документации следует иметь в виду, что технические нормы (и, соответственно, документы) практически всегда рассматривались вне системы правового регулирования. Однако в последнее время многие российские и казахстанские юристы приходят к выводу, что «...пришло время коренным образом изменить взгляд на техническое регулирование и свойственные ему правила»².

В Казахстане первым серьезным шагом в этом направлении явилось принятие в ноябре 2004 года Закона «О техническом регулировании»³, которым техническое регулирование было определено как правовое и нормативное⁴.

Такое законодательное решение не нашло единогласного одобрения у юристов. В начале 2006 года на большой международной конференции в г. Астане обсуждались проблемы совершенствования нормотворческой деятельности в области технического регулирования, в частности, категории «технический регламент» (по сути, «технический закон») с учетом положений и требований, предъявляемых к странам-участникам ВТО⁵.

Судя по отчетам этой конференции, мнения по обсуждавшейся теме были диаметрально противоположными. Например, одна часть юристов высказалась за придание техническому регламенту статуса нормативно-правового акта; другие были категорически против этого⁶. Как бы там ни было, но в декабре 2006 года Законом РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам «технического регулирования»⁷ в

² см.: Тихомиров Ю. Технико-юридические нормы в системе права. – Право и экономика, № 10, 2004. См. также: Жанузаква Л. Законодательство о техническом регулировании и проблемы его совершенствования. – Предприниматель и право, № 3, 2006, с.9-13.

³ Закон РК «О техническом регулировании» от 9 ноября 2004 года опубликован 13 ноября 2004 года и введен в действие через 6 месяцев после опубликования, т.е. с 14 мая 2005 года с учетом переходных положений (далее – Закон «О техническом регулировании»).

⁴ Дана следующая дефиниция для технического регулирования: «техническое регулирование – правовое и нормативное регулирование отношений, связанных с определением, установлением, применением и исполнением обязательных и добровольных требований к продукции, услуге, процессам, включая деятельность по подтверждению соответствия, аккредитации и государственный контроль и надзор за соблюдением установленных требований, за исключением санитарных и фитосанитарных мер» (п.46 ст.1). Определено, что «требования, установленные нормативными правовыми актами в области технического регулирования, являются обязательными, имеют прямое действие на всей территории Республики Казахстан и могут быть изменены посредством внесения изменений и (или) дополнений в соответствующие нормативные правовые акты в области технического регулирования» (п.2 ст.17)

⁵ Жанузаква Л. Указ. соч.

⁶ Там же.

⁷ Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам технического регулирования» принят 29 декабря 2006 года.

Закон РК «О нормативных правовых актах»⁸ (далее - Закон «О НПА») введена норма о техническом регламенте, согласно которой последний отнесен к производному виду нормативных правовых актов⁹. Этим же Законом в контексте технического регулирования изменены Законы «О недрах»¹⁰, «О нефти»¹¹ и другие (в общей сложности 30 законов).

Исследуя вопросы технического регулирования, логично начинать анализ с технических норм как ячейки права. Как отмечалось, распространенной до последнего времени являлась позиция, когда технические нормы исключались из числа социальных норм и, соответственно, из предмета анализа правоведов¹².

Вместе с тем, теоретики права признают, что «технические нормы, как и сама сфера их приложения, не могут существовать изолированно, в отрыве от социальных норм и сфер их непосредственного применения. Все нормы взаимосвязаны, взаимодействуют, оказывают постоянное влияние друг на друга. Опосредованно воздействуют технические нормы и на все общество, а также на возникающие в нем между людьми и образуемыми ими группами и ассоциациями отношения. В этом смысле данные нормы имеют не только технический, но и социальный характер. Однако социальность технических норм весьма условна по сравнению с собственно социальными нормами, ограничена и проявляется как в специальных нормативно-правовых актах, в которых излагается содержание различных технических норм (например, касающихся охраны труда или техники безопасности), так и в актах, имеющих отсылочный характер, т.е. содержащих отсылки к техническим нормам. В отечественной и зарубежной юридической литературе, особенно на рубеже XIX – XX столетий, далеко не всегда четко и последовательно проводилась градация социальных и технических норм»¹³.

Интересной представляется позиция А.Ф. Черданцева, который считает, что «с точки зрения содержания нормы могут быть различными: политического, экономического, организационного и т.п. характера. Подобное деление характеризует именно содержание норм, а не их юридические признаки. В этом ряду следует выделить технико-юридические нормы, нормы технического содержания. По форме это юридические нормы, по содержанию – технические правила (санитарные, ветеринарные, техники безопасности, государственные стандар-

⁸ Закон РК «О нормативных правовых актах» № 213-1 от 24 марта 1998 года.

⁹ Согласно Закону «О НПА» «нормативные правовые акты производных видов принимаются или утверждаются посредством нормативных правовых актов основных видов и составляют с ними единое целое. Место нормативного правового акта производного вида в иерархии нормативных правовых актов определяется уровнем акта основного вида» (п.4 ст.3).

¹⁰ Закон РК «О недрах и недрапользовании». Принят Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу закона, от 27 января 1996 года с изменениями и дополнениями (далее – Закон «О недрах»).

¹¹ Закон РК «О нефти» от 28 июня 1995 года с последующими изменениями и дополнениями (далее – Закон «О нефти»).

¹² См. например: Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник для вузов. Москва: «Юстицинформ», 2006, с.683, схема № 5 «Нормы современного общества». М.Н. Марченко считает, что «технические нормы не являются правовыми, поэтому они, естественно не могут выражать государственную волю». Проблемы теории государства и права: Учебник. Москва, 2005, с.613.

¹³ Марченко М.Н. Указ. соч., с.678.

ты, технические условия и т.п.), нарушение которых влечет за собой различные юридические последствия (ответственность, возмещение вреда)»¹⁴.

Ю. Тихомиров в упомянутой статье не только анализирует природу технических норм и оценивает их значение в контексте современных условий, но и делает ряд конкретных предложений по упорядочению технического регулирования. Он, в частности, отмечает: «Нормы различаются по своему содержанию. Одни из них – технологические – адресованы конкретному лицу в рамках его должностных обязанностей, другие – производственные и строительные – адресованы как обязанному субъекту, так и его партнерам, третьи устанавливают количественные показатели операций – квоты, объемы, статьи, отчетность и т.п., четвертые содержат нормативы (ориентиры и пределы) действий»¹⁵, и т.д.

Исследуя вопрос о технических нормах и их статусе, следует иметь в виду возможности бланкетных норм права, а также положения теории права о структуре норм¹⁶. Полагаю, что, основываясь на соответствующих исходных положениях, можно классифицировать содержание технических норм как диспозицию регулятивных норм, или как гипотезу охранительных норм.

При этом нет необходимости излагать содержание технических норм непосредственно в тексте законов или подзаконных актов (кроме всего прочего, формулирование технических норм – это компетенция не юристов, а других специалистов – экологов, строителей и др.¹⁷). Но технические нормы (нормативы, стандарты и т.д.) обязательно должны приниматься во внимание в качестве важного условия для оценки правомерности поведения обязанного лица и как условие возложения на него ответственности в случае несоблюдения технических предписаний.

Таким образом, представляется, что технические нормы могут и должны органично вписываться в систему законодательства, в том числе и законодательства о недропользовании. Не вызывает сомнений необходимость проведения теоретических исследований в отношении технических норм и технической документации с учетом современных условий и международной практики.

¹⁴ Черданцев А.Ф. Теория государства и права. Учебник для вузов: Москва, «Юрайт», 2002, с.213.

¹⁵ См.: Тихомиров Ю. Технико-юридические нормы в системе права. – Право и экономика, № 10, 2004.

¹⁶ М.Н. Марченко, характеризуя бланкетные нормы, отмечает, что «Бланкетные нормы отличаются от других правовых норм тем, что они устанавливают правила поведения лишь в самой общей форме, никак не конкретизируя их. Что же касается конкретизации этих правил, то она содержится в специальных нормативно-правовых актах, существующих отдельно от бланкетных норм. На них указывается в рассматриваемых нормах. Примерами бланкетных норм могут служить нормы, предусматривающие юридическую ответственность за нарушение правил техники безопасности, правил дорожного движения, всевозможных ГОСТов. В них указывается лишь на то, что за нарушение этих правил и ГОСТов наступает определенный вид ответственности, тогда как сами правила излагаются в специальных актах» (каз. соч., с.625).

¹⁷ Согласно Закону «о техническом регулировании», «в области технического регулирования принимаются нормативные правовые акты по следующим направлениям: 1) промышленной и производственной безопасности; 2) безопасности эксплуатации зданий, сооружений и прилегающих к ним территорий; 3) пожарной безопасности; 4) биологической безопасности; 5) электромагнитной совместимости; 6) экологической безопасности; 7) ядерной и радиационной безопасности; 8) химической безопасности; 9) электрической безопасности; 10) информационной безопасности; 11) токсикологической безопасности; 12) единства измерений; 13) безопасности пищевых продуктов; 14) безопасности детского питания; 15) механической безопасности» (п.2 ст. 17).

3. Техническая документация в системе законодательства о недропользовании

Как известно, в Казахстане сформировалась достаточно развитая система рыночного законодательства, значительный сегмент которого занимает законодательство о недропользовании и о нефти. С учетом важного значения недропользования для Республики анализу этого законодательства уделяют внимание многие казахстанские юристы. Но практически вне сферы их внимания до настоящего времени оставались вопросы технической документации.

Между тем, техническая документация имеет огромное значение для надлежащего осуществления недропользования, а технические нормы так или иначе фигурируют в системе законодательства о недропользовании. Например, Законы «О недрах» и «О нефти», а также Экологический кодекс¹⁸ содержат и технические нормы, и значительное количество бланкетных норм, отсылающих к техническим регламентам и к другим техническим актам.

Известно также, что подзаконных нормативных правовых актов в недропользовании гораздо больше, чем законов, а удельный вес технических норм в некоторых из них очень значительный (например, в таких ключевых для недропользования актах, как Единые правила разработки нефтяных и газовых месторождений Республики Казахстан¹⁹ (далее – ЕПР) и Единые правила охраны недр при разработке месторождений полезных ископаемых в Республике Казахстан²⁰ (далее – ЕПОН)).

В Казахстане действует множество других технических актов, обязательных к исполнению: стандарты, СанПиНы, СНИПы, фармакологические статьи, экологические, пожарные, ветеринарные, энергетические, транспортные правила²¹.

Если инвестор или рядовой студент юридического факультета захотят составить представление о недропользовании в Казахстане, в т.ч. в отношении нефти, и изучат наши главные Законы в этой части – «О недрах» и «О нефти», то они, я думаю, достаточно много узнают о конкурсе инвестиционных программ и о казахстанском содержании при осуществлении недропользования. Но они подчерпнут не очень много информации в отношении необходимых действий и порядке их совершения после заключения контракта, даже если изучат и многие другие законы.

Например, все знают, каким важным документом является проект разработки месторождения – но о нем в Законах практически ничего не говорится, равно как и о многих других рабочих для недропользования документах.

¹⁸ Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года.

¹⁹ Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан N 745 от 18 июня 1996 года.

²⁰ Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан N 1019 от 21 июля 1999 года.

²¹ Для справки отметим, что Закон «О техническом регулировании» не только отменил Законы РК «О стандартизации» и «О сертификации» (ст.47), но и в целом изменил (с учетом переходных положений) правовой режим стандартов.

Конечно, логично отослать и инвестора, и студента к подзаконным актам, и прежде всего, к ЕПР и ЕПОН, изучив которые гораздо лучше можно понять, как поэтапно осуществляется недропользование после заключения контракта. Эти правила содержат важную информацию и о подготовке месторождения к разработке (включая испытания разведочных скважин, пробную эксплуатацию залежей углеводородов, подсчет запасов) и о проектировании разработки нефтяных месторождений, и об их промышленной разработке.

Однако их анализ обнаруживает следующее.

- 1) Несоответствие и ЕПР, и ЕПОН Законам «О недрах» и «О нефти», в том числе в части определения одних и тех же понятий – например, такого базового понятия, как разведка.
- 2) В части правовых норм правила очень устарели – с момента принятия они ни разу не изменялись, и в них присутствуют такие теперь уже архаизмы, как, например, лицензии на недропользование как необходимое условие для подготовки месторождения к разработке.
- 3) И ЕПР, и ЕПОН достаточно большие по объему документы – около 50 страниц плотного текста каждый. Но их огромные разделы совпадают между собой – например, разделы относительно нефтегазовых месторождений дублируются практически полностью. Их очень неудобно и трудоемко изучать – на такой «анализ» уходит много времени, но при этом чрезвычайная громоздкость этих актов при значительном дублировании – лишнее основание для ошибок.
- 4) Даже после основательного изучения Правил нет необходимой ясности по многим важным вопросам. Например, в Правилах сказано, что «разведка ведется по специально утвержденному проекту» (п.1.2.4.), но не сказано – кто, когда, в какие сроки утверждает этот проект разведки. То же самое можно сказать и в отношении проекта строительства скважин, и о многом другом.

Далеко не всегда можно найти какие-то соответствующие регуляции хотя бы на уровне министерских актов, и решая вопрос о необходимых действиях недропользователь может рассчитывать разве что на деловые обыкновения. Но ведь важнейшие права и обязанности сторон, от которых зависит выполнение контрактных условий в целом, должны быть прописаны ясно и понятно на уровне законодательных актов.

Это большая и сложная работа не одного дня и даже не одного года. При этом процесс совершенствования технического регулирования в нефтегазовой отрасли должен быть неотделим от совершенствования правового регулирования в целом. В том числе, должны быть проанализированы и «просепарированы» акты различных уровней с целью:

1. закрепления на законодательном уровне норм права, в достаточно полной мере отражающих процесс недропользования на всех его стадиях, вплоть до прекращения контракта;
2. выделения в технические регламенты и, вероятно, в другие технические документы технических норм, содержащих перечень требований государства к тому или иному виду деятельности в связи с недропользованием.

Для этого, в частности, потребуется перенести отдельные регуляции из подзаконных актов (в том числе из ЕПР и ЕПОН), предварительно проработав их с учетом положений действующего законодательства, на уровень Законов «О недрах» и «О нефти».

Насколько известно из печатных источников, техническое регулирование в нефтегазовой отрасли Казахстана планируется совершенствовать в несколько этапов. В частности, в статье г-на К. Кайпиева, президента АО «Главное диспетчерское управление нефтяной и газовой промышленности» и г-на К. Карибаева, главного специалиста Комитета по техническому регулированию и метрологии Министерства индустрии и метрологии РК, говорится, что Министерство энергетики и минеральных ресурсов РК (МЭМР) проводит активную работу по совершенствованию нормативной базы нефтегазовой отрасли. Кроме того, сообщается, что для перехода на новую систему технического регулирования в нефтегазовой отрасли запланированы и в настоящее время проводятся различного рода мероприятия²².

То есть работа по приведению в соответствие нефтегазового законодательства и технического регулирования поручена МЭМР и его подразделам. В этой работе должны обязательно участвовать юристы, в том числе юристы KPLA.

²² Капийцев К., Карибаев К. «Техническое регулирование в нефтегазовой отрасли Казахстана». - Нефть, Газ и Право Казахстана, №2 и №3, 2006.