

УДК 347.249

Р.Н. САЛИЕВА,
доктор юридических наук, профессор

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

РАЦИОНАЛЬНОЕ ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ГАЗОВЫХ (ГАЗОКОНДЕНСАТНЫХ) МЕСТОРОЖДЕНИЙ: ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В соответствии с законодательством о недрах изложены основные требования по рациональному использованию и охране недр. Определено, что выполнение установленных требований должно обеспечиваться нормами технического законодательства. На основе анализа действующих норм в сфере регламентации, в частности, таких процессов как проектирование разработки и обустройства газовых и газоконденсатных месторождений, определена специфика правового обеспечения рационального пользования недрами при осуществлении хозяйственной деятельности. Определены задачи правового обеспечения рационального пользования недрами, сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

Рациональное использование недр – это система требований, реализация которых обеспечивает полное и комплексное использование ресурсов недр для удовлетворения материальных и духовных потребностей общества.

В соответствии с действующим законодательством, основными требованиями по рациональному использованию и охране недр являются:

1) соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;

2) обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;

3) проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

4) проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;

6) достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

7) охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

8) предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недр, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;

9) соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

10) предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых

и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;

11) предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения.

Выполнение перечисленных требований должно обеспечиваться в большей части нормами технического законодательства. В связи с принятием и введением в действие с 1 июля 2003 года закона РФ «О техническом регулировании» законодательство в сфере регулирования вышеперечисленных процессов радикально изменяется, существенно реформируется сертификация продукции (товаров). Кроме того, в связи с продвижением России по пути вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО) возникает потребность в унификации российского законодательства с зарубежным в сфере правового обеспечения безопасности, качества продукции (товаров), процессов производства и т.д.

В техническом законодательстве государств ЕС содержатся, в частности, нормы, регламентирующие безопасность машин и оборудования, безопасность окружающей среды, промышленную безопасность, безопасность эксплуатации зданий и установок, противопожарную безопасность, а также санитарно-эпидемиологическую безопасность и др.

В соответствии с вышеназванным законом техническое регулирование должно сопровождаться принятием и введением в действие соответствующих нормативных правовых актов. В идеале по объектам регулирования должны быть приняты: 1) технический регламент – это может быть федеральный закон или постановление Правительства либо Указ Президента Российской Федерации; 2) стандарт – это документ, в котором устанавливаются для добровольного многократного использования правила, общие принципы, характеристики процессов (методов) производства, эксплуатации и утилизации, работ или услуг; 3) декларация о соответствии или сертификат соответствия – это документальное удостоверение

того, что продукция, процессы (методы) производства, эксплуатации и утилизации, работы или услуги соответствуют установленным требованиям технических регламентов или положениям стандартов, условиям гражданско-правовых договоров.

В основном нормативном акте – Техническом регламенте – должны быть установлены обязательные для применения и соблюдения требования к объектам технического регулирования. Важно правильно определить круг объектов технического регулирования. В статье 1 Закона «О техническом регулировании», в частности, установлено, что закон регулирует отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также при разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг. Исходя из этого, можно утверждать, что к объектам технического регулирования относятся продукция, процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. К специальным объектам, видимо, необходимо отнести в целом процесс разработки месторождений нефти или газа, включающий проектирование обустройства нефтяных, газовых и газоконденсатных месторождений; обустройство месторождений, эксплуатацию и исследование скважин; повышение нефтегазоотдачи пластов и производительности скважин; ремонт скважин; сбор и подготовку нефти и газа. К сожалению, процесс разработки нефтяных и газонефтяных месторождений до настоящего времени регламентируется Правилами, утвержденными коллегией Министерства нефтяной промышленности СССР 15.10.1984 года. Существует проблема обновления этих Правил в соответствии с требованиями законодательства о техническом регулировании, а также нормами международных стандартов, в частности ISO 9001 (система управления

качеством), ISO 14001 (системы управления окружающей средой), а также ОН SAS 18001 (системы управления охраной труда и здоровья на производстве). Необходимы также нормативные акты, устанавливающие требования в сфере охраны окружающей среды к процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки и утилизации.

Проведенный анализ действующего законодательства подтверждает, что свою специфику имеет техническое регулирование в нефтегазовом комплексе, где техническое регулирование практически охватывает все виды деятельности хозяйствующих субъектов. В качестве примера с точки зрения обеспечения рационального и эффективного пользования недрами рассмотрим такой этап хозяйственной деятельности, как проектирование разработки и обустройства газовых месторождений. Нами были проведены анализ и систематизация действующих законодательных актов, регламентирующих этот вид деятельности. В частности, были изучены: 1. Действующее законодательство, регулирующее правоотношения в области проектирования разработки, обустройства и разработки газовых и газоконденсатных месторождений, в том числе проведена систематизация по следующим направлениям:

- подготовка месторождения к разработке;
- получение разрешений на землепользование, водопользование, размещение отходов, получение санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии объектов санитарным правилам и других разрешений.

2. Нормативные правовые акты, определяющие требования к разработке месторождений нефти и газа.

3. Требования промышленной безопасности к проектированию, строительству, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов: регистрация в государственном реестре опасных производственных объектов; организация производственного контроля; декларация промышленной безопасности; экспертиза промышленной безопасности; технические устройства, применяемые на опасных производственных

объектах; предупреждение чрезвычайных ситуаций; ликвидация и консервация опасных производственных объектов.

4. Требования в области охраны окружающей среды.

5. Нормативные акты по учету энергетических ресурсов и другие.

Проведенный анализ нормативных правовых актов показал, что пока нет системного технического регулирования рассматриваемых видов деятельности хозяйствующих субъектов.

В частности, выявлено, что эффективная разработка месторождений полезных ископаемых на нераспределенном фонде недр может быть обеспечена лишь в том случае, если все участники хозяйственной деятельности в сфере разработки месторождений полезных ископаемых, в частности газовых и газоконденсатных, будут руководствоваться общими принципами рационального использования природных ресурсов, а также охраны окружающей среды, такими, как:

1) сохранение и улучшение природной среды для жизни настоящего и будущего поколений;

2) сочетание научно-технического прогресса с бережным отношением к природе и рациональным использованием ее ресурсов;

3) планирование природоохранных мероприятий;

4) комплексность охраны природы; соблюдение требований законодательства и другие.

Одним из средств обеспечения эффективной разработки месторождений является право.

Нормативные правовые акты, регламентирующие предстоящую хозяйственную деятельность на этапе разработки месторождений на нераспределенном фонде недр, необходимо подготовить в соответствии со следующими задачами:

1. Создание ясной и непротиворечивой системы и процедур.

2. Формирование механизмов охраны окружающей среды, призванных способствовать рациональному использованию природных ресурсов и снижению загрязнения

окружающей среды и других негативных воздействий на нее до приемлемого уровня.

3. Обеспечение безопасности населения (технической, экологической, радиационной, санитарной, пожарной и т.д.), защиты среды обитания человека от промышленных загрязнений.

Проведен также анализ содержания проектов Правил («Правила (руководство) по проектированию разработки газовых и газоконденсатных месторождений», «Правила (Руководство) по проектированию обустройства газовых и газоконденсатных месторождений», «Правила разработки газовых и газоконденсатных месторождений») и сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в указанные Проекты на основе действующих в этой сфере регулирования нормативных правовых актов.

В целом Проекты Правил носят руководящий характер, т.е. в них в основном схематично и описательно изложены такие процессы, как:

- проектирование разработки и обустройства месторождений газа и газоконденсата;
- разработка месторождений газа и газоконденсата.

Регламентируемые процессы включают в себя различные составные элементы:

- разработка дополнительных требуемых по законодательству документов;
- прохождение согласований с управленческими структурами, с общественными образованиями (местное население, малочисленные народы).
- осуществление различных видов деятельности, в т.ч. проведение опасных производственных работ, и эксплуатация особо опасных производственных объектов и другие.

В связи с этим в Проектах нормативных правовых актов указаны конкретные правовые акты, которыми следует руководствоваться при проектировании разработки и обустройства и при разработке месторождений, а также изложены соответствующие требования, содержащиеся в этих нормативных правовых актах.

В системе технического регулирования подготовленные проекты Правил проектирова-

ния разработки и обустройства и Проекты Правил разработки газовых и газоконденсатных месторождений представляют собой обобщающие (системообразующие) документы.

В соответствии с п.3 Методических рекомендаций по разработке систем технического регулирования в отраслях и сферах деятельности, под системой технического регулирования в отрасли понимается упорядоченная определенным образом совокупность объектов технического регулирования, для каждого из которых определены набор обязательных и добровольных требований, формы оценки соответствия этим требованиям, а также возможности их скоординированного использования в данной и смежных отраслях.

В связи с этим в каждой отрасли экономики должен быть разработан классификатор объектов технического регулирования. В частности, в газовой отрасли в таком классификаторе должны быть указаны объекты технического регулирования (например, машины и оборудование; сооружения, скважины глубокого бурения и т.п.). В соответствии с таким классификатором по каждому объекту технического регулирования должен быть разработан Технический регламент.

В технических регламентах также должны содержаться положения о контроле за рациональной разработкой месторождений. В частности, в случае нарушения требований право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством. Рассмотрение, согласование проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых осуществляет Федеральное агентство по недропользованию (пункт 5.3.13 Положения о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденного Постановлением Правительства от 17.06.2004 г. № 293).

Технологические проектные документы на разработку газовых и газоконденсатных месторождений подлежат обязательной государственной экспертизе для обеспечения выполнения лицензионных соглашений (договоров на

право пользования участками недр), рационального использования и охраны недр.

В соответствии с пунктом 6.3 Положения о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденном Постановлением Правительства от 17.06.2004 г. № 293, Приказом Федерального агентства по недропользованию от 20.07.2005 г. № 806, создана Центральная комиссия по разработке месторождений полезных ископаемых (ЦКР Роснедра), а в соответствии с Приказом от 03.03. 2005 г. № 217 территориальное отделение ЦКР – ТКР.

ЦКР проводит экспертизу технологических проектных документов на разработку наиболее крупных месторождений. Технологические проектные документы по оставшимся более мелким месторождениям подлежат экспертизе ТКР.

При проведении государственной экспертизы уполномоченные органы и должностные лица обязаны принимать меры к охране конфиденциальной информации о содержании технологических проектных документов, могущей составлять предмет государственной и коммерческой тайны (сведения о балансовых запасах, новых применяемых технологиях, технических решениях, «ноу-хау») в соответствии со ст. 139 ГК РФ.

Информация о работе скважин, соблюдении лицензионных соглашений, имеющих отклонения от проектных показателей является общедоступной.

Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденное постановлением Правительства РФ от 12 мая 2005г. № 293, определяет порядок проведения государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (государственного геологического контроля), органы государственного геологического контроля, их полномочия, права, обязанности и порядок работы.

Задачей государственного геологического контроля является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, законодательства

и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности.

Государственный геологический контроль осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, являющейся органом государственного горного надзора, и их территориальными органами, органами государственной власти субъектов РФ.

Органы государственного геологического контроля осуществляют государственный контроль за:

- соблюдением требований законодательства Российской Федерации о недрах, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) и иных нормативных правовых актов, имеющих обязательную силу для всех пользователей недр при проведении ими всех видов работ, связанных с использованием и охраной недр, в том числе на континентальном шельфе Российской Федерации;

- соблюдением установленного законодательством порядка предоставления лицензий на пользование недрами;

- соблюдением пользователями недр условий, определенных в лицензии на пользование недрами;

- ведением работ по геологическому изучению и использованию недр методами и способами, исключающими экономически не обоснованные потери полезных ископаемых в недрах и снижение их качества и др.

В целом законодательство о техническом регулировании в рассматриваемой сфере общественных отношений находится в стадии формирования.

В связи с этим представляется целесообразным сгруппировать объекты технического регулирования в нефтегазовом секторе экономики в соответствии с этапами хозяйственной деятельности и соответственно построить систему норм технического регулирования.

Приведенные примеры, на наш взгляд,

подтверждают высказанное нами мнение о том, что техническое регулирование общественных отношений в различных сферах экономической (хозяйственной) деятельности представляет собой сложный процесс. При этом возникает вопрос об отраслевой принадлежности норм в сфере технического регулирования. В юридической литературе предлагается отнести технические нормы к источникам административного права [1]. В учебнике по предпринимательскому праву вопросы технического регулирования рассматриваются в разделе «Правовое обеспечение качества товаров, работ, услуг» [2]. Видимо, пока нельзя однозначно отнести нормы законодательства в сфере технического регулирования к той или иной отрасли права. В соответствии со ст. 1 Закона РФ «О техническом регулировании», нормы этого закона регулируют отношения, возникающие при:

- разработке, принятии и исполнении обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;

- разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг;

- оценке соответствия. Закон также определяет права и обязанности участников регулируемых отношений. Фактически нормы закона регулируют самые разнообразные отношения – и отношения по созданию системы обязательной стандартизации и сертификации, а также государственного контроля за соблюдением требований технических регламентов (это сфера публично-правового регулирования – государственного, административного, экологического права); а также отношения в сфере добровольного подтверждения соответствия (это сфера предпринимательского, гражданского права). Видимо, пока можно говорить о комплексной отрасли законодательства в сфере технического регулирования, формирующейся, в том числе и под воздействием процессов глобализации, в частности в соответствии с происходящими процессами унификации российского законодательства с документами Европейского экономического сообщества по техническому регулированию.

Список литературы

1. Тихомиров Ю.А. Техническое законодательство – новая отрасль? // Право и экономика. – 2006. – № 2. – С.4.
2. Ершова И.В. Предпринимательское право: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД «Юриспруденция», 2003. – С.374–371.

В редакцию материал поступил 11.01.07.