

ИСПОЛНЕНИЕ КОНТРАКТОВ НА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ: ОБЯЗАННОСТИ ПОДРЯДЧИКА И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ

После заключения контракта на недропользование и вступления его в законную силу стороны контракта – подрядчик (он же недропользователь) и компетентный орган Республики Казахстан (РК) приступают к его исполнению. Это означает не что иное, как выполнение сторонами принятых на себя обязанностей и осуществление принадлежащих им прав, вытекающих из контракта¹. Опыт нашей работы показывает, что подрядчики не всегда четко представляют себе объем этих прав и обязанностей, а также круг государственных органов, с которыми им необходимо будет (или придется) взаимодействовать в связи с заключенными контрактами. Не претендуя на всю полноту информации, хочу остановиться на некоторых ключевых, на мой взгляд, моментах, важных для понимания их подрядчиками на стадии исполнения контрактов на недропользование.

ОЛЬГА ЧЕНЦОВА, УПРАВЛЯЮЩИЙ ПАРТНЕР ЮРИДИЧЕСКОЙ ФИРМЫ «AEQUITAS», КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК



Обязанности подрядчика, вытекающие из контракта на недропользование и основания их возникновения. Приступая к исполнению контрактов, подрядчикам следует иметь в виду, что в текстах контрактов закреплены далеко не все их права и обязанности (в данной статье, с учетом обозначенной темы, речь пойдет только об обязанностях), и что некоторые

из обязанностей закреплены в контракте только самым общим образом. Сказанное означает, что наряду с обязанностями подрядчика, прямо установленными в тексте контракта, существуют и другие обязанности подрядчика в связи с контрактом. Таким образом, в целом, следовало бы говорить об обязанностях подрядчика, вытекающих из контракта на недро-

пользование. Для более четкого понимания таких обязанностей их можно классифицировать по основаниям их возникновения и подразделить на обязанности, возникающие:

- 1) из содержания текста контракта;
- 2) из специального законодательства о недропользовании;
- 3) из общих положений действующего законодательства²;
- 4) из гражданско-правовых деликтов и публичных правонарушений.

Обязанности подрядчика, вытекающие из содержания текста контракта. Для иллюстрации обязанностей подрядчика, вытекающих из содержания текста контракта, используем структуру и содержание Модельного контракта на проведение операций по недропользованию³, для которого характерны следующие аспекты:

- обязанности подрядчика содержатся не только в специальном пункте 7.2. Модельного контракта, определяющем общие обязанности подрядчика, но и во многих других статьях (равно как эти обязанности не исчерпываются соответствующими специальными статьями об обязанностях подрядчика в конкретных контрактах);
- определенным правам компетентного органа корреспондируют обязанности подрядчика, некоторые из которых в Модельном контракте как таковые не обозначены, но, несомненно, ими являются.
- многие обязанности подрядчика изложены в Модельном контракте самым общим образом, и сформулированы либо в форме отсылочных норм к другому специальному законодательству, либо необходимость применения такого законодательства очевидна и без специальных указаний.

Обязанности подрядчика, вытекающие из специального законодательства о недропользовании. Как уже было сказано, для подрядчиков существует целый ряд специальных обязанностей и процедур, не включенных в текст контрактов прямо, но вытекающих из специального законодательства о недропользовании. Речь прежде всего идет о базовых законах - Законе о недрах⁴ и Законе о нефти⁵. Однако, и в них обязанности подрядчика во мно-

гих отношениях изложены либо слишком общим, либо отсылочным образом. Поэтому для их более четкого понимания требуется, как минимум, иметь в виду требования другого специального законодательства. Показательным примером таких отсылочных норм контракта являются нормы об охране окружающей среды. Для того, чтобы понять реальные обязанности подрядчика в этом отношении, следует исходить не только из текста контракта и Законов о недрах и о нефти, но и очень четко представлять себе весь блок казахстанского экологического законодательства. В этом блоке на сегодняшний день к недропользованию так или иначе относятся сотни нормативных актов. В качестве другого (по отношению к базовым законам) специального законодательства выступают и иные законы (например, Закон об охране окружающей среды⁶), но чаще - это различные правила и положения, принятые на уровне постановлений Правительства РК. Весьма показательным (но далеко не единственным) специальным актом являются так называемые Единые правила охраны недр (ЕПОН) при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, нефти, газа, подземных вод в Республике Казахстан⁷. Правила устанавливают основные нормы и требования ко всем этапам освоения и промышленной разработки месторождений, подсчету и учету запасов, проектированию и созданию на месторождениях рациональных систем разработки, строительству и эксплуатации скважин всех категорий, к управлению процессами разработки, охране недр и окружающей природной среды. Именно этот документ (кстати, весьма объемный) определяет правовой режим такого ключевого для подрядчика документа, как Проект разработки месторождения (и всех его разновидностей), а также порядок осуществления авторского надзора за его исполнением. Между тем, Закон о недрах и Закон о нефти даже не содержат упоминаний о Проекте разработки месторождений и связанных с ним многочисленных обязанностях подрядчика.

Специальное законодательство включает в себя и другие нормативные акты (в том числе различного рода инструкции и

¹ Последствием неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по Контракту может явиться ответственность сторон, вплоть до расторжения Контракта. Однако, вопросы ответственности и ее виды в данной статье не рассматриваются.

² В подгруппу «2» и «3» классификатора для целей настоящей статьи можно включить также соответствующие международные договоры и соглашения, которые имеют особый правовой статус, вытекающий из ст. 4 Конституции Республики Казахстан.

³ Утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 января 1997 г. № 10В. Анализ заключенных контрактов на недропользование показывает, что значительное их количество по структуре и содержанию очень близки к Модельному контракту; другая часть имеет определенные отличия от него; и только в некоторых из контрактов обязанности подрядчика изложены гораздо более детально. Эти отличия, однако, не меняют в целом картины в отношении источников возникновения обязанностей подрядчика из контрактов.

⁴ Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 года с изменениями и дополнениями;

⁵ Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, «О нефти» от 28 июня 1995 года с изменениями и дополнениями;

⁶ Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 г. с изменениями и дополнениями;

⁷ Утверждены постановлением Правительства РК от 21 июля 1999 года № 1019 (далее - Правила). Отметим также, что эти Правила по содержанию и почти полностью текстуально покрывают другой важный акт - Единые Правила разработки нефтяных и газовых месторождений РК, утвержденных постановлением Правительства РК от 18 июня 1996 г. № 745.

пр.). Например, Министерство энергетики, индустрии и торговли РК и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды РК совместным приказом от 9 июля 1999 года утвердили Инструкцию по соблюдению норм экологической безопасности при проектировании нефтяных операций в акватории и прибрежных зонах морей и внутренних водоемов Республики Казахстан⁸.

Кроме того, обязанности подрядчика могут варьироваться в зависимости от вида контракта (разведка, либо разведка и добыча и т.п.), вида полезных ископаемых (нефть, золото, уран и т.п.), географического расположения контрактной территории (суша или море) и т.д. Уяснение большинства из таких обязанностей также должно основываться на основе анализа соответствующего специального законодательства о недропользовании.

Обязанности подрядчика, вытекающие из общих положений действующего законодательства. Ряд обязанностей подрядчика, которые вообще могут не упоминаться ни в контракте, ни в специальном законодательстве о недропользовании, будут применяться к нему в силу общих положений действующего законодательства. Иначе говоря, определенного рода обязанности могут иметь (при наличии к тому фактических оснований) любые компании, работающие в Казахстане, независимо от их организационной формы, вида собственности, наличия иностранного участия и общего предмета деятельности (например, обязанности по лицензированию иностранной рабочей силы; обязанности по лицензированию различного рода работ и видов деятельности при осуществлении операций по недропользованию, в том числе при проектировании, строительстве и эксплуатации промышленных взрывопожароопасных и горных производств, магистральных газо- и нефтепроводов, буровых работ на нефть и газ и т.п.).

Обязанности подрядчика из гражданско-правовых деликтов и публичных правонарушений. Особая группа обязанностей, возникающих при исполнении контракта - это гражданско-правовые обязанности. Они возникают из-за причинения вреда (деликатные обязательства), а также в результате нарушения норм публичного права. В отличие от всех других групп обязанностей, вытекающих из контракта, эти обязанности возникают в результате различного рода правонарушений подрядчика и его должностных лиц, и по сути означают возложение на них той или иной гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности имущественного и неимущественного характера. Например, новый Административный кодекс⁹ содержит специальную главу 19 (ст. 240-306) «Административные нарушения в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов». В эту главу входит целый ряд

норм в отношении недропользования, которые при их нарушении повлекут административную ответственность, включая обязанности по уплате штрафов.

Поскольку обязанности подрядчика в данном случае трансформированы в ответственность, то будет уместнее излагать их при исследовании вопросов ответственности за нарушение контрактных обязательств. Тем не менее, следует учитывать, что и они входят в систему обязанностей подрядчика, вытекающих из контракта.

ДУБЛИРОВАТЬ ЛИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В КОНТРАКТЕ?

Следует иметь в виду, что иногда одни и те же обязанности подрядчика по источнику их возникновения могут одновременно относиться к нескольким вышеобозначенным группам. Например, положения действующего законодательства могут быть продублированы в контракте, что очень часто и происходит на практике. В связи с этим важно решить - какие из обязанностей подрядчика следует прямо закрепить в контракте? Следует ли воспроизводить в контрактах нормы действующего законодательства, либо сделать в нем ссылку на то, что к контракту применяются нормы «другого действующего законодательства Республики Казахстан», либо вовсе не упоминать о нем в тексте контракта?

Очевидно, что нормы сугубо договорного характера следует отражать в контракте. Что касается дублирования в контрактах норм действующего законодательства, то с формально-юридической точки зрения это означает не что иное, как механическое копирование законодательства в контракте. Однако, с практической точки зрения это, возможно, имеет смысл для лучшего понимания обязанностей сторонами и, что более важно для подрядчика, для уяснения этих обязанностей судом (арбитражем), в том числе международным, в случае потенциального возникновения спора между сторонами контракта. Тем не менее, следует понимать, что перенесение норм законодательства в контракт не будет означать реального изменения их правового режима, поскольку казахстанское законодательство содержит ряд стабилизирующих норм, и прежде всего нормы статьи 383 Гражданского Кодекса, которые заключаются в следующем:

1. «Договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законодательством (императивным нормам), действующим в момент его заключения.
2. Если после заключения договора законодательством устанавливаются обязательные для сторон правила иные, чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора сохраняют силу, кроме

⁸ Названная инструкция хотя и вызывает определенные нарекания с точки зрения ее юридической техники, но во многих отношениях может служить хорошим методическим пособием для недропользователей.

⁹ Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 30 января 2001 г.

случаев, когда законодательством установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров».

Сходная норма имеется в Законе о недрах, в соответствии с которой изменения и дополнения законодательства, ухудшающие положение недропользователя, не применяются к контрактам, выданным и заключенным до таких изменений и дополнений (ст. 71).

Сказанное означает, что включение или невключение конкретных обязанностей подрядчика, установленных законодательством, в текст контракта, не повлияет на необходимость их исполнения как в момент заключения контракта, так и во время действия контракта, даже если законодательство изменится.

Таким образом, каждый раз подрядчик может самостоятельно решать - какие из норм законодательства стоит продублировать в контракте, а какие нет¹⁰. Более важным является знание этих обязанностей. Поэтому (в дополнение к сказанному ранее), с практической точки зрения, имеет смысл исходить из того, что обязанности подрядчика можно условно подразделить на несколько стадий соответственно этапам действия контракта, включая следующие:

- I) с момента заключения контракта до непосредственного начала недропользования в том или ином его виде;
- II) на стадии геологоразведочных работ;
- III) на стадии опытно-промышленной эксплуатации месторождения;
 - 1) на стадии эксплуатации месторождения;
 - 2) на стадии прекращения обязательств подрядчика по контракту, включая, если имела место эксплуатация месторождения, его консервацию (с учетом в каждом конкретном случае типа контракта - разведка и/или добыча полезного ископаемого).

На каждой из стадий существуют конкретные обязанности подрядчика, содержание которых, как уже говорилось, определяется как в конкретных контрактах, так и (более подробно) в действующем законодательстве.

КТО ИМЕЕТ ПРАВО КОНТРОЛИРОВАТЬ ИСПОЛНЕНИЕ ПОДРЯДЧИКОМ УСЛОВИЙ КОНТРАКТА?

Закон о недрах содержит специальную статью 70, регулирующую контроль за соблюдением недропользователем условий контракта.

Эта статья достаточно лаконична в том плане, что говорит только о последствиях нарушения сроков начала проведения

разведки или добычи, а также осуществления добычи на недостаточном уровне. В качестве контролирующего органа назван компетентный орган (уполномоченный государственный орган).

Не останавливаясь на юридически некорректной норме данной статьи относительно возможности расторжения контракта кем-либо, кроме его сторон (которыми являются подрядчик и компетентный орган, а не неопределенный уполномоченный государственный орган), следует признать, что наличие в ключевом законе статьи с таким названием и содержанием может породить у подрядчика некоторую иллюзию относительно круга контролирующих его субъектов и объема контроля за исполнением его обязанностей по контракту. На самом деле, на вполне законной основе, целый ряд государственных органов имеет право контролировать исполнение обязанностей, вытекающих из контракта, и при наличии соответствующих нарушений сообщать о нарушениях компетентному органу (который, в свою очередь, и может ставить вопросы об ответственности подрядчика, о приостановлении действия контракта, и даже его расторжении).

Наряду с компетентным органом (в настоящее время - это Министерство энергетики и минеральных ресурсов РК), наиболее важными контролирующими органами являются Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды РК (осуществляет надзор за экологией и охраной недр), Агентство РК по чрезвычайным ситуациям (осуществляет горно-технический надзор), а также различные государственные органы (осуществляют контроль за проектами и правилами при строительстве; за водными, земельными ресурсами), государственная санитарно-эпидемиологическая служба; государственный орган по стандартизации, метрологии и сертификации; местные органы власти; органы прокуратуры, налоговые органы и т.д.

В последнее время, как стало известно из прессы, контрольные функции за контрактами на недропользование также осуществляют Парламент Казахстана и правительственная комиссия во главе с вице-премьером Даниалом Ахметовым. Эта комиссия, при участии представителей Минфина, Минэкономики, Мингосдоходов, Минэнергетики и Минюста уже проверила около 20 контрактов на недропользование с крупнейшими нефтедобывающими компаниями. Основной объект проверки - это соблюдение недропользователями контрактно-лицензионных условий¹¹.

В отношениях со всеми многочисленными контролирующими органами подрядчик должен, конечно, знать свои обязанности, и, что не менее важно, свои права

¹⁰ До последнего времени дискутировался вопрос о том - насколько обязательны нормы Модельного контракта, и должны ли они полностью дублироваться в конкретных контрактах или нет. Нет сомнений в том, что с точки зрения его правовой природы Модельный контракт носит только рекомендательный характер, и может меняться по структуре и содержанию по взаимному согласию сторон весьма широко (что следует и из его легального определения, содержащегося в подпункте 13 статьи 1 Закона о недрах).

¹¹ Контрактные обязательства: ахиллесова пята инвесторов. Журнал «Oil & Gas of Kazakhstan», 2000. № 5-6, с. 28-29.