НАЖМИТДИН МУХИТДИНОВ

Избранные труды в девяти томах
Том третий

ГОРНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Учебное пособие

Алматы
2011

УДК 349.4
ББК 67.407
М92

Мухитдинов Нажмитдин
М 92 **Избранные труды в 9 томах.** – Алматы, 2011.
ISBN 978-601-278-285-1
Т.3.: Горное право Республики Казахстан. Учебное пособие. – Изд. 2-ое, доп. - 300 с.
ISBN 978-601-278-410-7

Составители и ответственные редакторы: д.ю.н., профессор, член Союза писателей Казахстана Е.О.Алауханов; к.ю.н., доцент А.А.Сейтжанов; д.х.н., профессор Б.А.Мухитдинова, к.ю.н., Juris Doctor А.Н.Мухитдинов; Master of Law Н.Н.Мухитдинов; PhD, Master of Law Е.Н.Мухитдинов.

В третий том включены: учебные пособия автора «Горное право Республики Казахстан», написанные им в соавторстве со своими учениками и изданные в разные годы: Мухитдинов Н.Б., Тукеев А.Ж., Мороз С.П. «Горное право Республики Казахстан». Алма-Ата. 1992. 86 с.; Мухитдинов Н.Б., Мороз С.П. «Горное право Республики Казахстан». Алматы. 2004. 223 с., что позволит судить о динамике развития этой актуальной отрасли права в стране. Кроме того затронуты вопросы правовой природы института концессии недр.

В книге приведена история возникновения и становления горного законодательства в России, СССР и Республике Казахстан с приобретением независимости. Рассмотрены предмет, метод и система горного права; источники горного права. Исследованы возникновение, изменение и прекращение отношений по пользованию недрами. Значительное внимание уделено вопросам государственного управления по использованию и охране недр. Наряду с вопросами юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах и недропользовании рассмотрены проблемы организации рационального использования и охраны недр.

Впервые в литературе дано правовое определение концессионных соглашений, раскрыто содержание прав и обязанностей иностранных инвесторов.

Для студентов, магистрантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также юристов-практиков, специалистов горной отрасли и всех, кто интересуется вопросами горного права.

УДК 349.4
ББК 67.407

ISBN 978-601-278-410-7 (Т.3)
ISBN 978-601-278-285-1

©Мухитдинов Н., 2011

Книга рекомендована к печати Международным центром научных исследований и правовой экспертизы РК



Мухитдинов Нажмитдин Баукеевич, д.ю.н.,
профессор – основатель теории горного права

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово – А.Х.Хаджиев. д.ю.н., профессор. Роль личности профессора Мухитдинова Н.Б. в развитии правовой науки и образования Казахстана……...……. 6

ГОРНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, 1992...……..…… 20

Предисловие……. 22
Место горного права в системе права……. . 25
Предмет, метод и система горного права…… 27
Источники горного права……..……. 31
Принципы горного права……. 33
Право собственности на недра…… 38
Государственное управление в области использования и охраны недр, переработки минерального сырья…… 41
Пользование недрами для геологического изучения. Государственный учет состояния недр…….. 45
Пользование недрами для добычи полезных ископаемых…….. 49
Пользование недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых…… 54
Пользование недрами иностранными юридическими и физическими лицами…….. 57
Ответственность за нарушение законодательства о недрах……. 61
Заключение……. 63
Кодекс о недрах и переработке минерального сырья, 1992…….. 65

ГОРНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, 2004 …… 94
Предисловие ..... …….. 96
Глава 1. Становление и развитие горного законодательства……. 99
§ 1. История возникновения горного законодательства…….. -
§ 2. Законодательство Республики Казахстан о недрах и недропользовании….. 107

Глава 2. Понятие горного права и его место в системе права ……. 114
§ 1. Факторы, определяющие формирование горного права…….. -
§ 2. Предмет и метод горного права ……..…… 120
§ 3. Принципы горного права……. 129
§ 4. Соотношение горного права со смежными отраслями права…….. 138
§ 5. Место горного права в системе права……. 148

Глава 3. Система горного права…… 156
§ 1. Понятие и общая характеристика системы горного права как науки, учебной дисциплины и отрасли……. -
§ 2. Система горного права как отрасли права…….. 161

Глава 4. Источники горного права…….. 166
§ 1. Понятие и особенности источников горного права…….. -
§ 2. Виды источников горного права ……. 169

Глава 5. Право собственности на недра……. 179
§ 1. Право собственности в сфере недропользования…… -
§ 2. Сущность и характерные черты права государственной
собственности на недра……. … 185
§ 3. Недра как объект права государственной собственности…….. 188
§ 4. Полезные ископаемые и месторождения полезных ископаемых…..... 196
§ 5. Государственный фонд недр и его составные части…… 203

Глава 6. Право недропользования ..... …… 209
§ 1. Право недропользования как правовой институт……. -
§2. Виды недропользования и их характеристика…… …. 217

Глава 7. Контракты (договоры) в сфере недропользования…… 225
§ 1. Общая характеристика контракта на недропользование ……... -
§2.Классификация контрактов на недропользование …….. 234

Глава 8. Государственное управление недрами…… 241
§1. Понятие и особенности государственного управления недрами
на современном этапе…… -
§2. Система органов государственного управления недрами…….. 246
§ 3. Совершенствование государственного регулирования
инвестиционной деятельности в Республике Казахстан….. …….. 258

Глава 9. Ответственность за нарушение законодательства о недрах
и недропользовании…….…… 266
Заключение……..... 281
Рекомендуемая литература…..……... 284
О правовой природе института концессии недр…….. 287

==========

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Роль личности профессора Мухитдинова Н.Б. в развитии правовой науки и образования Казахстана

Правовая наука Казахстана, ее развитие и международное признание непосредственно связано с именем Нажмитдина Баукеевича Мухитдинова - известного ученого, доктора юридических наук, профессора, академика Академии социальных наук РК, лауреата премии в области общественных наук НАН РК им. Ч.Ч.Валиханова первой степени, рано ушедшего из жизни. Он, несомненно, является одним из ярчайших представителей правовой мысли Казахстана. Будучи неординарно мыслящей, невероятно талантливой личностью, Мухитдинов Н.Б. оставил после себя огромное творческое, научное наследие, без которого невозможно представить целостную, реальную картину правовой науки в целом, и эколого- и природоресурсово - правовой науки в особенности. Мы еще не осознали в полной мере значимость его научного наследия в деле становления и развития правовой мысли Казахстана, формирования правовых основ общественного развития. По многим проблемам правовой науки он был первопроходцем, реформатором. Он, благодаря своей научной проницательности, новаторству мышления, еще в 70-80 годы прошлого столетия смог обозначить концептуальные основы природоресурсовых правоотношений будущего независимого Казахстана в условиях рыночной экономики. Его фундаментальные разработки по проблемам права собственности на природные ресурсы, о природоохранной функции государства, о месте природоресурсовых отраслей в системе права получили широкое признание со стороны научной общественности. Многие его исследования, теоретические конструкции, предложения, научные объяснения явлений государственно-правой сферы не утратили своей актуальности, еще не востребованы в полной мере. Поэтому его творческое наследие – это не только и не столько история правовой

науки, а будущее, основа дальнейшего развития юридической науки и практики, всей правовой мысли Казахстана.

Конечно, не все его идеи, научные положения воспринимались однозначно положительно. Но они всегда были творческими, неординарными, пробуждали мысль, подстегивали научный интерес, порождали полемику, служили толчком для выявления и постановки новых проблемных вопросов. Можно утверждать, что с его именем связано становление целого направления в правовой науке и соответствующей научной школы. В юридической науке сегодня немало последователей научных воззрений и взглядов профессора Мухитдинова Н.Б. Целая плеяда казахстанских, и не только казахстанских, ученых-юристов открыла себе путь в правовую науку, основываясь на творческом наследии этого талантливого ученого. Неслучайно, многочисленные его коллеги и ученики, не перестают восхищаться его талантом, выражать дань уважения его беззаветному служению науке и Отечеству.

Мухитдинов Нажмитдин Баукеевич (Бахаутдинович) родился 9 мая 1940 года в селе Абай Тюлькубасского района Южно-Казахстанской области. После успешного окончания средней школы в с. Балыкчи, в 1957 Н.Б. Мухитдинов поступает на юридический факультет КазГУ им. С.М. Кирова.

Еще будучи студентом, Н.Б. Мухитдинов опубликовал серьезное исследование о правовой природе межхозяйственных связей, только-только появившихся в сфере сельского строительства. Его доклад по этой проблеме на IV конференции студентов Средней Азии и Казахстана в г. Ашхабаде в 1961 г. занял первое место в своей секции и был удостоен почетной грамоты ЦК ЛКСМ Туркменистана. А доклад о правовой природе собственности межхозяйственных предприятий на студенческой конференций в г. Ленинграде в 1962 году получил почетную грамоту Ленинградского обкома ВЛКСМ.

В1962 г. Н.Б.Мухитдинов, после окончания университета с отличием, направляется в аспирантуру Института государства и права АН СССР. В1965 году он успешно защищает диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности гражданское и хозяйственное право на тему «Хозяйственные договоры межколхозных строительных организаций».

С октября 1965 года по 1983 год Н.Б. Мухитдинов работал в Институте философии и права АН КазССР. С 1 сентября 1983 года до последних дней своей жизни он проработал в Казахском Национальном университете им. аль-Фараби, сначала заведующим общеуниверситетской кафедры основ права, а затем инвестиционного и финансового права юридического факультета. В КазНУ он сделал очень многое в деле подготовки юридических кадров новой генерации. По его инициативе в учебный план юридического факультета КазНУ впервые в истории юриспруденции были введены такие «рыночные» предметы, как «Инвестиционное право», «Горное право», «Правовые основы инвестиций в сфере недропользования». Наряду с образовательной деятельностью ученый активно продолжал заниматься научными исследованиями.

Научную деятельность профессора Мухитдинова Н.Б. можно условно разделить на несколько этапов: 1. 60-годы прошлого столетия – разработка

правовых проблем внедрения новых методов и форм хозяйствования в экономику страны, обоснование теории природоохранной функции государства; 2. 70-80 годы прошлого века – разработка теоретических проблем системы природоресурсовых отраслей права, теории горного права, теории государственного управления в области охраны природы и природопользования; 3. 85-95 годы прошлого столетия – исследуются проблемы права собственности на природные ресурсы и правового обеспечения природоохранной функции; 4. От середины 90-годов прошлого столетия до начала 2000 г. – в центре внимания ученого правовые проблемы освоения, оборота природных ресурсов независимого Казахстана в условиях рынка. Работы ученого хронологически можно подразделить на: труды, написанные в студенческие годы (1957-1962 гг.); труды, подготовленные до защиты кандидатской диссертации (1962-1965 гг.); работы, написанные после кандидатской диссертации (1965-1971гг.); написанные после защиты докторской диссертации (1972 г.). В качестве отдельного периода можно выделить работы ученого, написанные с момента обретения Казахстаном государственной независимости.

Сила творческой энергии, многогранность проблематики его исследований впечатляют. Творческое наследие ученого по тематике, направлениям исследования, уровню теоретического обобщения, функционального предназначения можно разделить на следующие составляющие: 1 фундаментальные теоретические монографические работы, в которых впервые получили теоретическую разработку основополагающие, ключевые проблемы отраслевой и межотраслевой правовой науки; 2. учебники и учебные пособия по основным юридическим дисциплинам природоресурсовой и рыночной сфер; 3. разработки по совершенствованию структуры и содержания учебных дисциплин эколого-правового, природоресурсово-правового и инвестиционно-правового цикла; 4. пропаганда эколого - правовых знаний и формирование правовой культуры; 5. разработки концептуальных основ базовых природоресурсовых законопроектов и комментирование действующего законодательства; 6. статьи и монографии публицистико-правовой направленности. Им опубликовано более 160 научных работ, в том числе более тридцати монографий, учебников и учебных пособий, многие из которых достойно вошли в золотой фонд правовой науки страны. Особенно плодотворными для ученого были 70-80 годы, когда им были написаны основные классические монографии. В этот период в основном уже сложились теоретико-правовое мировоззрение, взгляды и научные подходы ученого.

Широта спектра научных взглядов, обширность интересов Н.Б. Мухитдинова позволяли ему успешно решать как теоретические задачи, имеющие общее значение, так и частные проблемы, требующие узкой, углубленной специализации. Поэтому он в одинаковой мере работал как в области теории права, природоресурсово-правовых, аграрно-правовых, так и гражданско-правовых наук. Не случайно ему присвоена ученая степень доктора одновременно по двум специальностям: 12.00.06 – «аграрное, природоресурсное право; экологическое право»; 12.00.03 – «гражданское

право, международное частное право». В его трудах получили всестороннюю разработку такие сложнейшие вопросы государственно-правовой действительности и правовой науки, как: структура права, методологические подходы к разграничению и систематизации отраслей права; предпосылки возникновения и формирования, место и функционально-регулятивная сущность семьи аграрного и природоресурсового отраслей права в системе права; теоретическое обоснование самостоятельности, сферы действия и функций отрасли горного права, его соотношение со смежными отраслями; пространственные, функциональные пределы разграничения действия смежных природоресурсовых и иных отраслей; проблемы взаимодействия методов и отраслей права при опосредовании природоресурсовых отношений; проблемы права собственности на природные ресурсы; обоснование самостоятельности, целевой направленности, регулятивной сущности природоохранной функции государства; проблемы государственного управления и регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования; проблемы соотношения правовой формы и содержания регулируемых общественных отношений и т.д.

Исследовательская деятельность профессора Мухитдинова Н. Б. формировалась под влиянием ученых-правоведов, научная работа которых совпала с периодом так называемой «оттепели» и попыткой перехода страны к системе хозрасчетного управления народным хозяйством. Творчески воспринимая и развивая то ценное, передовое, что было характерно для исследования ученых того времени, он умело совмещал кропотливый анализ с широтой научного кругозора и постановкой новых научных проблем. Не случайно в монографии «Правовые проблемы пользования недрами», вышедшей еще в 1972 году, Н.Б. Мухитдинов высказал идею о необходимости отказа от командно-административных начал в предоставлении недр и использования договорного метода в освоении природных ресурсов. Эта идея была воплощена в жизнь лишь в середине 90-х годов в связи с переходом к рыночным отношениям.

С самого начала его научной карьеры в центре его профессиональных интересов прежде всего находились методологические, фундаментальные теоретические проблемы. Так, на конференции во ВНИИСЗ в Москве в 1969 г. Н.Б. Мухитдинов дал свое развернутое обоснование выдвинутой в то время идеи о самостоятельности природоохранительной функции государства, которую до этого считали частью функции по охране социалистической собственности. Он обосновал положение о том, что наличие особой функции государства по охране природы обусловливает необходимость создания разветвленной системы государственных органов по использованию и охране природных ресурсов. Тем самым Мухитдинов Н.Б. внес, по признанию многих ученых, крупный вклад в учение о природоохранных функциях государства. Самое главное, всесторонняя аргументация о необходимости выделения природоохранной функции в качестве самостоятельной впоследствии была воспринята не только большинством юристов-ученых и экологов на концептуальном уровне, но и реализована на практике. В 1988 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР

приняли совместное постановление «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», где в порядке структурно - функционального обеспечения природоохранной деятельности предусматривалось создание надведомственного, специализированного государственного органа управления в области охраны окружающей среды – союзно-республиканского Государственного комитета СССР по охране природы (ЦК КПСС и Совет Министров СССР Постановление «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» // Правда, 1988. 17 янв.). Данная идея, в плане полноценной практической реализации, для нашей страны продолжает оставаться актуальной и по сей день.

По мнению Н.Б. Мухитдинова, сущность функции по охране природы заключается в целенаправленном воздействии на окружающую природную среду в целях рационального и комплексного использования ее богатств, среды обитания, предотвращения нарушений равновесия в природе и восстановления этого равновесия в случае его нарушения. Рассматривая проблему о пределах юридических возможностей государства в реализации функций по охране природы, Н.Б. Мухитдинов отметил: «как собственник природных ресурсов государство может брать на себя столько прав, сколько это необходимо для обеспечения рационального, комплексного использования и охраны этих богатств в сложившихся материальных условиях. Ни больше, ни меньше». Данный вывод имеет общее методологическое значение и может быть использован для определения пределов юридических возможностей государства в отношении всех сфер социально-экономической жизни и в условиях рынка.

Н.Б. Мухитдинов – первый доктор юридических наук по теоретическим правовым проблемам освоения богатств недр во всех странах СНГ (в свое время самый молодой в СССР). Поэтому Н.Б. Мухитдинова можно со всем основанием назвать зачинателем науки горного права, впервые всесторонне определившим ее теоретико-методологические основы. Благодаря этому им обосновывается возникновение и развитие горного права как отрасли, раскрываются ее функционально-регулятивные характеристики, перспективы развития, роль в правовом обеспечении горных и других сфер природоресурсовых отношений. Многие нынешние научные авторитеты признают это и указывают в своих работах (Б.Д. Клюкин, Г. Е. Быстрое, М.Е. Певзнер). Б.Д. Клюкин, М.Е. Певзнер являются авторами нескольких монографических работ по горному праву, где отдается должное вкладу Н.Б.Мухитдинова как основоположника науки горного права.

Монографии профессора Н.Б. Мухитдинова «Правовые проблемы пользования недрами» Алма-Ата, изд-во «Наука», 1972 г., 334 с., «Основы горного права», Алма-Ата, изд-во «Казахстан», 1983 г., 248 с. в свое время получили высокую оценку научной общественности. На первую из них были опубликованы рецензии Краснова Н.И., Сыродоева Н.А. в журнале «Советское государство и право» (1973, № 9, С. 148 -150), Ерофеева Б., Навроцкой Л. в «Известиях АН КазССР. Сер. общ. наук» (1973, Т.3, С. 69 - 71), Абдуллина А., Шайбекова К. в газете « Казахстанская правда» (1973 г., 19 апреля), в которых

содержалась очень высокая оценка проведенного исследования. Сегодня указанные монографии проф. Мухитдинова Н.Б. относятся к классическим, фундаментальным трудам в этой области правовой науки, продолжают оставаться настольной книгой ученых и практиков.

Защитив докторскую диссертацию по теории горных правоотношений, он не ограничился только этой сферой правовой науки. Мухитдинов Н.Б. активно подключается к разработке актуальных проблем как общей теории государства и права, так и теории иных конкретных отраслей права.

Критически оценивая широко применявшийся в теории права описательный метод, Н.Б. Мухитдинов для правильного определения места той или иной правовой общности в системе права одним из первых в литературе предложил использовать системный подход к познанию правовых явлений. «Системный подход позволяет вскрыть внутреннее единство права, органическую взаимосвязь и гармоничное взаимодействие составляющих его частей», – отметил он в монографии «Основы горного права» (1983) и доказал это на практике.

Мухитдиновым Н.Б. опубликован ряд работ, оказавших заметное влияние на развитие правовой науки по общей теории права в Казахстане. Общая теория права развивается на основе материалов конкретных отраслевых наук. Монографии Мухитдинова Н.Б. – «Предмет и система земельного права», «Основы горного права», «Правовые проблемы пользования недрами», «Право собственности на воды РК» и др. – явились той базой, на основе которой получили глубокую разработку проблемы построения системы права, проблемы охраны окружающей среды Республики Казахстан.

Мухитдинов Н.Б. теоретически доказал, что критериями деления системы права на отдельные отрасли являются не только «предмет-метод», но и упорядоченность правовых норм, их возможность взаимодействовать с другими элементами системы на равных. Его концепция о «семьи отраслей аграрно-правового цикла» оказала заметное воздействие на развитие теории системы правовых отраслей природоресурсовой и экологической сфер. По мере усложнения правовой сферы возникает необходимость выявления новых, дополнительных критериев выделения и идентификации самостоятельности той или иной правовой общности. Такой вывод следует из множества работ Н.Б. Мухитдинова. При этом он остерегал при определении сущности и места отраслей права от преувеличения роли частных и публичных начал в правовом регулировании. По его мнению, при делении отраслей необходимо учитывать целую совокупность факторов, отражающих внутренние и внешние закономерности развития системы права. И сегодня при очередном витке дискуссий о системе права, о соотношении и роли предмета и метода как основных системообразующих факторов правовых общностей, его идеи способствуют достижению нового уровня по данной теоретической проблеме.

К числу бесспорных заслуг Н.Б. Мухитдинова следует отнести постановку вопроса о научно-обоснованных критериях, позволяющих более точно избрать оптимальную правовую форму для того или иного вида экономических отношений. Он отмечал, что применение адекватной правовой формы для данного экономического отношения способствует наиболее полному действию

экономических закономерностей, использованию их для достижения поставленной цели и, наоборот, неадекватная форма способна воспрепятствовать действию экономических закономерностей, усилить отрицательные последствия, связанные с ней. С этих позиций для регулирования отношений по природопользованию Н.Б. Мухитдинов предложил от такой формы как Указ перейти к уже оправдавшей себя на практике форме – кодексу, и принять вместо Указов «О земле», «О недрах и недропользовании» соответствующие кодексы.

Еще в условиях плановой экономики он одним из первых ратовал за внедрение договорных, по своей сути рыночных, гражданско-правовых методов регулирования отношений природопользования. При этом последовательно придерживался приоритетности государственной собственности на природные ресурсы, которая рассматривалась им как средство обеспечения национальных интересов в области охраны окружающей среды и природопользования. В ходе дискуссий о правовых параметрах вовлечения природных ресурсов в рыночный оборот, он очень осторожно отнесся к введению частной формы собственности на природные ресурсы, хотя и поддержал, в конечном итоге, частную собственность на землю. Он опубликовал ряд работ, в которых показывал опасность безоглядного распространения на земли, недра, леса и воды правового режима товарно-материальных ценностей. Он акцентировал внимание на необходимости всестороннего учета особенностей объектов правового воздействия, специфики правоотношений в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами. По его мнению, не форма собственности определяет эффективность правового воздействия, а параметры ее функционирования.

Н.Б. Мухитдинов отмечал, что причины экологического и экономического кризиса кроются не в формах собственности, а в тех правовых гарантиях и средствах, которые направлены на их реализацию. Ибо опыт многих зарубежных стран давно доказал, что частная собственность без соответствующего механизма сама по себе не способна обеспечить эффективное использование природных ресурсов. («Право собственности на воды...» // Государство и право, 1992, № 8). Действительно, как показывает наш опыт, если четко не определяются пределы, условия, основания разумного и необходимого вмешательства государства в отношения собственности, то его действия приобретают форму правового произвола, если права, адекватные сущности регулируемых отношений не сопровождаются соответствующими обязанностями, то начинается правовой беспредел. Институт частной собственности на первых порах нам казался самодостаточной, саморегулирующейся системой. Само его введение в практику природоресурсовых отношений многими рассматривалось чуть ли не единственной панацеей от тех проблем, которые накопились в условиях планового социалистического природопользования. Однако, как оказалось в действительности, его функциональность, степень регулятивной, социальной эффективности в значительной степени зависит от правильного определения параметров функционирования, пределов государственного вмешательства. Так,

сегодня казалось бы мы имеем все необходимые правовые институты, соответствующие сути рыночных, экономических отношений, принципам частной собственности. Но за ними не просматриваются ожидаемые социальные результаты. Например, институт изъятия земель. Пример того, что частная собственность есть, но нет механизма, предусматривающего достаточные средства ее защиты. Пример необоснованной подмены гражданско-правовых методов регулирования публично - правовыми методами, необоснованного сужения сферы частно-правового регулирования.

Будучи убежденным сторонником приоритетности государственной формы собственности на природные ресурсы, он при этом не менее рьяно отстаивал необходимость всесторонней регламентации правоотношений государственной собственности на природные ресурсы. Действительно, история правоотношений государственной собственности показала недопустимость абсолютизации и идеализации государственной собственности. Неурегулированность права государственной собственности представляет большую опасность, нежели недостаточная регламентация отношений частной собственности. Объясняется это тем, что государство в целом и его конкретные институциональные образования имеют мощный коррупционный ресурс. Пространственные пределы, механизм действия государственной собственности предполагают большие возможности и условия для произвола и злоупотреблений. Но даже при достаточно адекватной регламентации всех сущностных параметров действия государственной собственности, следует иметь в виду, что его регулятивные возможности не безграничны, они имеют объективно обусловленные пределы для своего эффективного проявления. Задача науки и законотворчества – найти и зафиксировать эти параметры, допустимые пределы (см.: Хаджиев А.Х. Проблемы теории земельного права Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночных отношений. Дисс… докт. юридических наук. Алматы, 2005. С. 206 -214). Все это еще раз убеждает нас в том, что научный вывод профессора Мухитдинова Н.Б. о соотношении формы собственности и параметров ее функционирования сохраняет и по сей день свою теоретическую ценность и практическую актуальность, выступает концептуальной основой совершенствования законодательства о собственности на природные ресурсы.

Н.Б. Мухитдинов всегда подчеркивал необходимость учета национальной специфики, исторических традиций, показывал вредность слепого подражательства и преклонения зарубежному опыту регулирования тех или иных отношений. Но при этом глубоко осознавал объективно обусловленный, универсальный характер закономерностей развития правового бытия. Исходя именно из такого подхода, он представлял назначение и возможности права в достижении баланса между всеобщим, универсальным и национальным. Это очень четко проявляется в его теоретической конструкции права государственной собственности на природные ресурсы. Для него государственная собственность – прежде всего средство отстаивания защиты стратегических национальных интересов в природоресурсовой сфере, их эффективного освоения. Только на основе такого подхода он допускал рецепцию зарубежного опыта

вовлечения природных ресурсов и объектов в рыночный оборот. Умение многомерного подхода к этой, как и любой другой проблеме, позволяли Н.Б. Мухитдинову одновременно быть убежденным государственником и последовательным рыночником. Определение правовой наукой и правовой политикой необходимого соотношения национального и глобального, осмысление интеграционных процессов правовой сферы имеет концептуальное значение для развития всей национальной правовой системы. Это очень наглядно проявляется в сфере регулирования природопользования и экологии. Под влиянием экологических проблем, имеющих универсальный, всеобъемлющий характер, перед лицом необходимости адекватного согласованного и единообразного реагирования на эти проблемы, идет процесс постепенного сближения, унификации методов и содержания правовых систем современности. Национальные правовые системы развиваются на основе взаимодействия, взаимообогащаются, перенимают опыт правого воздействия. Будучи детерминированным объективно обусловленными процессами и закономерностями взаимодействия общества и природы, данное правовое явление, точнее глобальная правовая тенденция в своей динамике в определенной степени определяется волей субъектов экологического права – государств, международных институтов. По меньшей мере, придание соответствующего импульса, целенаправленности интеграционным процессам в экологическом праве посредством правовых инициатив, стремлением перенять либо распространить позитивный правовой опыт и другие способы, формы повышения уровня универсализации и гармонизации экологического права зависят от экологической политики конкретных государств, уровня эколого-правовой культуры тех или иных сообществ, остроты осознания необходимости и неизбежности совместного решения лавинообразно надвигающихся экологических проблем, умения и желания укротить национальный, региональный эгоизм отдельных государств либо их сообществ высшими интересами, императивами мирового экологического порядка. И в этом вопросе труды профессора Мухитдинова Н.Б. сохраняют свое непреходящее значение.

Труды Мухитдинова Н.Б. отличаются особой скрупулезностью, всесторонним подходом казалось бы к деталям, частностям, возможностью выхода на основе анализа частных вопросов к теоретическим обобщениям. Так, одной из неразработанных проблем в правовой науке продолжает оставаться определение понятий «участок недр» и «земельный участок», определение границ между этими природными объектами, границ землепользования и недропользования. Еще в ранних работах Мухитдинова Н.Б. мы обнаруживаем методологию решения данной проблемы. Он признавал и поддерживал важность закрепления в законодательстве почвенного слоя в качестве самостоятельного объекта права. Однако справедливо возражал против возможности его использования в качестве верхней границы недр, соответственно, и для определения пределов действия прав на земельный участок (Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, «Наука». 1972, с. 117-118). Действительно, возникновение прав на земельный участок и пределы их осуществления не могут определяться исключительно наличием

или отсутствием почвенного слоя. Данный фактор влияет только на режим, вид землепользования, определение конкретного целевого назначения земельного участка. Мухитдинов Н.Б. в более поздних работах обосновывает невозможность, как с теоретической, так и с практической точки зрения, «ограничивать земли только поверхностью, а недра рассматривать как всю находящуюся под землей природную среду, без учета взаимосвязи объектов природы». По его мнению, «границы между недрами и землей должны определяться каждый раз применительно к конкретному случаю» (Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата, «Казахстан», 1983, с. 46 - 47). Наличие недр, их пространственные пределы он напрямую увязывал с наличием и пределами площадей залегания полезных ископаемых (Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, «Наука», 1972, с. 120-126). Такая трактовка недр имеет еще один аспект для своего перспективного применения. Дело в том, что существующая законодательная конструкция недр (в том числе ее стержневое составляющее - право государственной собственности на недра) не обеспечивает надлежащей охраны, справедливого распределения и рационального использования богатств недр. Так, в статье 1 Указа Президента РК, имеющего силу закона РК, от 27 января 1996 г. № 2828 «О недрах и недропользовании» недра определяются «как часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна морей, озер, рек и других водоемов, простирающаяся до глубин доступных для проведения операций по недропользованию с учетом научно-технического прогресса», а участок недр трактуется как «геометризированная часть недр, выделяемая в замкнутых границах для проведения операций по недропользованию» (Ведомости Парламента РК. 1996, № 2, Ст. 1827). Недра без его богатств – пустое пространство, в отношении которого нет смысла устанавливать правовой режим освоения и присвоения, ибо экономический интерес и необходимость его реализации возникают не к недрам как таковым, а именно в отношении их естественных богатств (наличие минеральных, углеводородных и других ресурсов) или иных полезных свойств, имеющих потребительскую значимость. Конструкция Мухитдинова Н.Б. не ставит знак равенства между понятиями «недра» и «полезные ископаемые». Но именно богатства недр составляют субстанцию, стержень понятия «недр». То есть, с позиции категории интереса выстраивается приоритет объектов правового воздействия: важно не столько пространство, сколько само качество, содержимое пространства недр. Такая концептуальная трактовка должна быть проецирована в содержание горных правоотношений. С этих позиций нуждается в переосмыслении конструкция права государственной собственности на недра.

Н.Б. Мухитдинов был прекрасным полемистом, непревзойденным оратором Его импровизированные, экспромтные и искрометные выступления не переставали удивлять и вызывать восторг. Они всегда были блестящими по форме, глубинными по содержанию. Нередко своими выступлениями он торпедировал устоявшиеся, традиционные представления, вселяя удивление и растерянность в умы своих коллег.

Неординарность его мыслей, необычный ход рассуждений, совершенно отличающихся от других способы и подходы к проблеме отражали его фундаментальную, всестороннюю подготовку, энциклопедичность знаний, глубину ума, экспрессию мышления, обостренное научное чувство, природную интуицию, дар предвидения. Каждое его публичное выступление представляло собой яркое событие как извержение вулкана мысли, никого не оставляло равнодушным, служило импульсом для дальнейших размышлений и дискуссий. Многие из моих казахстанских коллег наверняка помнят страстное, проникновенное выступление Н.Б. Мухитдинова на конференции, посвященной памяти С.Б. Байсалова. К сожалению, оно не сохранилось, поскольку не велась запись. Нажмитдин Баукеевич, как обычно это делал, и тогда выступил без текста. И таких незафиксированных докладов, выступлений у него было немало. В каждом из них обязательно содержалось тонкое наблюдение, важное теоретическое положение или практический вывод. Просматривая свои старые записи, я обратил внимание на следующий фрагмент его выступления на одной из научных дискуссий. «Казахстан присоединился практически ко всем международным конвенциям в области охраны окружающей среды. Но почему тогда у нас все так плохо?» – вопрошал он – Причины? Почему природоохранные отношения не развиваются? Много причин, обусловливающих деградацию экологии. Соответственно, много и разных ответов на поставленные вопросы». Помню, отвечая тогда на свои вопросы, в ходе дискуссии о правовых вопросах экологически неблагополучных территорий, он обозначил следующие теоретические проблемы, имеющие общее значение: 1. Проблемы отражения в праве причинно-следственных связей в сфере природопользования как методологическая основа эффективности правового воздействия; 2. Проблема соответствия правовой формы характеру общественных отношений. По его мнению, решение этих двух проблем правовой наукой создаст предпосылки для эффективного правового регулирования. Но и они сами по себе недостаточны, он поднимает проблему эколого-правовой культуры. Обосновывает ее значение, особенно в структуре управления. Право должно стать духовной потребностью общества, глубоким внутренним убеждением каждого, неотъемлемым элементом общественного мировоззрения, необходимы культ права, преклонение перед законом – без этого нет полноценного, социально ожидаемого регулирования. И вот таких многоаспектных, теоретически насыщенных, проблемно-постановочных выступлений у Н.Б. Мухитдинова было немало. К сожалению не все из них были зафиксированы.

Еще одна характерная особенность его научного стиля – страстное желание и умение входить в теоретические дебри исследуемой проблемы. Поэтому каждая его монография, каждая статья – это всесторонний анализ объекта в широком контексте политико-правовой, социальной действительности, с учетом достижений теории и с обязательным выходом на стержневые методологические проблемы.

Следующая особенность его творчества – правовая публицистика. Он очень часто обращался к социально острым проблемам правовой сферы. Достаточно

вспомнить его выступления по проблемам собственности на землю. Так, в разгар обсуждения проекта Земельного кодекса профессор Мухитдинов Н.Б совместно с проф. Бектургановым А.Е. и Хаджиевым АХ. опубликовал большую, проблемную статью «Проект земельного кодекса: необходимы взвешенность и основательность» (Юридическая газета, 2003, 2 апреля). В ней раскрывались все негативные социальные последствия принятия Земельного кодекса в предложенном Правительством варианте. В статье указывалось, что задача законодателя не просто введение частной собственности, а определение наиболее оптимальных с социальных позиций и параметров частной собственности. Далее были определены эти необходимые параметры. Но, к сожалению, и тогда, как это часто бывает, к озвученным рекомендациям практически не прислушались. И как результат, сегодня мы в земельной сфере имеем то, что имеем.

Н.Б. Мухитдинов как теоретик права, специалист науки природо-ресурсового, аграрного и экологического и гражданского права был достаточно известен далеко за пределами Казахстана, его восхождение в научный олимп началось в крупнейшем академическом научном центре – Институте государства и права АН СССР, где он в 25 лет блестяще защитил кандидатскую диссертацию. Он участвовал в деятельности множества авторитетных научно-консультативных, специализированных органов. К примеру, являлся членом экологической комиссии при ООН, часто выступал с докладами на международных конференциях и семинарах. Его знали и ценили за талант корифеи приодоресурсовой и эколого-правовой науки – Аксененок Г.А., Колбасов О.С, Краснов Н.И., Козырь М.И., Ерофеев Б.Е., Янчук В.З., Иконицкая И. А. , специалисты горного права – Клюкин Б.Д., Сыродоев Н.А., Башмаков Г.С. С большим уважением к таланту Мухитдинова Н. Б. относился академик Еренов А.Е., который оказал заметное влияние на его становление как ученого и ставил всем своим молодым ученикам в качестве примера. Общаясь с широким кругом научной общественности, Н.Б. Мухитдинов дружил со многими видными людьми, известными учеными Казахстана и зарубежья. Среди его коллег-друзей следует особо выделить известных далеко за пределами своих стран ученых-юристов Сулейменова М.К., Быстрова Г.Е., Худякова А.И. С особой теплотой он относился к профессору Быстрову Г.Е. Тесно с ним общался, каждое свое новое научное начинание заранее обговаривал с ним, дорожил его мнением, советами. Нажмитдин Баукеевич был в очень близких дружеских отношениях с крупным политическим и общественным деятелем, талантливым ученым А.А. Собчаком, который будучи мэром г.Ленинграда, неоднократно приглашал его к себе на работу в мэрию. В сложный период жизни А. А Собчака Н.Б. Мухитдинов вместе с К.А. Шайбековым обратились с письмом-протестом «Руки прочь от А.А Собчака» в «Известия». Естественно, оно в то время не могло быть опубликовано. Горько сожалея о преждевременном уходе из жизни А.А Собчака в результате травли со стороны недругов, Н.Б. Мухитдинов вспоминал годы своего становления как научного работника и отмечал схожесть начала их пути. Ведь, чтобы он не стал доктором наук в молодом

возрасте по совершенно не разработанной научной проблеме, некоторые ученые заявили в ВАК СССР о своем выходе из состава диссертационного Совета (им было неважно, будет ли докторский Совет по редкой специальности в дальнейшем или нет, главным для них было не пропустить 32-летнего Н.Б. Мухитдинова в ряды докторов) и в течение ряда лет, пока его не утвердили в ученой степени, не прекращалась травля. Это стоило ему трехкратного рецензирования союзными экспертами докторской диссертации, двухкратного вызова в ВАК СССР, повторной защиты диссертации в Институте государства и права Академии наук СССР (многие искренне недоумевали: как какой-то 32-летний парень из далекого Казахстана может претендовать на степень доктора по сложной, не разработанной в юридической литературе, проблеме). Однако, это еще более закалило, усилило одержимость и решимость Н.Б. Мухитдинова. За крупные успехи в разработке теоретических правовых проблем рационального природопользования в 1986 г. он был удостоен премии в области общественных наук Академии наук Казахской ССР им. Ш.Ш. Валиханова первой степени, неоднократно награждался грамотами НАН РК, КазНУ им. аль - Фараби, знаком «Ударник девятой пятилетки», медалью Всесоюзной организации общества «Знание» и т.д.

Н.Б. Мухитдинов плодотворно участвовал в правотворческой работе. С его непосредственным участием были разработаны такие основополагающие законодательные акты, как Закон «Об охране окружающей среды», Закон «Об охране и использовании животного мира», многие акты, регулирующие отношения по разработке месторождений полезных ископаемых. Н.Б.Мухитдинов являлся членом рабочей группы по разработке проекта первой Конституции суверенного Казахстана. Он считал обеспечение преемственности старшего и младшего поколений одним из обязательных условий развития науки. Много времени он посвятил подготовке высококвалифицированных кадров. Под его руководством более 30 человек защитили докторские и кандидатские диссертации.

В течение многих лет Н.Б. Мухитдинов являлся членом, председателем диссертационных советов КазГУ, Казахской Государственной юридической Академии, на которых часто выступал в качестве официального и неофициального оппонентов. Он любил повторять молодежи слова классика о том, что в науке нет широкой столбовой дороги и только тот может достигнуть ее сияющих вершин, кто, не страшась усталости, карабкается по ее каменистым тропам.

Н.Б. Мухитдинов успешно сочетал научно-исследовательскую, законопроектную и педагогическую работу с общественно-политической деятельностью. Он был консультантом Верховного Совета Республики Казахстан 12 и 13 созывов, неоднократно избирался депутатом Фрунзенского (Медеуского) районного Совета народных депутатов г. Алма-Аты.

Он опроверг формулу о том, что если человек талантлив, то талантлив во всем. Он не обладал многогранным талантом в общепринятом представлении: он не пел и не рисовал, любил, знал поэзию, но не писал стихов. Но вся сила его таланта сконцентрировалась в одном - в юриспруденции. И здесь он не знал себе

равных. Здесь его звезда вспыхнула как огромный метеор, загорелась ярче, красивее всех других. Многогранность, мощь его таланта раскрылась именно здесь: в научных исследованиях, публицистике, ораторском искусстве, подготовке юридических кадров, последователей и учеников, формировании собственного научного направления и школы.

Он успел сделать в своей жизни самое необходимое: воспитать сыновей, вырастить сад, построить дом. Такое как человеку дано не каждому ученому. Он и в науке был гармоничной личностью, человеком с большой буквы и редкой души. Талантливый. Одержимый. Порядочный. Принципиальный, но в то же время добрый, отзывчивый. Мягкосердечный, умел прощать даже подлых, где-то, ради общего блага, уступал перед недругами. Но никогда не шел на сделку со своей совестью.

Парадокс, но это общеизвестно, те люди, которые имеют особые таланты, обладают яркими, необычными дарованиями, совершенны в человеческих измерениях, как правило, уходят из этой жизни раньше, чем обычные смертные. Среди них оказался и Н.Б. Мухитдинов. Он прожил яркую, интересную, насыщенную жизнь. Оставил обществу огромное духовное наследие. Он и по происхождению, по сравнению с нами, был более близок ко Всевышнему, теперь стал еще ближе. Он вознесся в небеса. Его звезда не погасла, засветилась еще ярче. Счастье, когда, уйдя из земной жизни, продолжаешь жить в сердцах и умах людей, излучаешь доброе и светлое, указываешь им путь к Истине. Это удел избранных.

Время летит неумолимо быстро. Совсем немного времени до памятного события – 70 летия профессора Мухитдинова Н.Б. Наверное, уже сейчас есть смысл подумать о переиздании избранных произведений ученого. Цивилисты Казахстана в этом отношении показывают хороший пример. Они запустили очень продуманный, дальновидный и благородный проект – классики казахстанской цивилистики. В его рамках уже изданы труды известных, ушедших из жизни цивилистов – Басина Ю.Г., Покровского Б.В., Тулеугалиева Г.И. Надеюсь, что университет, в котором профессор Мухитдинов Н.Б. проработал около 25 лет сможет организовать это нужное дело.

Я счастлив, и благодарен судьбе, что являюсь учеником двух классиков казахстанской правовой науки: академиков Еренова А. Е. и Мухитдинова Н.Б. Низко склоняю свою голову перед их памятью.

А.Х. Хаджиев,
д.ю.н., профессор

Международный сборник научных трудов аграрных и юридических высших учебных заведений России, Украины, Белоруссии, Казахстана, других стран СНГ и государств ЕС.Том II. «Правовое регулирование земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве в России, Украине, Белоруссии, Казахстане, других странах СНГ и государствах ЕС: состояние, проблемы, пути совершенствования». Москва. Март 2009 г. С. 482-498.

МИНИСТЕРСТВО НАРОДНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
КАЗАХСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. АЛЬ-ФАРАБИ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ. КАФЕДРА ПРАВОВЕДЕНИЯ

Мухитдинов Н.Б.
Тукеев А.Ж.
Мороз С.П.

ГОРНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Учебное пособие

АЛМА-АТА 1992

.

Казахский Государственный Университет им. аль-Фараби: Юридический факультет.
Кафедра правоведения. Доктор юридических наук профессор Мухитдинов Н.Б.;
аспиранты — Тукеев А.Ж., Мороз С.П.

В работе на основе анализа действующего законодательства о недрах и практики его применения анализированы предмет, метод и система горного права, показаны возникновение и прекращение отношений по пользованию недрами. Большое внимание уделено вопросам ответственности и управления недрами. Впервые в литературе дано правовое определение концессионных соглашений, раскрыто содержание прав и обязанностей иностранных инвесторов. К пособию приложен Кодекс Республики Казахстан о недрах и переработке минерального сырья. Для студентов юридического факультета и других факультетов и учебных заведений, изучающих курс основы правоведения, а также для всех тех, кто интересуется пользованием богатств недр Республики

©Мухитдинов Н.Б., Тукеев А.Ж., Мороз С.П., 1992

ПРЕДИСЛОВИЕ

Богатства недр составляют материальную основу суверенитета республики Казахстан. За последние годы открыты и разведаны сотни миллиардов тонн твердых, жидких и других видов минерального сырья, создана солидная база черной и цветной металлургии, угольной нефтяной и газовой промышленности. От того, насколько полно и эффективно будут использованы эти богатства в значительной мере зависит процесс поднятия республики до уровня развитых стран, безболезненный переход к рыночным отношениям. Однако при общем благополучии состояния ряд крупных горно-обогатительных предприятий, созданных на базе месторождений и длительное время разрабатывавших их, истощили в значительной мере имеющиеся запасы полезных ископаемых. Многолетнее потребительское и бесхозяйственное отношение к богатствам недр привело к их резкому ухудшению, увеличению масштабов труднообогатимых бедных руд и образованию огромных отходов горнодобывающего и металлургического производств. При этом, по данным ученых, теряется почти треть ценных компонентов. Установлено, что только в отвалах и хвостах содержится более двадцати миллиардов тонн различных руд, содержащих золото, серебро, медь, свинец, кобальт, никель, висмут, ванадий, рений, барий и другие металлы. Между тем речь идет об особых, невосполнимых, исчерпаемых природных запасах, установка на ресурсосбережение которых придает проблемам рационального использования и охраны недр особую остроту и актуальность.

Сегодня из более 15 млрд. тонн извлекаемой массы минерального сырья на производство готовой продукции расходуется только 7 %, на таком же уровне используются вскрышные породы, 10% — отходы обогащения. По мнению ряда ученых процент использования добытого еще ниже: только 2% сырья превращается в полезную продукцию, а 98 % возвращается природе в виде отходов, со всеми вытекающими для нее отрицательными последствиями[1]. Такое использование влечет за собой необходимость постоянного наращивания темпов добычи. По данным статистики, добыча всех видов полезных ископаемых — твердых, жидких газообразных — в мировом масштабе удваивалась за 15 лет, а в Казахстане еще быстрее — за 10-12 лет. По мере вхождения в рынок этот процесс будет возрастать.

С расширением "технической экспансии" в недра человеческая деятельность становится одним из средств изменения в них естественного течения природных процессов, антропогенное влияние такого взаимодействия с недрами пока исследовано недостаточно, хотя уже имеется значительное число примеров, когда эта деятельность стимулирует развитие в недрах стихийных бедствий (направленная сейсмичность), некатастрофических процессов, которые также оказывают серьезное влияние на среду обитания человека, мелкомасштабных, но более частых разрушительных геологических процессов — обвалов, оползней и т.д. Уже сегодня усилия специалистов различных

[1] Казахстанская правда,1991. 21 декабря; 1992.18 июля.; Природа и человек, 1989. №6, с.49.

отраслей науки направлены на то, чтобы избежать глобальных геологических процессов, спровоцированных вторжением человека в недра. В связи с этим остро встает проблема их охраны, решение которой находится на стыке ряда научных направлений: горного дела, геологии, экономики, социологии, права.

Трудности этой задачи соизмеримы с ее социальным значением. Понимая, что задачи охраны недр прежде всего заключаются в обеспечении научно-обоснованного, рационального и комплексного использования добываемых из них ресурсов, необходимо помнить и об экологических проблемах недропользования. Сегодня требуется осознание нашего нахождения на таком этапе антропогенного воздействия на природу, когда "процессы экологической деградации носят ярко выраженный локальный характер, но на их фоне уже обнаруживаются и глобальные тенденции, опасные для всего человечества" [2]. В этих условиях единственно возможной и допустимой формой взаимодействия между обществом и недрами, как объектом природы, является их рациональное использование, сопровождаемое научно-обоснованной охраной, учитывающей требования объективных закономерностей. Задачи охраны недр в целом обуславливают необходимость их правовой охраны, которая в определенной мере аккумулирует все иные аспекты решения проблемы. Будучи носителем позитивной информации о самом содержании недроохранных требований, о допустимых или недопустимых действиях в отношении недр при их освоении право выступает как эффективный и целесообразный нормативный регулятор возникающих отношений по рациональному использованию и охране недр. Его нормы устанавливают их правовой режим, права и обязанности недропользователей, ответственность за нарушение требований, закрепленных в законодательстве о недрах. Аккумулируя выработанные иными науками и практикой формы охраны недр, оно выступает важнейшим социальным инструментом целенаправленного регулирования этих отношений.

В условиях реализации концепции правового государства роль права, призванного способствовать более полному использованию преимуществ социалистической системы хозяйствования в природопользовании существенно возрастает. Ведь от того насколько верно отражают правовые нормы основополагающие принципы пользования недрами, насколько правильно они определяют перспективу развития общественных отношений в данной области, в значительной мере зависит прогресс общества в обеспечении нынешнего и будущих поколений сырьевыми ресурсами.

Вопросам правового регулирования горных отношений в нашей стране уделяется значительное внимание. Об этом свидетельствуют принятые закон Казахской ССР "Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР"[3], Кодекс Республики Казахстан "О недрах и переработке минерального сырья"[4] и иные нормативные акты. Соответственно, возрастает социальная и

[2] Вестник АН СССР, 1988, №11. С.3.
[3] Эко курьер, 1991, 19 сентября.
[4] Советы Казахстана, 1992, 30 июня.

практическая значимость горного права — самостоятельной отрасли права, призванной урегулировать широкий спектр общественных отношений, объектом которых являются недра. Это отношения по геологическому изучению недр, по разработке и освоению месторождений полезных ископаемых, рациональному использованию и переработке сырья, использованию недр в иных народнохозяйственных целях (хранение нефти, газа, строительство подземных сооружений, не связанных с добычей ресурсов и т.д.).

Реализация закрепленных в законодательстве о недрах правовых норм требует от лиц, которым они адресованы, определенных знаний, умений и навыков правоприменительной деятельности. И это определило цель и задачи изучаемого курса "Горное право Республики Казахстан". Целью данной учебной дисциплины является прежде всего подготовка квалифицированных специалистов-юристов для работы в различных отраслях народного хозяйства, преимущественно в ресурсодобывающих и перерабатывающих.

Настоящее пособие имеет также целью оказать помощь студентам в уяснении отдельных вопросов горного права, изучение которых вызывает наибольшие трудности из-за отсутствия необходимой учебной, монографической, справочной литературы, а также обратить внимание на новое законодательство, которое еще не нашло отражения в учебной литературе.

Методической основой для изучения курса горного права служат работы Декларация "О государственном суверенитете Казахской ССР", закон "О государственной независимости республики Казахстан" и некоторые другие акты и материалы.

Первостепенное внимание должно быть уделено материалам сессии Верховного Совета Республики Казахстан, на которых состоялось обсуждение и принятие таких основополагающих законодательных актов, как законы о собственности, об аренде и арендных отношениях, о налоговой системе, о земельном, водном кодексах и других законопроектов, которые призваны открыть новый этап в развитии экономической реформы, создать фундамент для коренных преобразований производственных отношений в республике.

Значительную помощь в анализе и оценке принятых Верховным Советом республики Казахстан правовых решений окажет работа Н.А.Назарбаева "Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства" (1992г).

Следует знать, что принятые в последние годы нормативные и другие акты, регулирующие различные стороны общественной жизни, являются той социально-политической, правовой базой, на основе которой развивается и совершенствуется законодательство о недрах, укрепляется законность в области горных отношений, т.е. отношений по рациональному использованию и охране недр.

МЕСТО ГОРНОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ ПРАВА

В системе права заложены два противоречивых начала. С одной стороны, она должна быть устойчивой и стабильной, а с другой — подвижной и динамичной. Динамика права, обусловленная быстро изменяющимися в условиях перестройки общественными отношениями, вызывает структурную перестройку его системы. Происходит это эволюционно, в одних случаях путем дифференциации, а в других — интеграции отраслей права и правовых институтов.

В рамках системы права в числе первых начали формироваться в самостоятельные отрасли земельное, горное, водное и лесное право. Однако в силу ряда причин объективного и субъективного характера, а также неодинакового уровня научной разработки они развивались в разном темпе и на это обстоятельство следует обратить внимание. Быстрее — земельное право, медленнее остальные, в том числе, и горное право. При этом следует иметь в виду, что существует ряд взаимоисключающих подходов к проблеме горного права. Одни ученые рассматривают его составной частью, продолжением, подотраслью земельного (природоресурсового, экологического) права, другие — комплексной интегрированной отраслью, третьи — уже сложившейся самостоятельной отраслью[5].

Такой разнобой в оценке места горного права в системе советского права объясняется недостаточной разработанностью основных понятий и институтов, что не оказывает существенного влияния на положительное решение вопроса о признании самостоятельности данной отрасли, т.к. уже с принятием декрета "О земле" сложился определенный тип общественных отношений — горные отношения, в которых недра рассматривались как самостоятельный объект права государственной собственности, право на недра было отделено от права на поверхность земли, а особенности национализации и порядка пользования недрами обусловили развитие независимой от земельного права отрасли законодательства — горного. Однако при этом следует иметь в виду, что в течение ряда лет горное право развивалось в составе науки земельного права, поскольку на первых этапах становления нашего государства земельные вопросы имели исключительно важное значение и требовали особого внимания правовой науки. Данное обстоятельство определенным образом отразилось на темпах становления и развития горного права как самостоятельной отрасли права. Однако к началу семидесятых годов в основном возобладал дифференцированный подход к горному праву, и в настоящее время данная отрасль права признается правоведами в качестве самостоятельной отрасли в системе права.

В развитии горного права можно выделить следующие основные этапы: с 1917 до начала 1920 г. г. горное право не имело четкой отраслевой окраски. Его

---

[5] об этом более подробно см : М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972. Он же. Основы горного права. Алма-Ата, 1983.; Б а ш м а к о в Г.С. Право пользования недрами в СССР. М. 1974. Е р е н о в А.Е., М у х и т д и н о в Н.Б., И л ь я ш е н к о Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования. Алма-Ата, 1989.

основные институты были в стадии формирования. Наиболее важными актами этого этапа являются Декрет "О недрах" 1920г.[6] , "Положение о недрах земли и разработке их" 1923 г.[7]

С 1923 года начинается второй этап в развитии горного права. На этом этапе была допущена горная свобода, то есть всем лицам в законом установленных пределах было предоставлено право заниматься поиском, разведкой и разработкой месторождений полезных ископаемых. Горная свобода оживила работу по геологическому изучению недр. С открытием новых месторождений страна приобретала дополнительные материальные богатства. Однако данный принцип с укреплением власти центра был отменен Горным положением Союза ССР в 1927 г.[8]

Это явилось началом нового третьего этапа в развитии горного права. В этот период были приняты "Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах"(1975), "Кодекс о недрах Казахской ССР" (1976). Эти законы, которые обслуживали интересы административно-командной системы, сковывали инициативу предприятий, организаций и граждан в поиске, разведке и разработке недр, предоставили решение наиболее важных вопросов освоения месторождений центру. В результате, Казахстан превратился в сырьевой придаток Союза. Имея огромные запасы полезных ископаемых, он по существу, был отстранен от управления и пользования недрами. Новый, четвертый этап в развитии горного права начинается с получением подлинной независимости республикой Казахстан. Закон "О государственной независимости республики Казахстан" объявил недра, наряду с другими объектами природы, собственностью республики. К недрам получили доступ все предприятия, включая иностранные учреждения, организации и граждане. Это еще больше повысит социальную ценность горного права и будет способствовать обеспечению рационального и комплексного использования недр.

Следует отметить что, получив статус самостоятельной отрасли, горное право находится в "родственных" отношениях с земельным, водным, лесным правом, образуя одну правовую семью. Все они базируются на государственной собственности на природные ресурсы, для них характерно наличие сходных правовых институтов и общность в схеме развития. Их взаимодействие опосредовано экономической взаимосвязью земли, недр, вод, лесов, как составных элементов единого понятия — природы.

Как самостоятельная учебная дисциплина горное право представлено в изучаемом курсе. Отдельным институтом оно рассматривается в курсе "Природноресурсное право и охрана окружающей среды".

Надо отметить, что характеристика аграрно-правовых отраслей в качестве самостоятельной семьи в правовой системе имеет важное теоретическое и практическое значение. Оно дает возможность резче показать самостоятельность этих отраслей, их характерные особенности как

---

[6]СУ РСФСР, 1920, №36, ст. 171.
[7] см.: СУ РСФСР, 1923, №54, ст. 130.
[8] СЗ СССР, 1927, №68, ст. 687 и 688.

своеобразных правовых общностей в системе права, которые существуют наряду с другими семьями (группами) отраслей. Кроме того, выделение правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране различных видов природных ресурсов в особую семью необходимо для правильного понимания генетических и функциональных связей в системе права.

Иногда высказывается мнение о том, что самостоятельность земельного, горного, лесного, водного права особого рода. Она не достигает такой степени, чтобы эти отрасли права можно было бы рассматривать в отрыве друг от друга. Такой подход противоречит идее о единстве и дифференциации элементов одной и той же степени организации. Существующая общность между элементами системы аграрно-правовых отраслей не только не отрицает, но, наоборот, предполагает необходимость дифференцированного анализа каждого из них в отдельности. Система не была бы системой, если бы объединяла нерасчленяемые элементы. В действительности же земельные, горные, лесные и водные отношения представляют собой самостоятельные группы общественных отношений, урегулированных в связи с этим самостоятельными отраслями права.

Особая область общественных отношений, имеющих своим объектом недра, вызвала к жизни особую отрасль права — горное право. Именно недра как своеобразный объект права объединяет все отношения, связанные с их использованием в единый комплекс отношений, урегулированных едиными нормами горного права.

ПРЕДМЕТ, МЕТОД И СИСТЕМА ГОРНОГО ПРАВА.

Предмет правового регулирования — однородная группа общественных отношений, допускающая применение к ним единой правовой формы. Он выступает решающим квалифицирующим критерием системы права. Необходимо иметь в виду, что без специфического предмета, объективно требующего своеобразной регламентации при помощи особого режима регулирования, нет и отрасли права. Отвечая на вопрос о том, какие отношения образуют предмет правового регулирования в горном праве следует учитывать особые свойства недр, выступающих как объект хозяйствования и как объект права.

Вопрос о недрах как объекте права государственной собственности всегда привлекал внимание ученых, но особенно оживленные дискуссии он вызвал в 70-е годы, в связи с необходимостью кодификации горного законодательства. Существуют различные точки зрения на определение понятия "недра". В течение ряда лет господствовала точка зрения, согласно которой недра ассоциировались лишь с полезными ископаемыми. Однако Кодекс о недрах и переработке минерального сырья закрепил более широкий взгляд на недра, согласно которому они представляют собой часть природной среды, которая может быть использована для удовлетворения народнохозяйственных нужд путем извлечения (отделения) ее составных частей или размещения подземных сооружений, хранения соответствующих веществ и материалов, захоронения

вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод. Данное определение по сравнению с другими имеет ряд преимуществ. В нем для недр как объекта права, характерны качества неистребляемости, неуничтожаемости, а это— необходимый признак любого объекта права исключительной государственной собственности. "Может быть использована" — выражение, которое охватывает юридическим понятием "недра" используемые и неиспользуемые их части. Кроме того в указанном определении недра и поверхность, как объекты права, разграничиваются не в соответствии с местоположением отдельных элементов земной толщи, а по цели и форме их использования.

Освоение недр сложный процесс, состоящий из нескольких взаимосвязанных стадий, на каждой из которых возникает определенная группа общественных отношений. Это — отношения по геологическому изучению недр, по разработке и освоению разведанных запасов, по использованию недр в иных народнохозяйственных целях, не связанных с добычей ископаемых (строительство подземных сооружений, хранение нефти, газа, сброс сточных вод и т.д.). Каждая группа имеет определенные особенности. Однако, какими бы существенными не были эти различия, все они возникают по поводу недр и являются едиными в своей основе. Поэтому отношения по владению, пользованию и распоряжению недрами, то есть горные отношения как самостоятельная область отношений, на которые оказывает воздействие право, представляют собой диалектическое единство названных отношений, структурные подразделения в предмете горного права.

Новое законодательство о недрах республики Казахстан значительно расширило предмет своей регламентации. Согласно Кодексу в него включаются и отношения по переработке минерального сырья. Дело в том, что полезные ископаемые — особый объект права. Прежде чем использовать, их необходимо открыть, разведать, извлечь из недр и произвести переработку. Как подчеркнуто в ст.4, полезные ископаемые являются составной частью недр и включают в себя твердые, жидкие и газообразные вещества, которые могут добываться и перерабатываться в целях использования в сфере материального производства. Поэтому признание отношений по переработке минерального сырья предметом законодательства о недрах имеет целью обеспечить эффективность пользования недрами, подчеркнуть главную задачу разработки месторождений: добыча полезных ископаемых для использования их в народном хозяйстве.

Переработке минерального сырья посвящен самостоятельный раздел Кодекса (раздел IX, ст.ст. 45-50).

Месторождение считается подготовленным для промышленного освоения при наличии эффективной технологической схемы переработки минерального сырья, которую можно положить в основу проектирования предприятия в виде утвержденных технологических регламентов. Промышленная переработка минерального сырья должна осуществляться с применением безотходных и малоотходных технологий. Запрещается применение технологий, наносящих

вред окружающей природной среде и приводящих к утрате ее способности к самовосстановлению.

Вместе с тем горные отношения и отношения по переработке минерального сырья — два самостоятельных отношения. Первые возникают по поводу использования и охраны объектов, не являющихся товарами — недр, а вторые — по поводу объектов, к которым приложен человеческий труд. По своей природе отношения по переработке минерального сырья являются обычными товарно-денежными отношениями. Недра не продаются и не покупаются, тогда, как минеральное сырье может быть объектом различного рода гражданско-правовых сделок.

Законодательство о недрах в некоторой степени регулирует отношения по использованию и охране подземных вод. Однако из этого не следует, что последние являются недрами. Подземные воды относятся к числу водных объектов. Поэтому законодательство о недрах регулирует отношения по их использованию и охране лишь в той мере, в какой это необходимо для обеспечения эффективности поиска и разведки подземных вод.

Говоря о методе правового регулирования, необходимо иметь в виду, что данная проблема в советском праве продолжает оставаться дискуссионной. Ученые единодушно признали его в качестве юридического инструментария воздействия на общественные отношения, общепризнано положение о первичности предмета и вторичности метода правового регулирования, при этом именно содержание предмета предопределяет приемы воздействия и отрыв таковых от содержания регулируемых отношений, что отрицательно сказывается на эффективности регулирования.

В теории права также признано, что в зависимости от характера субъективных прав и обязанностей регулятивные нормы подразделяются на три вида: обязывающие — они устанавливают обязанность совершать определенные положительные действия; запрещающие — обязывают лиц воздерживаться от действий известного рода (запреты); управомачивающие — устанавливают субъективные права с положительным содержанием.

В любой отрасли права имеются все эти виды названных велений, причем предписание, запрет, дозволение связаны между собой настолько, что существование одного из них немыслимо без остальных. Метод правового регулирования как раз характеризуется объединением этих способов велений, причем в каждой отрасли они сочетаются по разному. При этом сущность и характерные черты отраслевых методов зависят от того, какой из 3-х способов в нем преобладает. Фактором, выдвигающим тот или иной способ на первый план, является характер регулируемых общественных отношений, т.е. предмет правового регулирования.

В горном праве обязывающие нормы преобладают над дозволяющими и запрещающими. Такой характер метода горного права в целом отражает социально-экономическое содержание горных отношений соответствует целям государства, как субъекта права собственности на недра.

Исследуя проблему системы горного права как отрасли права, необходимо иметь в виду тесную связь этой проблемы с вопросами о системе науки и системе отраслевой учебной дисциплины.

Система науки — это система знаний об определенном явлении. Отсюда по своему содержанию и структуре система науки горного права значительно сложнее и многообразнее, чем система одноименной отрасли права. Она охватывает соответствующие сведения не только о законодательстве, регулирующем горные отношения, но и о правовых взглядах, в том числе и о самой правовой науке. Если горное право как отрасль права имеет практически единственную задачу регулировать отношения по владению, пользованию и распоряжению недрами в целях обеспечения рационального использования недр, охраны прав предприятий, организации и граждан, то юридическая наука горного права вызвана к жизни необходимостью разрешения ряда задач. Она изучает нормы и институты горного права, определяет предмет и метод, а также основные принципы горного права, анализирует понятие, виды, содержание и структуру горного законодательства.

В учебной дисциплине даются основные сведения о горном праве, которые получили признание научной общественности, излагаются нужные для будущей работы студентов необходимые знания.

Система учебной дисциплины более подвижна, чем система науки и отрасли права. В ней должны найти отражение происходящие в науке изменения, особенности соответствующих учебных заведений и т.д.

Систему горного права как отрасли необходимо рассматривать как систему, состоящую из различных по своему характеру, выполняемым функциям и значимости в регулировании горных отношений, институтов. Наиболее важные из них, отражающие сущность горного права как особой отрасли, образуют общие институты, а те нормы, которые призваны регулировать отдельные стороны или виды горных отношений, — специальные институты. С учетом этого система общей части горного права может выглядеть следующим образом: 1. Институт права исключительной государственной собственности на недра. 2. Государственное управление в области использования и охраны недр. 3. Право пользования недрами. 4. Охрана права государственной собственности на недра и права пользования.

Институты особенной части характеризуют горное право в действии. Они располагаются в логической последовательности в зависимости от роли и значения регулируемых отношений. Это выглядит так: 1. Геологическое изучение недр. 2. Институт права пользования месторождениями республиканского значения. 3. Институт права пользования месторождениями местного значения. 4. Институт права пользования месторождениями общераспространенных полезных ископаемых. 5. Институт права пользования недрами для целей, не связанных с разработкой месторождений.

Взаимосвязь между общей и особенной частями характеризуется тем, что основные положения и принципы общей части оказывают воздействие на горное право в целом, помогают совершенствовать правовое регулирование всех видов горных отношений как особого предмета правовой регламентации

и т. д. Общая часть призвана интенсивно развивать понятийный и категориальный аппарат горного права как отрасли, науки и учебной дисциплины. Но связь между общей и особенной частями не односторонняя. Общую часть постоянно питают и поддерживают институты особенной части, которые теснее и конкретнее связаны с практикой правового регулирования горных отношений.

ИСТОЧНИКИ ГОРНОГО ПРАВА

Нормы права, регулирующие отношения по владению, пользованию и распоряжению недрами и их охране формулируются в нормативных актах соответствующих государственных органов, принятые в установленном порядке и устанавливающие общие и обязательные нормы поведения. Эти нормы по своей природе являются источниками горного права. Они обусловлены характером горных отношений и перспективой их дальнейшего развития в условиях перехода к рынку, политикой рационального природопользования и ресурсосбережения.

Нормативные акты весьма разнообразны. По своей юридической силе они делятся на: законы и подзаконные акты.

Важное место среди законов, являющихся источниками горного права, занимают Конституционные законы (Конституция) республики Казахстан 1978г., с изменениями и дополнениями, внесенными в последующие годы; Декларация "О государственном суверенитете Казахской ССР", Закон о государственной независимости Республики Казахстан.

В Конституции закреплено положение о том, что в интересах настоящего и будущих поколений в республике принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды, определена обязанность граждан Казахстана беречь природу, охранять ее богатства.

В декларации о государственном суверенитете, Законе о государственной независимости закреплен принцип права исключительной государственной собственности на природные богатства, в том числе на недра. Земля, недра, леса, воды, растительный и животный мир объявлены собственностью Республики Казахстан.

Наряду с конституционными законами важное место среди источников горного права занимают законы, специально регулирующие отношения по использованию и охране недр. Это прежде всего Кодекс о недрах и переработке минерального сырья, принятый 30 мая 1992 г.

Кодекс состоит из 16 разделов и 76 статей. В Кодексе содержатся нормы о праве собственности на недра, о составе государственного фонда недр, о государственном управлении недрами, о пользовании недрами. Большое внимание уделено вопросам платности пользования недрами, переработке мине-

рального сырья, о государственном учете недр, ответственности за нарушение законодательства о недрах и т.д.

Ряд законов Республики Казахстан регулирует отдельные вопросы горных отношений. Таков, например, закон "О концессиях" от 23 декабря 1991 г. В нем зафиксированы права и обязанности иностранных инвесторов, желающих получить месторождения полезных ископаемых для разработки.

Нормы права, регулирующие отношения по использованию и охране недр, содержатся и в других нормативных актах (уголовного, административного, земельного, водного права и т.д.)

Центральное место среди них принадлежит закону "Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР".

Четкое регулирование отношений по охране природных ресурсов является одной из важнейших гарантий обеспечения эффективности их использования. Действовавшие в этой области законодательные и другие акты не только не способствовали преодолению экологического кризиса, но во многих случаях явились причиной его наступления и расширения. Они, будучи порождением эпохи "застоя", в основном носили декларативный характер без соответствующего механизма реализации провозглашенных положений. Существенный недостаток законов, регулировавших природоохранительные отношения, заключался также в том, что в них в достаточной мере не учитывались особенности отдельных регионов, природно-географические, экономические условия, быта и обычаи народов республики Казахстан как независимого государства. Унитарный, по существу, характер Советского государства заранее обуславливал необходимость текстуального воспроизведения норм союзных законов без каких-либо изменений. В этих условиях сама жизнь выдвинула задачу разработки и принятия нового закона республики Казахстан об охране окружающей природной среды.

Создание любого закона, тем более акта, регулирующего природоохранительные отношения, всегда сложный процесс. Природа не признает национальных границ. Оздоровление окружающей среды, повышение плодородия земель, уменьшение потерь полезных ископаемых при их добыче и переработке — задача в одинаковой мере стоящая перед всеми государствами мира. Немало идей и положений, которые могут быть успешно реализованы (хотя и разными способами и средствами) лишь общими усилиями. Неслучайно, отдавая приоритет общечеловеческим ценностям в обеспечении экологической безопасности и охране природы земли, Закон Казахстана устанавливает, что, если в международном договоре, заключенном республикой, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем законе, то применяются правила международного договора (ст. 83). Поэтому в процессе разработки проекта был учтен опыт создания аналогичного акта зарубежными странами и государствами СНГ.

Следует отметить, что в юридической литературе слабо разработаны проблемы теории разработки природоохранительного законодательства, его соотношения с отраслевыми актами. Нет четкой ясности в вопросах об основных идеях, целях и мотивах (концепция), которые должны быть

положены в основу нового природоохранительного законодательства. Встает проблема о выявлении назревших потребностей общества в необходимости данного закона в условиях формирования правового государства.

В системе "Закон об охране природы и отраслевые акты (земельный, водный, лесной кодексы и т.д.)" первенство должно принадлежать первому. Ибо, закон об охране окружающей природной среды представляет собой комплексный нормативный акт, призванный охватить наиболее общие вопросы пользования и охраны всех видов природных ресурсов: земель, недр, лесов, вод и животного мира. Его основные положения должны найти отражение в отраслевых актах, регулирующих отношения по использованию и охране отдельных видов природных ресурсов.

В литературе неоднократно делались попытки образовать в системе права две самостоятельные отрасли права: природоохранительное и природоресурсовое и, соответственно, две самостоятельные, аналогичные по названию, отрасли законодательства. Однако они не получили широкой поддержки. Дело в том, что "охрана" и "пользование" настолько тесно связаны друг с другом, что существование одного немыслимо без другого. Охранять природу, если понимать диалектически, — значит рационально, комплексно и научно обоснованно ее использовать. В соответствии с этим в Законе республики Казахстан получили решение такие вопросы, как виды и условия природопользования, порядок предоставления природных ресурсов в пользование и т.д. (ст. ст. 17,18, 20). Указанный правильный методологический подход позволил четче определить и основную концепцию Закона. Впервые в правотворческой практике в области охраны природы в ней в качестве главной идеи закреплено положение о том, что настоящий закон прежде всего призван обеспечить защиту прав человека на благоприятную для его жизни и здоровья окружающую природную среду (преамбула). Без признания диалектической взаимосвязи пользования и охраны природных ресурсов трудно решить эту проблему.

ПРИНЦИПЫ ГОРНОГО ПРАВА

Для характеристики горного права, наряду с определением предмета и метода правового регулирования важное значение имеют его принципы, исходя из анализа которых можно установить, какие руководящие положения и идеи лежат в основе регулирования изучаемой группы отношений. Принципы данной отрасли права заключают в себе сущность законодательства о недрах, определяют общие направления и главные моменты содержания правового регулирования отношений по пользованию и охране недр.

В юридической литературе вопрос о принципах горного права находится на том же уровне исследований, что и вся проблема горного права в целом.

Горному праву присущи также, как и всем отраслям системы права, общие межотраслевые принципы, но имеются определенные принципы правового регулирования отношений по пользованию и охране недр, которые характерны лишь для горного права. Такими принципами являются:

- платность специального пользования недрами
- рациональное и комплексное пользование недрами
- поощрение мер, направленных на повышение эффективности пользования и охраны недр
- применение безотходных и малоотходных технологий
- обязательность проведения государственной экологической экспертизы по проектам пользования недрами и переработке минерального сырья
- сочетание общенациональных и межгосударственных интересов в области пользования и охраны недр
- возмещение ущерба, причиненного недрам и другим объектам окружающей природной среды разработкой месторождений полезных ископаемых и переработкой минерального сырья
- безопасность работ, связанных с пользованием недрами
- нормирование влияния пользования недрами на окружающую природную среду
- соблюдение требований законодательства о недрах и переработке минерального сырья.

Эти принципы прямо сформулированы в кодексе о недрах и переработке минерального сырья и каждый из них является основой большой группы норм в системе горного права. Остановимся на наиболее важных из них.

Ведущим принципом, лежащим в основе любого из институтов горного права, является платность специального пользования недрами. Долгое время в экономической и юридической литературе вопрос о платности пользования недрами был остро дискуссионным. Но в условиях радикальной экономической и экологической реформы управления, перехода к рыночным отношениям, включение платы за ресурсы в хозрасчетный механизм предприятия становится действенным экономическим стимулом, побуждающим его более рационально вести хозяйство на основе оптимального сочетания экономических и экологических интересов.

Рыночный механизм несовместим с искусственной дешевизной природных ресурсов, культивируемой административно-командной системой. Законы рынка диктуют более высокий уровень цен на природное сырье относительно цен конечной продукции. Рыночный механизм расширяет границы прибыльных вложений в сбережение природных ресурсов с ростом их дефицитности, чем и объясняются достижения многих зарубежных стран с развитой экономикой в области снижения природоемкости общественного производства. Поэтому введение прямых фиксированных платежей объективно заинтересуют природопользователей в сохранении и улучшении качества окружающей среды, рациональном использовании и воспроизводстве ее ресурсного потенциала. Конечные результаты работы предприятий получают прямую зависимость от эффективности проводимых ими природоохранных мероприятий.

Как отмечается в статье 32 Кодекса о недрах, плата за пользование недрами вводится для экономического стимулирования рационального и комплексного использования минерально-сырьевых ресурсов, охраны недр и окружающей

природной среды, регулирования хозрасчетных условий для добывающих и перерабатывающих производств, решения социально- экономических проблем республики и административно-территориальных единиц, в пределах которых расположены месторождения полезных ископаемых и техногенные образования.

Вместе с тем Кодекс не указывает, когда вводится плата. В нем не определены размеры ставок и порядок их взимания. Эти вопросы решаются специальным законодательством.

Введение каких видов платежей соответствует характеру недр как объекта хозяйства? Прежде всего, необходимо отметить, что в Казахстане общее пользование недрами является бесплатным. К общему пользованию относятся деятельность граждан по разработке недр для удовлетворения собственных нужд, пользование недрами, представляющих особую ценность для научных целей и т.д. Кроме того было бы неправильным взимать плату за пользование недрами со всех предприятий, организаций и учреждений. Здесь необходимо учитывать характер и особенности тех или иных пользователей, их экономические возможности. Поэтому от платежей должны быть освобождены минералогические законоведники, организации — пользователи участков недр, представляющих особую научно-культурную ценность, научно-исследовательские и геологоразведочные организации всех форм собственности при геологическом изучении недр.

С учетом изложенного, представляется необходимым ввести следующие виды платы за пользование недрами: 1) плата за право пользования недрами; 2) плата за пользование недрами 3) плата за охрану недр и воспроизводство минеральных ресурсов; 4) рентные платежи; 5) плата за пользование недрами, в целях, не связанных с добычей и переработкой минерального сырья; 6) плата за нерациональное и некомплексное использование минерально-сырьевых ресурсов; 7) плата за отчуждение минерально-сырьевых ресурсов.

Плата за право пользования недрами должна осуществляться в порядке реализации права собственности республики Казахстан на недра и должна устанавливаться только для иностранного пользователя при заключении контракта или концессии на геологическое изучение недр или на эксплуатацию. Платежи следуют взимать и в виде единовременных выплат (бонусов) и арендной платы (ренты).

Плата за пользование недрами реализует право собственника недр на часть фактического товара или его экономического эквивалента, полученного в процессе разработки месторождений полезных ископаемых, переработки минерального сырья и пользования недрами в иных целях. Основой платы должна быть ставка, устанавливаемая на определенный срок на единицу конечной продукции, получаемой из этого полезного ископаемого, или на единицу полезного компонента, содержащегося в этой продукции.

Особо следует сказать о плате за охрану недр и воспроизводство минеральных ресурсов. Ее следует взимать с пользователей недрами. Ибо она должна служить источником образования государственного внебюджетного фонда, который используется для финансирования работ по охране недр и

подготовки материально-сырьевой базы. В данную плату нужно включить отчисления на геологоразведочные работы всех стадий, а также платежи за лицензию на геологическое изучение и акты на горный отвод.

Отчисления за охрану недр и воспроизводство минеральных ресурсов уменьшается предприятиям, финансировавшим проведение геологоразведочных работ за счет собственных средств. Размер снижения отчислений определяется величиной ставок по стадиям геологоразведочных работ.

В настоящее время для освоения привлекаются такие месторождения, которые находятся в труднодоступных местностях. Поэтому для выравнивания условий разработки недр различных горных предприятий важное значение имеют рентные платежи. Они должны устанавливаться предприятиям, добывающим и перерабатывающим минеральное сырье, у которых в силу особо благоприятных природных условий образуется рентный доход.

Недра используются не только для разработки месторождений и добычи полезных ископаемых. В последние годы недра все чаще предоставляются для строительства различных подземных сооружений, хранения нефти, газа, спуска сточных вод и т.д. В условиях рынка данный вид пользования также должен быть платным.

Плату за нерациональное и некомплексное использование минерально-сырьевых ресурсов следует устанавливать за потери полезных ископаемых (компонентов) и продуктов их переработки, в том числе отходов, допущенные в результате несоблюдения действующих норм и правил охраны недр, рационального и комплексного использования минеральных ресурсов в процессе их добычи, переработки, хранения и утилизации.

Значение данной платы огромно для реализации другого принципа пользования недрами — принципа рационального и комплексного использования недр. Соблюдение этого принципа означает прежде всего наиболее полное извлечение запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов с учетом взаимодействия различных видов природных богатств друг с другом.

Главной задачей законодательства о недрах является не только обеспечение всевозрастающих потребностей страны в минеральном сырье и удовлетворение других нужд народного хозяйства, связанных с пользованием недрами, но и сохранение природных богатств для будущих поколений. Поэтому в нашей стране вся система поисков, разведки, разработок недр и переработки минерального сырья направлена на то, чтобы как можно больше и полнее использовать богатства недр. С этой целью законодательство четко устанавливает основные требования, предъявляемые к охране недр. В соответствии со ст. 29 кодекса о недрах к ним относятся:

- соблюдение установленного порядка и условий договора на пользование недрами;
- создание и внедрение эффективных систем отработки месторождений, безотходных и малоотходных технологий при переработке минерального сырья;
- достоверный учет извлекаемых запасов основных и совместно с ними

залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов, продуктов переработки минерального сырья, отходов производства и потерь;
- предотвращение вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами, на состояние окружающей природной среды, сохранность эксплуатируемых и находящихся в консервации горных выработок и буровых скважин, а также подземных сооружений;
- охрана месторождений полезных ископаемых от истощения, загрязнения, затопления, обводнения, пожара и других вредных факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;
- предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с их использованием, а также при подземном хранении нефти, газа, захоронении радиоактивных отходов и иных вредных веществ, сбросе сточных вод;
- предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей для иных целей.

В случае нарушения этих требований пользование недрами может быть ограничено, приостановлено или запрещено уполномоченными на то государственными органами и службами государственного контроля в соответствии с их компетенцией.

Особого внимания заслуживает принцип безопасности работ, связанных с пользованием недрами. Данный принцип означает такую эксплуатацию недр, которая бы не создавала угрозу для жизни трудящихся как в пределах, так и вблизи горного отвода. Основными требованиями в этой области являются: 1) изучение и выполнение работниками правил и норм по безопасному ведению работ, а также планирование и проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации аварий; 2) приостановление работ в случае возникновения опасности для жизни работников, выведение людей в безопасное место и осуществление мероприятий, необходимых для устранения опасности; 3) применение машин, оборудования и материалов, соответствующих требованиям правил и норм безопасности и санитарных норм; 4) учет, надлежащее хранение и расходование взрывчатых веществ и средств взрывания, а также правильное и безопасное их использование; 5) своевременное пополнение технической документации, предусмотренной правилами безопасности, в том числе планов горных работ, данными, уточняющими границы зон безопасного ведения работ и планов ликвидации аварии.

Ответственность за состояние технической безопасности на предприятиях, в организациях и учреждениях, осуществляющих пользование недрами и переработку минерального сырья, возлагается на их первых руководителей либо собственника предприятия.

Таковы наиболее важные принципы горного права. На эти принципы в процессе своей деятельности опираются органы государственного управления недрами и предприятия, организации, учреждения, а также граждане как субъекты горных правоотношений в стране.

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА

Основу общественных отношений по пользованию и охране недр, то есть горных отношений, составляет право исключительной государственной собственности республики Казахстан. Благодаря государственной собственности происходит наиболее целесообразное размещение всех отраслей народного хозяйства на территории страны, комплексное геологическое изучение недр и учет их запасов. Она создает благоприятные условия для развития природоохранительных отношений.

Собственность представляет собой общественное отношение между людьми по поводу материальных благ. С этой точки зрения, право собственности есть признаваемое и охраняемое законом право субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом.

Право владения — возможность осуществлять обладание вещью.

Право пользования — возможность извлекать из вещи ее полезные естественные свойства.

Право распоряжения — возможность определить фактическую или юридическую судьбу вещи.

Иногда высказывается мнение, что право владения, пользования и распоряжения не в состоянии раскрыть всей полноты содержания права государственной собственности на недра и другие природные богатства. В право собственности входит еще одно правомочие — право управления. В него включаются ведение кадастра месторождений полезных ископаемых, контроль, учет недр и т.д. С этим трудно согласиться. В силу отсутствия четких граней между владением, пользованием и распоряжением недрами трудно установить, где кончается владение и начинается пользование, где кончается пользование и начинается распоряжение. Контроль и учет не входят в содержание одного какого-то правомочия. В зависимости от обстоятельств, как и многие другие функции государства, они могут быть способами осуществления либо владения, либо пользования и распоряжения. Так, если соответствующий государственный орган управления недрами производит учет недр, то он прежде всего осуществляет право владения. Ибо правомочие государства — собственника недр тогда будет реальным, когда точно известны его объем и границы.

Следует отметить, что до недавнего времени унитарный по своему характеру Союз ССР исключал всякую возможность признания республик собственниками недр. Речь могла идти лишь о разграничении компетенции между Союзом ССР и Союзными республиками в области регулирования горных отношений. Ни одна из конституций, ни один из законодательных актов бывшего Союза, признавая объекты природы государственной собственностью, конкретно не указывал, о каком государственном образовании идет речь. Так, ст. 11 Конституции СССР 1977 г. гласила. "В исключительной собственности государства находятся — земля, ее недра, воды, леса". Аналогичное положение было закреплено и Основах земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах. При этом

решение наиболее важных вопросов пользования и охраны природных ресурсов составляло компетенцию Союза ССР. Только с получением подлинной независимости республики имели возможность выступать действительными хозяевами своих природных ресурсов. Так, в ст. 19 Закона о собственности Казахской ССР говорится, что земля, ее недра, воды, воздушное пространство и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Казахской ССР.

Исключительность означает, что в пределах государственных границ республики Казахстан отнесенные к этому виду собственности природные богатства могут принадлежать только государству. Они изымаются из гражданского оборота и не могут быть предметами купли-продажи. Предприятия, организации, учреждения и граждане получают их на праве пользования. Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на природные ресурсы, запрещаются.

Исключительность права государственной собственности на недра в республике Казахстан определяет и особенности их правового режима как объекта хозяйства и объекта права собственности.

При обсуждении и принятии Закона об охране окружающей природной среды и Кодекса о недрах одним из наиболее дискуссионных вопросов стал вопрос о праве собственности. Он оставался по наследству еще с тех времен, когда принимались Декларация о государственном суверенитете республики Казахстан, Закон о собственности и другие акты, определяющие правовой режим средств производства на территории республики. Высказывались разные мнения. Но наиболее важным из них следует считать возможность допущения права частной собственности на товарно-материальные ценности и основные средства производства. Если в отношении первых вопрос был решен однозначно: да, право частной собственности при известных обстоятельствах допускается, то применительно к природным ресурсам взгляды разделились. Положение обострялось еще и тем, что Российская Федерация, Украина и ряд других республик бывшего Союза ввели их в торговый оборот и признали объектами права частной собственности. Тем не менее ст. 3 Закона республики Казахстан об охране окружающей природной среды установила, что земля, недра, леса, воды, растительный и животный мир, а также другие природные ресурсы являются исключительной собственностью республики Казахстан, составляя материальную основу ее суверенитета. Право собственности осуществляется Верховным Советом республики и местными советами народных депутатов в пределах их компетенции. Предоставление природных ресурсов в пользование другим республикам, иностранным юридическим лицам и гражданам осуществляется по соглашению между ними и республикой Казахстан. При этом предоставление конкретных видов природных ресурсов иностранным юридическим и физическим лицам определяется специальными законодательными актами.

Какие мотивы были положены в основу такого решения? Отметим наиболее важные из них. Во-первых. Общенародная собственность на недра и другие природные ресурсы соответствует национальным традициям казахского народа,

который никогда не знал права частной собственности на основные средства производства. Земля, недра, леса и воды, растительный и животный мир, атмосферный воздух рассматривались им как "дар божий" и не признавались объектами купли-продажи. Правда, история знает немало случаев, когда между представителями отдельных родов и племен возникали споры относительно принадлежности тех или иных пастбищ (джайлау), участков недр, водоемов и т.д. Однако, анализируя эти явления с позиции сегодняшнего дня, можно сделать вывод, что речь тогда шла о восстановлении нарушенных прав владения и пользования, а не собственности.

Во-вторых, отказ от частной собственности на землю, недра, леса, воды и другие природные ресурсы обусловлен необходимостью обеспечить всем гражданам республики равные возможности в использовании богатств природы при переходе к рыночным отношениям.

Сторонники введения частной собственности на землю и другие природные ресурсы полагают, что это обеспечивает производителю экономическую свободу, соединив в одном лице и собственника и производителя, тем самым гражданин становится настоящим хозяином земли, недр и т.д. По их мнению, государственная собственность не способствует использованию природных ресурсов в интересах всего народа и не обеспечивает их надлежащей охраны.

Насколько оправдана такая постановка вопроса? Сегодняшние реалии таковы, что действительно складывается впечатление о необходимости коренного пересмотра самого подхода к формам собственности на природные богатства. При этом, однако, упускается из виду то, что в прежней системе управления правовой режим государственной собственности был таков, что она не могла не обслуживать интересы командно-административной системы. Правовая форма, в которую была облечена эта собственность, сдерживала проявление инициативы со стороны производителей и как следствие этого привела их к отчуждению от средств производства. При этом субъектом права собственности выступало не государство как таковое, а некая абстрактная надстройка. В реальной жизни действительными хозяевами природных ресурсов являлись Министерства, ведомства, крупные промышленные и сельскохозяйственные объединения и предприятия.

Таким образом, дело заключается не в изменении форм собственности, а в совершенствовании правового механизма реализации требований, предъявляемых к использованию и охране природных ресурсов. Ибо давно также доказано, что без определенных правовых установлений рациональное использование природных ресурсов не способна обеспечить и частная собственность на средства производства. Об этом свидетельствует опыт зарубежных стран, где основные средства производства давно признаны объектами товарно-денежных отношений. Поэтому правовое регулирование отношений частной собственности в государствах СНГ в настоящее время осуществляется как путем закрепления определенных законодательных гарантий, так и путем применения различных запретов и ограничений субъективных прав граждан в интересах государства и других лиц. Это не случайно, ибо надо иметь в виду, что внешний мир общества состоит из

материальных предметов, которые существуют независимо от приложения к ним человеческого труда, а также из материальных предметов, представляющих соединение вещества с человеческим трудом. К первому виду относятся природные ресурсы, а ко второму — товарно-материальные ценности. В Законе республики Казахстан об охране окружающей природной среды это деление зафиксировано четко. В известной мере признание объектов природы исключительной государственной собственностью объясняется этим.

Экологическая и экономическая значимость земель, недр, лесов и вод такова, что их нельзя ставить в один ряд с товарно-материальными ценностями — результатами труда человека. В развитии и совершенствовании общественных отношений они играют несколько иную, чем результаты труда роль. Принцип "частная собственность — священна" применим именно к данному виду имущества. Другое дело природные ресурсы. Состав и объемы правомочий по владению, пользованию и распоряжению основными средствами производства предоставляемые гражданам в силу устанавливаемых запретов и ограничений, никогда не превращают их в собственников в классическом смысле этого слова.

Таким образом, единым и единственным собственником любой части недр в Республике Казахстан является государство. В Казахстане не может быть никаких прав на недра, противостоящих праву исключительной государственной собственности на недра. В силу этого государство является непременным участником всех общественных отношений по пользованию и охране недр.

Все недра составляют единый государственный фонд, в который входят как используемые, так и неиспользуемые части недр. Единство фонда дает возможность Республике Казахстан владеть, пользоваться и распоряжаться всеми недрами независимо от того, в чьем пользовании они находятся.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДР И ИХ ОХРАНЫ. ПЕРЕРАБОТКИ МИНЕРАЛЬНОГО СЫРЬЯ

Государственное управление в области пользования недрами и их охраны и переработки минерального сырья представляет собой осуществление соответствующими органами государства его функций, определяемых правом государственной собственности на недра. Связь между правом собственности и правом управления состоит в том, что управление является способом выражения отношений собственности. Иначе говоря, правовая регламентация отношений по управлению в данной области, в конечном счете, является регламентацией отношений собственности на недра, служит материальной гарантией управления. При этом следует иметь в виду, что государственное управление недрами, будучи целостным социальным явлением, представляет собой подсистему иной более многогранной системы — государственного управления в области использования и охраны объектов природы. Поэтому, если возникновение и развитие органов управления в рассматриваемой сфере связано с потребностями такого своеобразного и сложного объекта как

недра, то их надлежащее функционирование и дальнейшее совершенствование в значительной мере зависят от реализации целей и задач управления всеми природными ресурсами.

Для управления прежде всего характерно осуществление властных функций, когда соответствующие государственные органы посредством предоставленных им полномочий направляют деятельность предприятий, учреждений, граждан в русло, необходимое обществу. Поэтому управленческие отношения иногда называют властеотношениями. Однако следует иметь в виду, что управление — это не только воздействие, но и взаимодействие, взаимопомощь участников правоотношений данного вида.

Недра, как объект управления обладают определенными только им присущими особенностями, которые учитываются при построении системы органов, определении их задач, компетенции, функций и целей.

Как средства производства недра в народном хозяйстве используются в разных качествах: для геологического изучения, как источник сырья, как место расположения подземных сооружений, захоронения отходов производства и других вредных веществ. Характер и организация государственного управления складываются применительно к этим свойствам недр.

По другому развиваются отношения управления недрами на стадии их непосредственной хозяйственной эксплуатации. Здесь процесс управления охватывает несколько этапов: от обнаружения месторождений до отвода недр для строительства горнодобывающих предприятий и добычи полезных ископаемых. О состоянии недр и результатах управления ими судят прежде всего по количественным и качественным показателям минерально-сырьевой базы страны, включающей в себя разведанные запасы и производственный аппарат для их добычи. При этом каждый из названных этапов образует самостоятельную группу общественных отношений, различающихся как по основаниям, так и по характеру, цели и содержанию.

Следует иметь в виду, что управление недрами осуществляется совокупностью большого числа республиканских и местных органов. В процессе своей производственной деятельности они активно взаимодействуют друг с другом. Различаясь по масштабам, объему, содержанию, конкретным формам и методам деятельности, они образуют самостоятельную целостную систему, в которой все составные части взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Система и компетенция органов управления недрами определяются Конституцией республики Казахстан, Кодексом о недрах и переработке минерального сырья, а также иными актами органов государственной власти и управления, направленными на регулирование отношений в области пользования недрами, их охраны и переработки минерального сырья.

Следует различать три вида государственного управления недрами и переработкой минерального сырья: органы общего управления, органы специального управления и органы ведомственного управления.

Общее управление распространяется на всех пользователей недрами в пределах определенной территории независимо от их ведомственной

подчиненности. К органам, осуществляющим такое управление, относятся Советы народных депутатов различных уровней и соответствующие органы исполнительной власти (главы администрации и т.д.)

Специальное управление осуществляют Министерство экологии и биоресурсов, Министерство геологии и охраны недр, Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых при Правительстве республики Казахстан, Госгортехнадзор и др.

Эти органы в основном освобождены от производственно-хозяйственной деятельности и в пределах своей компетенции осуществляют надзорные и контрольные функции.

Ведомственное управление распространяется на пользователей недрами, разрабатывающих конкретные месторождения полезных ископаемых (угля, нефти, газа и т.д.). Функцию ведомственного управления осуществляют различные министерства и ведомства.

Наибольшие права в управлении недрами — у высшего органа государственной власти — Верховного Совета республики Казахстан.

Ведению Верховного Совета подлежит: осуществление права собственности на недра непосредственно или через местные Советы народных депутатов и уполномоченные им государственные органы; разработка и совершенствование законодательства о недрах и переработке минерального сырья; определение государственной политики и осуществление международного сотрудничества в области пользования и охраны недр, переработки минерального сырья. Верховный Совет утверждает государственные программы развития минерально-сырьевой базы, рационального и комплексного использования минеральных ресурсов, предоставляет недра в пользование для захоронения радиоактивных веществ, осуществляет другие функции управления недрами.

В области управления пользования недрами и их охраны, переработки минерального сырья значительно расширены права Местных Советов народных депутатов. Они представляют земельный отвод пользователям недр для геологического изучения, добычи полезных ископаемых или пользования недрами в иных целях; участвуют в разработке и реализации на своих территориях государственной программы развития минерально-сырьевой базы, рационального и комплексного использования минеральных ресурсов, охраны недр.

Важной функцией местных Советов является заключение договора с пользователем недр на добычу полезных ископаемых. В соответствии с действующим законодательством предоставление недр пользователям для добычи и переработки Минерального сырья производится при участии органов Министерства геологии и охраны недр и осуществляется:

1) областными Советами народных депутатов по месторождениям местного значения;

2)районными, городскими Советами народных депутатов по общераспространенным полезным ископаемым и пресным подземным водам.

Предоставление в пользование общераспространенных полезных ископаемых и пресных подземных вод для удовлетворения собственных нужд граждан в пределах их земельных участков производится аульным (поселковым, сельским) Советом народных депутатов, обеспечивающим их регистрацию в территориальной геологоразведочной организации Министерства геологии и охраны недр.

Правительство Республики Казахстан реализует определенную Верховным Советом политику в области пользования и охраны недр, переработки минерального сырья, заключает договоры с пользователями недрами на добычу полезных ископаемых по месторождениям республиканского значения. Оно утверждает также перечень месторождений полезных ископаемых местного значения и определяет порядок аттестации пользователей недр всех форм собственности.

Среди органов специального управления особое место принадлежит Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых при Правительстве республики Казахстан (ГКЗ республики Казахстан), которая появилась в республике лишь с получением независимости. Это государственный орган по утверждению кондиций на минеральное сырье, запасов полезных ископаемых разведанных и эксплуатируемых месторождений республиканского значения и установлению степени их достоверности. ГКЗ осуществляет важные управленческие функции. В частности, контроль за геологическим изучением недр, ликвидация и консервация месторождений полезных ископаемых республиканского и местного значения, экспертиза учредительных документов и контрактов с зарубежными субъектами по разведке, разработке месторождений и переработке минерального сырья.

Кондиции на минеральное сырье и запасы полезных ископаемых, утвержденные ГКЗ, являются основой для выдачи акта на горный отвод, заключения договора на пользование недрами для добычи полезных ископаемых и переработки минерального сырья по месторождениям республиканского значения.

В системе органов специального управления своеобразное положение занимают Министерство геологии и охраны недр, его органы на местах. Они регулируют отношения по геологическому изучению недр, ведут государственный учет и регистрацию пользования недрами для геологического изучения, добычи и переработки минерального сырья и пользования в иных целях, составляют кадастр месторождений полезных ископаемых, отходов минерального сырья, ведут экспертизу, утверждают кондиции и запасы полезных ископаемых по месторождениям местного значения. Как орган специального государственного управления Министерство геологии и охраны недр проводит аттестацию геологических, гидрогеологических, геофизических, маркшейдерских, опробовательско-аналитических работ.

В решении проблемы рационального и комплексного использования недр большую роль призвано сыграть Министерство экологии и биоресурсов, которое функционирует с 1989 г. Оно является надведомственным органом управления и контроля в области охраны окружающей природной среды. Решения

Министерства по охране природных богатств являются обязательными для исполнения всеми министерствами, ведомствами, предприятиями, объединениями, организациями и учреждениями. Оно наделено также правом наложения экологических и административных санкций за нарушение природоохранительного законодательства.

Компетенция органов ведомственного управления недрами значительно отличается от компетенции органов общего и специального управления. Она почти не включает в себя права распоряжения недрами. Поэтому по отношению к общему и специальному управлению имеет подчиненное положение.

Безусловно, круг субъектов управленческих отношений не ограничивается только перечисленными органами. В действительности субъектами управления являются все органы государства. Другое дело, что в управленческих отношениях одни из них могут участвовать в большей, а другие в меньшей мере. Это зависит от характера отношений по управлению, особенностей управляемой системы.

ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ ДЛЯ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УЧЕТ СОСТОЯНИЯ НЕДР

К эксплуатации недр в отличие от многих других видов природных ресурсов невозможно приступить сразу. Для этого необходимо получить данные о геологическом строении недр, процессов в них протекающих, выявить и оценить месторождения, изучить закономерности формирования и размещения в них полезных ископаемых, выяснить горнотехнические и другие условия для разработки месторождений, условия использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Процесс этот сложный, сопряжен с большими трудностями, творческим риском, и носит по существу исследовательский характер. К настоящему времени большинство районов нашего государства хорошо изучено, а более или менее крупные месторождения полезных ископаемых, расположенные в промышленно развитой части страны, выявлены и переданы в эксплуатацию. Чтобы обнаружить новые месторождения иногда приходится вести работу годами, причем в самых трудных горнотехнических и горногеологических условиях. Поэтому от того, как организована работа по геологическому изучению недр в значительной мере зависит обеспечение народного хозяйства страны минеральным сырьем.

Недра для геологического изучения предоставляются на условиях конкурса правительством Республики Казахстан:

1) предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам республики Казахстан на основании проекта на геологическое изучение;

2) предприятиям с иностранным участием, иностранным юридическим и физическим лицам на условиях контракта или концессии.

Регистрация проекта на геологическое изучение и разрешение на занятие земельного участка для изыскательских работ, контракта или концессии в

органах Министерства геологии и охраны недр является основанием для начала работ по геологическому изучению недр. Кодексом о недрах и переработке минерального сырья определены требования, адресованные предприятиям, организациям и учреждениям, занимающимся геологическим изучением недр. На них распространяются основные права и обязанности пользователей недрами, предусмотренные в ст. 11 Кодекса.

При геологическом изучении недр предприятия, организации, учреждения, получившие разрешение на проведение геологических работ, обязаны обеспечить: рациональное, научно обоснованное направление и эффективность этих работ; полноту изучения геологического строения недр, горнотехнических, гидрогеологических и других условий разработки разведанных месторождений, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; достоверность определения количества и качества запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов; геолого-экономическую оценку месторождений полезных ископаемых; ведение работ по геологическому изучению недр методами и способами, исключающими неоправданные потери полезных ископаемых и снижение их качества; размещение извлекаемых из недр горных пород и полезных ископаемых, исключающее их вредное влияние на окружающую среду; сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и в иных народнохозяйственных целях, и ликвидацию в установленном порядке выработок и скважин, не подлежащих использованию; сохранность результатов работ по геологическому изучению соответствующего участка недр, которые могут быть использованы при дальнейшем изучении недр, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых, а также при пользовании недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Лица, открывшие неизвестное ранее месторождение, имеющее промышленную ценность, а также выявившие дополнительные запасы полезных ископаемых или новое минеральное сырье в ранее известном месторождении, существенно увеличивающими его промышленную ценность, признаются первооткрывателями месторождений. Первооткрыватели имеют право на вознаграждение.

Результаты геологического изучения недр, материализованные в информации (карты, таблицы, текстовые приложения и др.), являются собственностью заказчика, осуществлявшего финансирование работ, в результате которых получена данная информация, если иное не предусмотрено договором. Право собственности на информацию о недрах охраняется законом.

Геологическая и иная информация о недрах, независимо от источников финансирования, безвозмездно в обязательном порядке сдается в органы Министерства геологии и охраны недр, осуществляющих ее хранение и систематизацию. Условия использования информации, полученной за счет собственных средств иностранных фирм, юридических и физических лиц, определяются договором.

Согласно действующему законодательству исполнитель имеет право использовать полученную в результате проведения работ информацию для научной, педагогической и иной интеллектуальной деятельности, если не затрагиваются коммерческие интересы заказчика, обусловленные договором. Юридические и физические лица с учетом их участия в создании информации о недрах или в финансировании исследовательских работ имеют преимущественное право пользования информацией.

Использование недр ставит ряд сложных задач, которые приходится решать органам управления недрами в процессе своей деятельности. Поэтому в целях обеспечения планирования работ по геологическому изучению, рациональному и комплексному использованию полезных ископаемых, а также решения других народнохозяйственных задач ведутся: регистрация работ по геологическому изучению, использованию недр для добычи полезных ископаемых и в иных целях; кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых; кадастр отходов добычи и переработки минерального сырья, захоронения отходов; утверждение кондиции и запасов полезных ископаемых; списание и консервация запасов полезных ископаемых; баланс запасов; учет потерь минерального сырья при добыче и переработке; учет комплексности использования минерального сырья.

Составление государственного статистического учета состояния недр производится ежегодно органами Министерства геологии и охраны недр по материалам первичного учета и статистической отчетности пользователей об извлечении полезных ископаемых из недр, о движении запасов, о комплексном использовании полезных ископаемых и компонентов при обогащении и металлургическом переделе, использовании вскрышных пород и отходов производства, отчетного баланса полезных ископаемых, представляемых всеми пользователями минерально-сырьевого комплекса. Для дальнейшего повышения ответственности министерств, предприятий и организаций за комплексное и эффективное использование полезных ископаемых, охрану недр, повышение эффективности геологоразведочных работ, достоверность утверждаемых запасов полезных ископаемых и оценки подготовленности месторождений для промышленного освоения постановлением Совета Министров СССР от 30 ноября 1981 г. утверждена "Классификация запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых", а постановлением Совета Министров СССР от 8 апреля 1983 г. — "Классификация запасов месторождений, перспективных и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов".

Классификации устанавливают единые для Союза ССР принципы подсчета и государственного учета запасов твердых полезных ископаемых, месторождений и перспективных ресурсов нефти и горючих газов в недрах по степени их изученности и народнохозяйственному значению, условия, определяющие подготовленность разведанных месторождений для промышленного освоения, а также основные принципы оценки прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых, нефти и газа.

Постановлением Совета Министров СССР от 25 февраля 1983 г. утверждена классификация эксплуатационных запасов и прогнозных ресурсов подземных вод.

Согласно вышеуказанным классификациям, различают запасы полезных ископаемых, подсчитываемые по отдельным месторождениям и прогнозные ресурсы, используемые для оценки потенциальных возможностей отдельных регионов и для перспективного планирования геологоразведочных работ.

В зависимости от степени разведанности месторождения выделяют запасы разведанные (категории А + В + С) и предварительно оцененные (Категория С2). Эти категории запасов служат основой при составлении проектов разработки месторождений. Запасы категории С2 — это предполагаемые запасы еще не опробованных участков разведанных залежей. Они подсчитываются для обоснования постановки поисковых работ на данном месторождении.

Запасы полезных ископаемых в зависимости от возможности их промышленного использования подразделяют на 2 группы: балансовые и забалансовые. Балансовые запасы полезных ископаемых — это запасы месторождений, добыча которых экономически целесообразна при современном уровне техники. Они подразделяются на общие запасы в недрах и извлекаемые балансовые запасы, т.е. те, которые могут быть извлечены из недр при современных способах добычи. Забалансовые запасы — это запасы полезных ископаемых, которые в настоящее время нецелесообразно использовать вследствие низкого содержания полезного компонента или невозможности вовлечь в разработку технически и технологически. Но в дальнейшем они могут стать объектом промышленного освоения. Экономическая целесообразность разработки месторождений и залежей определяется величиной их извлекаемых запасов.

Оконтуривание и подсчет балансовых запасов месторождений твердых полезных ископаемых проводят с помощью так называемых промышленных кондиций. Они представляют собой совокупность требований добывающей промышленности к количеству и качеству полезных ископаемых в недрах, к их технологическим свойствам, горно-геологическим и иным условиям разработки и т.д.

Первой возможностью более рационального ресурсопользования является недопущение неоправданной потери в недрах значительной части геологических ресурсов в процессе начальной их отбраковки, когда эти ресурсы подразделяются на кондиционную и некондиционную части. Объектом всего последующего контроля и использования является в основном только часть ресурсов, признанная кондиционной, балансовой.

Методика экономического обоснования кондиций сложна. Она призвана отразить тот факт, что далеко не все открытые скопления полезных ископаемых представляют промышленный интерес, т.е. достаточно эффективны. Так, из двухсот проявлений полезных ископаемых в среднем только одно имеет промышленное значение.

Методологическое развитие задачи определения экономически наивыгоднейших кондиций запасов полезных ископаемых имеет долгую

историю. В настоящее время решение данной задачи базируется на современной концепции экономической оценки природных ресурсов, согласно которой кондиционная часть ресурса определяется из условия, что расчетные затраты на его промышленное вовлечение и использование не превышают уровня нормативных затрат, установленных на данный вид полезного ископаемого. Те и другие затраты определяются в расчете на получаемую из данного минерального сырья конечную продукцию (металл, тонны условного топлива и т.д.).

Для удобства практического использования показателей кондиционности запасов, их предпочитают выражать, в конечном счете, не в виде собственно экономических величин, а в виде наглядных и удобных физических характеристик качества и условий залегания полезного ископаемого (процентное содержание полезных и вредных компонентов, мощность пласта, глубина залегания и т.д.).

Говоря о роли государственного учета запасов и месторождений полезных ископаемых в организации рационального использования недр, необходимо отметить, что количественная и качественная характеристика месторождений — это творческая деятельность, связанная с различной степенью риска, т.е. вероятностью неудачного исхода работы. Ибо обычно даже месторождения одного и того же вида полезного ископаемого имеют различную горно-геологическую характеристику. Причем для месторождений со сложными геологическими бурениями скважин на полноту получаемой информации отрицательно влияют технологические трудности. Поэтому отдельные ошибки возможны при государственном учете недр. Перестраховка и на этой основе увеличение объема геологоразведочных работ ведет к неоправданной затрате материальных средств и растягиванию сроков передачи месторождений для промышленного освоения. Речь, следовательно, должна идти не о полной ликвидации ошибок, а об установлении их разумных пределов. Успешному решению этой проблемы способствуют предусмотренные законодательством организационно-правовые меры по совершенствованию государственного учета и утверждению запасов полезных ископаемых.

ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ ДЛЯ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Как объект хозяйствования недра прежде всего используются для добычи полезных ископаемых, так как содержат разнообразные природные богатства, которые составляют материальную основу народного хозяйства. Без минерального сырья невозможно развивать многие отрасли промышленности, транспорта, строительства и сельского хозяйства. Поэтому действующее законодательство уделяет большое внимание проблеме разработки недр для добычи полезных ископаемых.

Полезные ископаемые являются составной частью недр и включают в себя твердые, жидкие и газообразные вещества, которые могут добываться и перерабатываться в целях использовании в сфере материального производства. Естественное скопление полезных ископаемых называется их месторождением.

Различаются три виды месторождений: а) месторождения республиканского значения; б) месторождения местного значения; в) месторождения общераспространенных полезных ископаемых. Порядок и особенности предоставления недр предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам зависят от характера месторождений.

Месторождения республиканского значения предоставляются в пользование Правительством республики Казахстан аттестованным предприятиям организациям и учреждениям всех форм собственности, а также гражданам. Как исключение из общего правила недра для добычи и переработки радиоактивного сырья предоставляются только государственным предприятиям. Это вполне естественно, поскольку месторождения, содержащие радиоактивные вещества, имеют стратегическое значение и требуют особых условий разработки.

Месторождения местного значения и общераспространенных полезных ископаемых предоставляются местными Советами народных депутатов. Предоставление недр для добычи полезных ископаемых осуществляется при участии Министерства геологии и охраны недр, а для добычи минеральных вод и лечебных грязей — по согласованию с Министерством здравоохранения.

Юридические и физические лица, финансировавшие геологоразведочные работы, имеют первоочередное право на эксплуатацию разведанного месторождения. Это право утрачивается, если оно не было использовано по истечении двух лет после утверждения запасов полезных ископаемых. В случае передачи месторождения другой организации последняя должна возместить фактическую стоимость выполненных работ юридическим или физическим лицам, финансировавшим геологоразведочные работы.

В связи с особенностями недр как объекта права возникновение горных отношений по разработке месторождений требует совершения пользователями ряда активных действий. Так, прежде чем приступить к освоению недр, пользователь обязан получить по заявке акт на горный отвод в органах Министерства геологии и охраны недр. Горным отводом называется часть земных недр, предоставляемая пользователям для промышленной разработки содержащихся в них полезных ископаемых или пользования недрами в иных целях. Закон запрещает разработку месторождений за пределами горного отвода. Далее, поскольку, в условиях отделения права на недра от права на поверхность, получение акта на горный отвод не влечет за собой автоматического получения земельного отвода, для освоения месторождения пользователь обязан также: а) решить вопрос согласования места расположения предприятия (объекта) и предоставления земельного участка; б) обеспечить проведение проектно-изыскательных работ, разработку проекта на пользование недрами и его экспертизу.

Акт на горный отвод и проект предприятия должны пройти экспертизу в:

- Министерстве геологии и охраны недр и его органах в части охраны недр, полноты извлечения полезных ископаемых из недр и полезных компонентов при переработке минерального сырья, утилизации отходов производства;

- Министерстве экологии и биоресурсов в части охраны окружающей природной среды;
- Государственном комитете по надзору за безопасным надзором работ в промышленности и горному надзору и его органах в части технической безопасности;
- Министерстве здравоохранения.

Наличие акта на горный отвод и проекта предприятия, прошедшего экспертизу, дает возможность пользователям недр заключить с Правительством республики Казахстан или местными Советами в зависимости от вида месторождений договор на пользование недрами. В договоре должны быть предусмотрены: сроки и условия пользования недрами, права и обязанности сторон; обеспечение сохранности археологических, историко-культурных памятников; экологические требования, при которых допускается хозяйственная и иная деятельность; квоты на годовой объем используемых полезных ископаемых; сроки платы и размеры платежей за пользование недрами, меры по охране недр; объем и условия размещения отходов производства, сроки платы и размеры платежей за отчуждение земель, условия рекультивации земель; особые условия к применяемой технологии; предоставляемые льготы; условия и порядок применения штрафных санкций за нерациональное и некомплектное использование недр, загрязнение окружающей природной среды; ответственность сторон за нарушение требований и условий договора. В договоре могут быть предусмотрены и иные не противоречащие действующему законодательству условия.

Таким образом, для возникновения права пользования недрами необходимы следующие документы: акт на горный отвод, разрешение на земельный отвод, проект на пользование недрами, договор о предоставлении недр в пользование. После их регистрации в органах Министерства геологии и охраны недр пользователь недрами вправе приступить к разработке месторождений полезных ископаемых.

В пользование предоставляется любой участок недр. Вместе с тем в ряде случаев могут быть установлены определенные ограничения по предоставлению недр в пользование. В соответствии с действующим законодательством такие ограничения касаются участков недр: расположенных в установленных границах населенных пунктов и пригородных зеленых зон; занятых объектами промышленности связи, транспорта и их охранных зон; находящихся в пределах особо ценных сельскохозяйственных земель и земель с особым режимом природо-пользования и некоторых других.

Граждане имеют право в пределах представленных им земельных участков после получения разрешения местного Совета народных депутатов производить добычу общераспространенных полезных ископаемых и пресных подземных вод для удовлетворения собственных нужд.

Общее содержание права пользования недрами на добычу полезных ископаемых раскрывается в двух основных правомочиях — праве владения и праве пользования. Эти правомочия взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Например, нельзя владеть недрами, не пользуясь ими. Согласно ст. 21. Кодекса о недрах, если пользователь в течение двух лет не приступил к пользованию недрами, право пользования недрами прекращается.

Все пользователи недрами имеют право на возмещение убытков, причиненных нарушением, изменением или прекращением права пользования недрами, за исключением случаев, когда изменение или прекращение права пользования производится в виде санкции за нарушение законодательства о недрах. Важной обязанностью пользователей недрами является рациональное и комплексное использование недр. Содержание этой обязанности определяется принципом рационального и комплексного использования недр.

В процессе пользования недрами для добычи полезных ископаемых пользователи недрами обязаны также обеспечить полноту геологического изучения и маркшейдерского обслуживания, достоверность учета добываемых и перерабатываемых полезных ископаемых и компонентов; охрану населения и животного мира, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод и других природных объектов, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами. После окончания разработки месторождений пользователи недрами обязаны привести в пригодное для использование в народном хозяйстве состояние земельные участки, нарушенные при пользовании недрами.

При разработке месторождений полезных ископаемых нельзя допустить порчу разрабатываемых и соседних с ними месторождений. Необходимо также раздельно складировать и обеспечить сохранность и учет попутно добываемых, временно не используемых полезных ископаемых. Пользователь обязан возместить ущерб, причиненный собственнику недр снижением показателей извлечения полезных ископаемых и комплексности использования по сравнению с утвержденными.

Основные требования, предъявляемые пользователям недр, содержатся в Кодексе о недрах и переработке минерального сырья (ст. 42) в Единых правилах охраны недр при разработке твердых полезных ископаемых, утвержденных Геогортехнадзором СССР 14мая 1985г. (М., 1985г.), Положении о порядке списания запасов полезных ископаемых с учета предприятии по добыче полезных ископаемых, утвержденное тем же органом в 1985 г. (М., 1985) и в других нормативных актах.

Важнейшее требование заключается в обеспечении полноты извлечения запасов, применении рациональных и экологически безопасных методов добычи основных, попутных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, исключающих порчу месторождения, выборочную отработку полезных ископаемых и образование сверхнормативных потерь. За сверхнормативные потери в обязательном порядке применяются экономические санкции, а виновные должностные лица привлекаются к ответственности. Предприятия обязаны выявлять места и причины образования сверхнормативных потерь и разубоживания и осуществлять мероприятия по их недопущению в дальнейшем (п. 6, 15 Единых правил).

Сверхнормативные потери нежелательны, но на практике они возникают, и для усиленной борьбы с ними необходимы, прежде всего, действенные экономические стимулы. Создание таких стимулов должно основываться на определении экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству в результате рассматриваемых потерь. А этот ущерб определяется, исходя из общих принципов единой концепции экономической оценки природных ресурсов. Необходимо учесть, что потери минерального сырья возникают на всех стадиях промышленного освоения и использования запасов. Часть их обуславливается чисто техническими причинами и физически неизбежна. Другая часть диктуется экономическими соображениями. Именно ими определяется граница, отделяющая эффективные балансовые запасы от забалансовых.

С экономической точки зрения полное извлечение запасов далеко не всегда выгодно, и задача сводится к выявлению "оптимального" уровня.

Во "Временной типовой методике оценки месторождений полезных ископаемых"[9] указывается на необходимость оценки запасов полезных ископаемых с учетом компонентов, содержащихся в минеральном сырье.

Общие принципы и порядок работ по комплексной оценке месторождений отражены в "Требованиях к комплексному изучению месторождений и подсчету запасов полезных ископаемых и компонентов", утвержденных в 1982 г. ГКЗ СССР. Стремление к комплексному использованию сырья — характерная черта развития производства большинства отраслей промышленности. На это нацеливает и Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 июня 1981 г. "Об усилении работы по экономии и рациональному использованию сырьевых, топливно-энергетических и других материальных ресурсов". Однако недостаточный уровень комплексного использования недр, о чем свидетельствуют многочисленные примеры (так, до настоящего времени апатито-нефелиновые месторождения Хибинской группы эксплуатируются в основном как фосфатное сырье, хотя здесь можно получать так же миллион тонн нефелинового, сфенового, титаномагниевого концентрата. Но потребность в них по-прежнему покрывается импортом, затраты на который за последние годы выросли в несколько раз. На Соколово-Сарбайском месторождении комплексная переработка отходов могла бы дать более 2 тыс. тонн серной кислоты, миллион тонн железнорудного концентрата и ряд других металлов[10], объясняется несколькими причинами: во-первых, слабой разработанностью технологических схем комплексной добычи и переработки сырья, невысокой экономической эффективностью ряда из них.

Во-вторых, несистемным характером экономического стимулирования предприятий в создании и использовании технологий комплексной эксплуатации недр.

---

[9] Временная типовая методика. М.: Прейскурант, 1980.

[10] Арбатов А., Горбунов Г. Надо ли делить недра? Известия. 23 декабря. 1990 г.

В-третьих, несовершенством методологии и методики планирования комплексного и экономического использования запасов недр на всех стадиях производственного цикла.

В-четвертых, сложившейся отраслевой структурой добычи сырья, при которой интересы отраслей все дальше удаляются от интересов народного хозяйства, монополизацией ими обеспечения "вверенными" видами сырья и топлива.

В горнодобывающих отраслях промежуточные валовые показатели и односторонний ведомственный подход все еще играют большую негативную роль.

В-пятых, слабым учетом интересов регионального развития тех территорий, где ведется добыча и переработка сырья, что не дает возможности эффективно использовать региональные сочетания природных ресурсов, увеличивает транспортные и сопряженные затраты, рождает социальные и экологические проблемы.

Решение этих и других вопросов, связанных с разработкой месторождений, должно способствовать дальнейшему развитию и совершенствованию отношений по пользованию и охране недр.

ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ С ДОБЫЧЕЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

В последние годы недра широко используются для строительства и эксплуатации подземных сооружений, которые не связаны с добычей полезных ископаемых, в том числе для подземного хранения нефти, газа, других материалов, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод.

Нормы, регулирующие отношения, не связанные с добычей полезных ископаемых, являются составной частью института права пользования недрами.

Следует отметить, что до недавнего времени законодательство о недрах вообще не знало случаев пользования недрами, не связанных с добычей полезных ископаемых. Лишь в некоторых инструктивных материалах и нормативных актах содержались отдельные нормы, которые прямо или косвенно имели отношение к пользованию недрами для строительства и эксплуатации подземных сооружений. Например, в соответствии с "Инструкцией по осуществлению государственного геологического контроля в СССР" установлен геологический контроль за правильностью проведения инженерно-геологических и гидрогеологических исследований для обоснования строительства подземных газовых и других хранилищ, а также объектов для захоронения промышленных отходов. Ряд вопросов строительства подземных объектов регламентирован "Инструкцией о порядке консервации и ликвидации горнодобывающих предприятий (в части обеспечения безопасности и полноты выемки полезных ископаемых)" (1969г.)

Впервые в истории горного законодательства отношения по пользованию недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, более подробно были регламентированы Кодексом о недрах Казахской ССР 1976 г. В нем указанные отношения признаны самостоятельным видом общественных отношений и намечены основные пути их дальнейшего развития.

Вместе с тем в этих актах в полной мере не были определены права и обязанности владельцев подземных сооружений, не отражены особенности захоронения вредных веществ и отходов производства и сброса сточных вод.

Кодекс о недрах и переработке минерального сырья в значительной мере устранил этот пробел.

Предоставление недр в пользование для захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод производится местным Советом народных депутатов по согласованию с Министерством геологии и охраны недр, Министерством экологии и биоресурсов, Министерством здравоохранения с информированием общественности об отсутствии возможности миграции продуктов захоронения и их распада за пределы зоны захоронения. Для захоронения радиоактивных веществ недра представляются Верховным Советом Республики Казахстан при наличии специального подземного окружения, обеспечивающего экологическую безопасность, с обязательным информированием населения.

Начало строительства подземных сооружений возможно при наличии специального проекта. Проектирование производится на основе результатов комплексного изучения недр на участке предполагаемого строительства при обязательном наличии результатов исследований в виде регламентов с учетом обеспечения технической и экологической безопасности, социально-экономического развития региона. Проекты подлежат соответствующей государственной экспертизе. В случаях сложного прогнозирования возможных отрицательных экологических и других последствий строительства и эксплуатации объекта проект должен пройти комплексную экспертизу в комиссии, специально создаваемой правительством Республики Казахстан. Выводы комиссии должны быть доведены до сведения населения через органы и средства массовой информации. Советы народных депутатов обязаны информировать население о возможном размещении подземных сооружений, деятельность которых затрагивает социальные интересы местных жителей. Поэтому места расположения подземных сооружений для начала проектных работ подлежат согласованию с этими органами. Проектирование подземных сооружений, связанных с захоронением вредных веществ и отходов производства, в том числе и радиоактивных, допускается только при наличии достоверных геологических данных о возможности локализации захороняемых веществ в строго определенных границах, исключающих проникновение этих веществ в соседние участки недр, подземные воды, на земную поверхность и атмосферу.

Ущерб, причиненный собственнику и пользователю недр некачественным проектированием, возмещается проектировщиком.

Строительство, реконструкция и ввод в эксплуатацию подземных сооружений запрещаются:

1)если при проектировании не соблюдены требования, предусмотренные законодательством

2)если не соблюдены государственные стандарты и нормы проектирования

3)при не обеспечении геологического и маркшейдерского обслуживания работ

В законодательстве предусмотрены правила о выборе участка недр. Так, в местах залегания полезных ископаемых допустимо размещать подземные сооружения, не связанные с добычей ископаемых, только в исключительных случаях и лишь по разрешению органов Министерства геологии и охраны недр. К таким исключительным случаям относятся возможность обеспечения извлечения из недр запасов полезных ископаемых и возмещение ущерба при невозможности извлечения их из недр.

Самовольное размещение подземных сооружений прекращается с возмещением ущерба, нанесенного недрам и окружающей природной среде и без компенсации произведенных затрат. Руководители предприятий, организаций, учреждений и граждане, виновные в самовольном размещения подземных сооружений, а также допустившие нарушение условий, на которых выдано разрешение, несут административную, материальную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством республики Казахстан.

Охрана и рациональное использование недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляется в соответствии со ст. ст. 28, 29, 38, 39, 40 Кодекса о недрах и нормами целого ряда инструкций, принятых в последние годы. Среди них особо следует отметить "Основные принципы целевой подготовки подземных горных выработок, перспективных для использования в народном хозяйстве", утвержденных Госстроем СССР 9 февраля 1985 года. Инструкцию о порядке предоставления горных отводов для использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, утвержденную Госгортехнадзором СССР 11 декабря. 1984 г., Положение о ведении государственного учета участков недр, не связанных с добычей полезных ископаемых, утвержденное Госгортехнадзором СССР 11 января 1985 г., а также Порядок общесоюзного учета участков недр перспективных для размещения объектов, не связанных с добычей полезных ископаемых от 25 ноября 1985 г., утвержденный Госстроем СССР по согласованию с Министерством геологии и Госгортехнадзором СССР.

Застройка площадки, горные выработки под которой используются в качестве подземных хранилищ, допускается при условии обеспечения сохранности объектов строительства от возможного вредного влияния эксплуатации хранилищ.

При подземном хранении нефти, газа и иных веществ и материалов захоронения вредных веществ и отходов производства, при сбросе сточных вод необходимо предотвращать загрязнение недр.

Особое значение законодательство придает охране атмосферного воздуха, земель, лесов, вод и других объектов окружающей природной среды, а также зданий, сооружений, эксплуатируемых и находящихся на консервации горных выработок и буровых скважин от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами.

При пользовании недрами должна быть обеспечена сохранность заповедников, памятников природы и культуры.

Ликвидация и консервация подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, допускаются в случае отсутствия надобности и экономической нецелесообразности в дальнейшем пользовании недрами.

ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ ИНОСТРАННЫМИ ЮРИДИЧЕСКИМИ И ФИЗИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ

Предоставление недр для разработки месторождений полезных ископаемых иностранным юридическим и физическим лицам широко практиковалось в 20-ые годы в период НЭПа. Продолжая оставаться собственником недр, государство пользовалось услугами иностранных предприятий для поиска, разведки и разработки недр на началах концессии. Концессионеры обладали относительной хозяйственной самостоятельностью в пользовании и распоряжении добытыми полезными ископаемыми. Действия собственника регламентировались соответствующим договором, который определял порядок управления концессионным предприятием, условия труда на нем и т.д. Это дало возможность молодому тогда государству в кратчайший срок открыть, разведать и вовлечь в хозяйственный оборот все новые месторождения, что было важно в период восстановления народного хозяйства. Однако по мере укрепления тоталитарного режима и развертывания командно-административной системы управления хозяйством концессия, как вид пользования недрами, была полностью вытеснена из практики разработки месторождений полезных ископаемых. В начале 30-ых годов в стране уже не было ни одного концессионера.

Происшедшие за последние годы изменения, развал бывшего Союза, получение независимости республикой Казахстан и переход к рынку в корне изменили отношение к фигуре субъекта права пользования недрами.

Рыночный механизм диктует свои законы. Здесь важно не то, кто разрабатывает месторождения, а то, кто и как пользуется недрами и какие дивиденды собственнику он может дать. В этих условиях 23 декабря 1991 г был принят закон "О концессиях в республике Казахстан", регулирующий отношения государства-собственника недр с иностранными юридическими и физическими лицами по пользованию недрами.

Отражая переходный период от строго централизованного порядка регулирования горных и других отношений к подлинно рыночным отношениям, Закон не решает все проблемы концессии. Однако в нем впервые более подробно получили свое отражение такие принципиальные изменения в хозяйственной жизни, как расширение круга субъектов права пользования

недрами, платность природопользования, экономическое стимулирование рационального и комплексного использования недр и т.д. Закон определяет условия, на которых могут быть предоставлены недра иностранным юридическим и физическим лицам, права и обязанности сторон, пределы юридических возможностей государства и концессионера в отношении результатов труда. Уже видны первые положительные результаты. Об этом свидетельствует ряд соглашений, заключенных с иностранными компаниями (например "Шеврон") по разработке нефтяных месторождений Казахстана.

Концессия — это разрешение иностранному юридическому или физическому лицу на осуществление определенного вида хозяйственной деятельности. Она предусматривает сдачу концессионеру в аренду имущества, земли, природных ресурсов. Государство уступает концессионеру правомочия владения и пользования объектами концессии, оставляя за собой исключительное право распоряжаться ими. Иностранный инвестор-концессионер может выкупить арендованное имущество, за исключением земли и других природных ресурсов. После выкупа имущества концессионное предприятие преобразуется в предприятие, полностью принадлежащее иностранному инвестору, т.е. переходит в собственность концессионера.

Как видим, концессионное соглашение по своей природе является разновидностью договора аренды со всеми вытекающими отсюда последствиями. В соответствии с действующим законодательством аренда представляет собой основанное на договоре срочное возмездное владение и пользование землей, иными природными ресурсами, предприятиями (объединениями) и другими имущественными комплексами, а также иным имуществом, необходимым арендатору для самостоятельного осуществления хозяйственной или иной деятельности. Данное определение в полной мере применимо к концессионным соглашениям. Однако, концессия, тем более концессия недр, в отличие от обычного договора аренды, имеет ряд характерных, присущих только ей черт. Во-первых, одной из сторон концессионного соглашения всегда выступает иностранный инвестор, во-вторых, концессия по своей природе не может быть внутрихозяйственной. В третьих, государство имеет право на получение доли продукции (квота). Этими особенностями обычная аренда не обладает. Она возникает в пределах границ страны, и как следствие этого, участниками арендных отношений, как правило, являются предприятия, организации, учреждения и граждане. При этом на государственных, коллективных и общественных предприятиях может применяться внутрихозяйственный арендный подряд как форма организации и оплаты труда отдельных работников, коллективов, подразделений и групп работников. Вместе с тем отмеченных выше положений не достаточно для признания концессионных соглашений самостоятельной группой договоров. Концессия — своеобразное проявление арендных отношений. При отсутствии должной правовой регламентации отношений, вытекающих из концессий, данный вывод имеет важное практическое значение: он позволяет применять для упорядочения этих отношений нормы законодательства об аренде и нормы, регулирующие отношения по использованию конкретных

объектов. Например, отношения по использованию и охране земель в настоящее время могут дополнительно регламентироваться земельным законодательством, месторождений — законодательством о недрах и т.д.

Концессионные и другие виды соглашений с иностранными инвесторами могут предусматривать использование:

- территорий и находящихся в них возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов
- акватории, в том числе, внутреннего шельфа и находящихся в них и под ними природных ресурсов
- отдельных месторождений
- промышленных предприятий, в том числе, незавершенных строительством.

Общественные отношения, которые возникают в процессе использования названных выше объектов, едины в своей основе, ибо все они по своей природе являются арендно-концессионными отношениями. Но внутри этого единства имеются и существенные различия. Природные богатства, например, принадлежат государству и не могут переходить в собственность иностранного инвестора. Промышленные предприятия в предусмотренных законом случаях концессионерами могут быть выкуплены и проданы.

Особый правовой режим установлен для месторождений полезных ископаемых.

Земля (вместе с лесами и водами) — это собственность не только нынешнего, но и многих будущих поколений. При правильном обращении она постоянно улучшается и способна всегда служить человечеству. Полезные ископаемые подобными качествами не обладают, так как они не восстанавливаемы и не воспроизводимы. При этом право государственной собственности на недра распространяется на полезные ископаемые лишь до тех пор, пока они находятся в непосредственной связи с недрами. Извлеченные (отделенные) полезные ископаемые являются продукцией иностранного инвестора и переходят (за вычетом квоты) в его собственность. Все это накладывает определенный отпечаток на порядок предоставления, сроки пользования и характер освоения недр концессионерами.

Иногда все арендные договоры рассматриваются как соответствующие разновидности известного гражданскому праву договора имущественного найма[11]. С этим трудно согласиться.

Действительно, анализируя нормы арендного законодательства и соответствующие акты об имущественном найме, можно найти ряд сходных черт между ними. Эти сходства особенно заметны, когда речь идет об аренде промышленных предприятий, зданий сооружений и т.д. В частности, права и обязанности сторон, ответственность и некоторые другие условия договора аренды и договора имущественного найма в ряде случаев формулируются одинаково. По мере перехода к рыночным отношениям и развертывания экономической реформы различия между ними будут все больше стираться.

[11] Советское государство и право, 1990, №9.

Например, уже ставится вопрос о возможности передачи земель в бессрочное владение и пользование арендаторов, что характерно для имущественного найма. Между институтами одной системы права нет, и не может быть четкой грани. Тем не менее, в реальной жизни договор аренды и договор имущественного найма — разные договоры.

Одна из главных особенностей арендно-концессионных отношений заключается в особом порядке их возникновения.

Концессия предоставляется на конкурсной основе. В соответствии с действующим законодательством направления концессионной деятельности по отраслям, территориям и отдельным объектам определяют Государственный комитет по государственному имуществу и его органы на местах совместно с местными Советами народных депутатов.

Подготовка и принятие решений по вопросам создания концессий определяются компетенцией указанных органов в зависимости от объема капитальных вложений в концессию: до 1000 млн. рублей — областных Советов народных депутатов; свыше 1000 млн. рублей — Государственного комитета по государственному имуществу и Верховного Совета Республики Казахстан.

В процессе рассмотрения заявки иностранного инвестора органы Государственного Комитета проверяют финансовую надежность и профессиональную подготовленность претендентов и их гарантов.

Концессионное отношение оформляется договором, заключаемым между концессионером и соответствующим подразделением Государственного комитета, которое является принимающей стороной.

К проекту договора в обязательном порядке прилагаются технико-экономическое обоснование, а также свидетельства финансовых органов, выступающих гарантами концессионера. Экспертизу концессионных договоров и прилагаемых документов к ним проводит соответствующий Совет народных депутатов.

Срок концессионного договора может быть не менее 5 лет и не более 40 лет.

Концессионные договоры после их утверждения регистрируются в Министерстве финансов Республики.

Важнейшей особенностью арендно-концессионных договоров является также и то, что они предоставляют иностранным инвесторам полную хозяйственную самостоятельность в пользовании объектами концессии. Государство гарантирует концессионерам защиту вложенного в предприятие имущества, полное возмещение затрат инвестору в случае досрочного расторжения договора, возмещение всех убытков, причиненных как нарушением договора со стороны правительства, так и незаконными действиями его органов, невмешательство в административно-хозяйственную деятельность концессионных предприятий, возмещение концессионеру неамортизированной части затрат на имущество после прекращения концессии. Продукция и доходы, получаемые концессионером в результате хозяйственной деятельности, являются его полной собственностью.

Споры рассматриваются в арбитражном суде, а также по соглашению сторон в третейском суде.

Иностранный инвестор выступает в правовых отношениях от собственного имени. Его обязанности строго определяются условиями договора. Основные из них, рациональное и комплексное использование месторождений полезных ископаемых и других объектов, охрана природы, использование имущества по целевому назначению, соблюдение требований действующих законодательных актов республики и т.д. Важнейшей обязанностью иностранного инвестора является своевременное внесение установленных платежей. В соответствии с действующим законодательством совокупность платежей концессионера подразделяется на четыре группы: разовые платежи (бонусы); арендная плата (рентлз); платежи с добычи или продукция (роялти); платежи с дохода (налога). Отказ от платежей влечет за собой расторжение договора со всеми вытекающими последствиями.

Таковы некоторые характерные черты концессионных договоров. Четкая регламентация возникающих отсюда общественных отношений способствует их дальнейшему развитию и совершенствованию.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ

Одним из средств, обеспечивающих рациональное и комплексное использование недр, является юридическая ответственность. Ее основная задача — предупреждение и пресечение правонарушений в области пользования недрами, устранение, ущерба, причиняемого недрам в результате нехозяйского к ним отношения. Ответственность осуществляется в процессе реализации властных полномочий компетентных органов или должностных лиц. Поэтому она применяется лишь органами государства, должностными лицами государственных предприятий, организаций и учреждений.

В целом юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах присущи те же характерные черты, что и ответственности вообще. Она может наступить лишь в случаях, предусмотренных законодательством. Такие случаи перечислены в разделе XV (ст. ст. 70-74) Кодекса о недрах и переработке минерального сырья. Некоторые вопросы ответственности пользователей недрами решены в Законе "Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР" (ст. ст. 69-77).

В соответствии со ст. 70 Кодекса сделки, в прямой и скрытой форме нарушающие права владения, распоряжения и пользования недрами, признаются недействительными. Лица, виновные в совершении этих сделок, а также в других нарушениях законодательства о недрах и переработке минерального сырья, несут установленную законом дисциплинарную, материальную, административную ответственность.

Дисциплинарная ответственность наступает за совершение дисциплинарного проступка в области пользования недрами.

Дисциплинарный проступок в области отношений по пользованию и охране недр — это, прежде всего, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностными лицами и иными работниками предприятий, учреждений и

организаций своих трудовых функций и обязанностей либо должностного положения по рациональному комплексному использованию и охране недр.

Должностные лица подвергаются дисциплинарному взысканию в случаях нарушений, допущенных ими по службе и явившихся причиной нарушения законодательства о недрах.

Дисциплинарная ответственность в отношении иных работников предприятий, организаций и учреждений применяется при нарушении ими трудовой дисциплины в области отношений по пользованию и охране недр.

За нарушение требований законодательства о недрах в соответствии со ст. 130 Кзот КазССР на рабочих и служащих налагаются следующие взыскания: 1) замечание; 2) выговор, 3) строгий выговор; 4) перевод на нижеоплачиваемую работу на срок до трех месяцев или смещение на низкую должность на тот же срок; 5)увольнение. За эти же нарушения на колхозников согласно Примерному уставу колхоза могут быть наложены: порицание, выговор, строгий выговор, перевод на нижеоплачиваемую работу, освобождение от занимаемой должности, предупреждение об исключении из членов колхоза, исключение из членов колхоза.

Административная ответственность применяется органами государственного управления к лицам, виновным в совершении административных проступков в области пользования и охраны недр. Административным проступком считается менее общественно-опасное, вредное деяние, нарушающее законодательство о недрах. В соответствии с этим административная ответственность отличается от других видов ответственности по характеру противоправных деяний, по степени заключенного в ней государственного осуждения, по органу, возлагающему ответственность на правонарушителя.

Законодательство предусматривает широкий крут противоправных деяний, за которые наступает административная ответственность. Это - проведение работ по геологическому изучению недр без государственной регистрации, необоснованный отказ в производстве работ по геологическому изучению и предоставлению недр для добычи полезных ископаемых и использованию в иных целях, нарушение правил и норм при разработке проектов предприятий по добыче полезных ископаемых и переработке минерального сырья, невыполнение предписаний органов государственного контроля за охраной и пользованием недрами, переработкой минерального сырья и т.д. Всего Кодекс о недрах предусматривает 10 составов проступков, за которые наступает административная ответственность. Наиболее распространенным видом наказания за административный проступок в области пользования и охраны недр является штраф, который налагается органами Министерства геологии и охраны недр. Довольно часто применяются также такие специфические виды санкций, как запрет, приостановление и прекращение деятельности предприятий, организаций и учреждений, а также граждан по пользованию недрами.

Наиболее суровым видом ответственности за нарушение законодательства является уголовная ответственность, которая наступает за совершение нарушений, признанных законом преступлениями.

Специфическое содержание уголовной ответственности обуславливает ее сугубо личный характер, строгий процессуальный порядок осуществления и возложения этой ответственности только судом.

Должностные лица, граждане несут уголовную ответственность за: самовольную добычу полезных ископаемых; самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых; невыполнение требований по приведению ликвидируемых и консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее экологическую и техническую безопасность персонала и населения, а также требований по сохранению месторождений горных выработок и буровых скважин на время консервации и т.д. Ст. 167 УК КазССР предусматривает ответственность за нарушение безопасности при производстве горных и строительных работ. В Кодексе имеются и статьи, которые в некоторой степени могут быть отнесены к проблеме охраны недр. Это статьи: 143 - злоупотребление властью, 145 - бездействие власти и халатность.

Привлечение к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности не освобождает виновных лиц от обязанностей возмещения причиненного вреда. Должностные лица и другие работники, по вине которых предприятия, организации и учреждения понесли расходы, связанные с возмещением убытков, несут материальную ответственность в порядке, установленном законодательством республики Казахстан. Однако действенность этих норм во многих случаях снижается из-за того, что до сих пор не разработан порядок возмещения убытков, причиняемых государству в результате нерациональной разработки месторождений. Нуждается в серьезном совершенствовании также и порядок возмещения ущерба, причиняемого за нарушение законодательства о недрах. Поэтому для повышения эффективности норм горного права необходимо устранить этот пробел.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Горное право республики Казахстан переживает период обновления. Оно становится одним из важных средств обеспечения рационального и комплексного использования недр — материальной основы суверенитета нашей страны. Значение законодательства о недрах будет все больше возрастать по мере перехода к рыночным отношениям, привлечения иностранных инвесторов к разработке месторождений полезных ископаемых. Однако в настоящее время состояние изученности проблем горного права в республике вызывает большую тревогу. Многие институты этой отрасли в достаточной мере не исследованы. Не до конца выяснен механизм воздействия горного права на общественные отношения по пользованию и охране недр, нуждаются в серьезном изучении проблемы управления недрами, правовая природа концессионных соглашений и т.д. Между тем четкая правовая регламентация горных отношений невозможна без решения теоретических проблем функционирования законодательства о недрах.

К сожалению, в учебных заведениях горное право как самостоятельная отрасль права в системе права Республики Казахстан изучается слабо, от случая к случаю. Нет квалифицированных кадров, способных вести научно-исследовательскую работу.

Для дальнейшего развития и совершенствования горных отношений мы считаем необходимым: 1) усилить подготовку кадров по горному праву через аспирантуру: 2) ввести спецкурсы по законодательству о недрах в юридических, экономических и политехнических учебных заведениях; 3) развертывать научно-исследовательскую работу по правовым вопросам пользования и охраны недр в институте Государства и права АН Республики Казахстан.

КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
О НЕДРАХ И ПЕРЕРАБОТКЕ МИНЕРАЛЬНОГО СЫРЬЯ

Раздел 1.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Задачи Кодекса Республики Казахстан о недрах и переработке минерального сырья

Задачей Кодекса Республики Казахстан о недрах и переработке минерального сырья является регулирование отношений по владению, пользованию, распоряжению недрами и отношений по переработке минерального сырья в целях обеспечения интересов настоящего и будущих поколений, научно обоснованного, рационального, комплексного использования и охраны недр для удовлетворения потребностей в полезных ископаемых, подземных водах и других нужд народного хозяйства, охраны прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепления законности в этой области.

Статья 2. Законодательство Республики Казахстан о недрах и переработке минерального сырья

1.Отношения по владению, пользованию, распоряжению недрами и отношения по переработке минерального сырья регулируются настоящим Кодексом и издаваемыми в соответствии с ним другими актами законодательства Республики Казахстан.

2.Земельные, водные (кроме подземных и минеральных вод), лесные отношения, отношения по охране и использованию животного и растительного мира, атмосферного воздуха регулируются специальным законодательством Республики Казахстан.

Статья 3. Недра Республики Казахстан

Недра - часть природной среды, которая может быть, использована для удовлетворения народнохозяйственных и иных нужд путем извлечения (отделения) ее составных частей или для размещения подземных сооружений, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод.

Статья 4. Полезные ископаемые Республики Казахстан

Полезные ископаемые являются составной частью недр и включают в себя твердые, жидкие и газообразные вещества, которые могут добываться и передаваться в целях использования в сфере материального производства.

Статья 5. Собственность на недра в Республике Казахстан

1.Недра в Республике Казахстан являются исключительной собственностью республики, составляя материальную основу ее суверенитета.

2.Право собственности на недра в Республике Казахстан осуществляется Верховным Советом Республики Казахстан на всей территории республики.

3.В Республике Казахстан частная собственность на недра не допускается. Купля-продажа, дарение и обмен участков недр запрещаются.

4.Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право собственности республики на недра, запрещаются.

Статья 6. Принципы пользования, охраны недр и переработки минерального сырья

При пользовании и охране недр, переработке минерального сырья должны соблюдаться следующие принципы:
1)платность специального пользования недрами;
2)рациональное и комплексное пользование недрами;
3)поощрение мер, направленных на повышение эффективности пользования и охраны недр;
4)применение безотходных и малоотходных технологий;
5)обязательность проведения государственной экологической экспертизы по проектам пользования недрами и переработке минерального сырья;
6)сочетание общенациональных и межгосударственных интересов в области пользования и охраны недр;
7)возмещение ущерба, причиненного недрам и другим объектам окружающей природной среды разработкой месторождений полезных ископаемых и переработкой минерального сырья;
8)безопасность работ, связанных с пользованием недрами;
9)нормирование влияния пользования на окружающую природную среду;
10)соблюдение требований законодательства о недрах и переработке минерального сырья.

Статья 7. Единый государственный фонд недр Республики Казахстан

1.В Республике Казахстан в единый государственный фонд недр входят как используемые, так и неиспользуемые части недр.
2.В Республике Казахстан минеральные ресурсы образуют единый государственный фонд месторождений полезных ископаемых и техногенных образований (отходов добычи и переработки).

Статья 8. Государственная программа развития минерально-сырьевой базы, рационального и комплексного использования минеральных ресурсов, охраны недр

1.Для обеспечения эффективной деятельности минерально-сырьевого комплекса Республики Казахстан разрабатывается и осуществляется Государственная программа развития минерально-сырьевой базы, рационального и комплексного использования минеральных ресурсов и охраны недр.
2.Порядок разработки программы определяется Правительством Республики Казахстан.

Раздел П.

ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ

Статья 9. Виды пользования недрами

Недра предоставляются в пользование для:
1. Геологического изучения.
2. Добычи полезных ископаемых.
3. Строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе сооружений для подземного хранения нефти, газа и

других веществ и материалов, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод, удовлетворения иных нужд.

Статья 10. Пользователи недрами

1.В Республике Казахстан недра в пользование предоставляются аттестованным предприятиям, организациям и учреждениям всех форм собственности, а также гражданам.

Недра для добычи и переработки радиоактивного сырья предоставляются только государственным предприятиям.

2.Порядок аттестации предприятий определяется Правительством Республики Казахстан.

3.Недра могут предоставляться в пользование предприятиям с иностранным участием, иностранным юридическим и физическим лицам на условиях контракта или концессии.

Статья 11. Основные права и обязанности пользователей недрами

1.Пользователи недрами имеют право пользоваться недрами в соответствии с целями, для которых они предоставлены.

2.Пользователи недрами обязаны обеспечить:

1)полноту геологического изучения и маркшейдерского обслуживания, достоверность учета добываемых и перерабатываемых полезных ископаемых и компонентов;

2)рациональное, комплексное использование и охрану недр;

3)безопасное для работников и населения ведение работ, связанных с пользованием недрами;

4)охрану населения и животного мира, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод и других природных объектов, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами;

5)сохранность заповедников, памятников природы, истории и культуры;

6)приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное к использованию их в народном хозяйстве в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

7)своевременное внесение платежей.

3.В случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан, права пользователей недрами могут быть ограничены в государственных интересах или интересах других пользователей недрами.

Статья 12. Предоставление недр для геологического изучения

1.Недра для геологического изучения предоставляются на условиях конкурса Правительством Республики Казахстан:

1)предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам Республики Казахстан на основании проекта на геологические изучение;

2)предприятиям с иностранным участием, иностранным юридическим и физическим лицам на условиях контракта или концессии.

2.Земельные отношения, связанные с геологическим изучением недр регулируются в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан.

3.Регистрация проекта на геологическое изучение и разрешение на занятие земельного участка для изыскательских работ, контракта или концессии в органах Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан является основанием для начала работ по геологическому изучению недр.

Статья 13. Предоставление недр для добычи полезных ископаемых и пользования в иных целях

1.Верховный Совет Республики Казахстан делегирует право предоставления недр для добычи полезных ископаемых и пользования в иных целях:

1) Правительству Республики Казахстан по месторождениям республиканского значения;

2) местным Советам народных депутатов по месторождениям местного значения, в том числе, общераспространенным полезным ископаемым.

2.Предоставление недр в пользование, равно и совершение других действий по реализации права собственности на недра, осуществляется при участии Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан и его органов.

3.Предоставление недр для добычи полезных ископаемых и пользования в иных целях осуществляется Правительством Республики Казахстан по месторождениям республиканского значения и местными Советами народных депутатов по месторождениям местного значения.

4.Предоставление в пользование недр для добычи минеральных вод и лечебных грязей осуществляется по согласованию с Министерством здравоохранения Республики Казахстан.

5.Юридические и физические лица, финансировавшие геологоразведочные работы, имеют первоочередное право на эксплуатацию разведанного месторождения, при условии соблюдения требований настоящего Кодекса. Это право утрачивается, если оно не было использовано по истечении двух лет после утверждения запасов разведанного месторождения. В случае передачи месторождения другой организации последняя должна возместить фактическую стоимость выполненных работ юридическим или физическим лицам, финансировавшим геологоразведочные работы.

Статья 14. Договор на пользование недрами для добычи полезных ископаемых, переработки минерального сырья и в иных целях

1.Право предоставления недр для добычи и переработки минерального сырья, пользования в иных целях реализуется Правительством Республики Казахстан или местными Советами народных депутатов путем заключения договора с пользователем недрами.

2.Договор на пользование недрами для добычи и переработки минерального сырья, пользования недрами в иных целях заключается при наличии у пользователя недрами акта на горный отвод и проекта предприятия, прошедшего экспертизу в:

— Министерстве геологии и охраны недр Республики Казахстан и его органах в части охраны недр, полноты извлечения полезных ископаемых из недр и полезных компонентов при переработке минерального сырья, утилизации отходов производства;

— Министерстве экологии и биоресурсов Республики Казахстан в части охраны окружающей природной среды;

— Государственном комитете Республики Казахстан по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору и его органах в части технической безопасности;

— Министерстве здравоохранения Республики Казахстан.

3. В договоре на пользование недрами предусматриваются:

1)сроки и условия пользования недрами, права и обязанности сторон;

2)обеспечение сохранности археологических и историко-культурных памятников;

3)экологические требования, при которых допускается хозяйственная и иная деятельность;

4)квоты на годовой объем используемых полезных ископаемых;
5)сроки платы и размеры платежей за пользование недрами;
6)меры по охране недр;
7)объем и условия размещения отходов производства, сроки платы и размеры платежей за отчуждение земель, условия рекультивации земель;
8)особые условия к применяемой технологии;
9)предоставляемые льготы;
10)условия и порядок применения штрафных санкций за нерациональное и некомплексное использование недр, загрязнение окружающей природной среды;
11)ответственность сторон за нарушение требований и условий договора;
12)иные, необходимые, по мнению сторон условия, не противоречащие законодательству Республики Казахстан.

Статья 15. Порядок предоставления недр для добычи полезных ископаемых и пользования в иных целях

1. Предоставление недр для добычи полезных ископаемых и пользования в иных целях осуществляется в следующем порядке, в соответствии с которым пользователь недр:
1)получает по заявке акт на горный отвод в органах Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан;
2)решает вопрос согласования места расположения предприятия (объекта) и предоставления земельного участка в соответствии с Земельным кодексом Казахской ССР;
3)обеспечивает проведение проектно-изыскательских работ, разработку проекта на пользование недрами и его экспертизу;
4)заключает договор на пользование участком недр.
2. Регистрация в органах Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан акта на горный отвод, разрешения на земельный отвод, проекта на пользование недрами, договора о предоставлении участка недр в пользование является основанием возникновения права пользования недрами для добычи полезных ископаемых и пользования в иных целях.

Статья 16. Опытно-промышленная разработка месторождения полезных ископаемых

1.Опытно-промышленная разработка месторождения полезных ископаемых или его части осуществляется без предоставления горного отвода в целях уточнения горно-геологических и других условий, выбора рациональных способов разработки месторождения и высокоэффективной технологии переработки минерального сырья.
2.Право на опытно-промышленную разработку предоставляется в исключительных случаях. Разрешение выдается Правительством Республики Казахстан по проведении экспертизы проекта работ в порядке, установленном настоящим Кодексом.
3.Земельные отношения, связанные с опытно-промышленной разработкой, регулируются в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан.
4.При реализации добытого минерального сырья и продуктов переработки взимается плата за пользование недрами.

Статья 17. Право граждан на добычу общераспространенных полезных ископаемых и пресных подземных вод в пределах предоставленных им земельных участков для собственных нужд

1.Граждане имеют право в пределах предоставленных им земельных участков производить добычу общераспространенных полезных ископаемых и пресных подземных

вод для удовлетворения собственных нужд.

2.Право на добычу общераспространенных полезных ископаемых и пресных подземных вод возникает после получения разрешения местного Совета народных депутатов.

3.При добыче общераспространенных полезных ископаемых и пресных подземных вод должны быть соблюдены требования по охране окружающей природной среды и санитарных норм в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

4.Перечень общераспространенных полезных ископаемых и условия пользования пресными подземными водами устанавливаются Министерством геологии и охраны недр Республики Казахстан.

Статья 18. Предоставление недр для захоронения вредных веществ, отходов производства и сброса сточных вод

1.Предоставление недр в пользование для захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод производства местным Советом народных депутатов по согласованию с Министерством геологии и охраны недр Республики Казахстан, Министерством экологии и биоресурсов Республики Казахстан и Министерством здравоохранения Республики Казахстан с информированием общественности и только при наличии данных инженерно-геологических и гидрогеологических изысканий, гарантирующих отсутствие возможности миграции продуктов захоронения и их распада за пределы зоны захоронения.

2.Предоставление недр в пользование для захоронения радиоактивных веществ производится Верховным Советом Республики Казахстан при наличии специального объекта, обеспечивающего экологическую безопасность, с обязательным информированием населения.

3 Строительство специального объекта должно производиться по проекту, получившему положительную оценку экспертизы в Министерстве геологии и охраны недр Республики Казахстан, Министерстве экологии и биоресурсов Республики Казахстан, государственном комитете Республики Казахстан по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору, Министерстве здравоохранения Республики Казахстан.

Статья 19. Сроки пользования недрами

1.Пользование недрами может быть срочным и бессрочным.

2.В случае срочного пользования недрами сроки устанавливаются договором. При необходимости срок пользования недрами может быть продлен.

Статья 20. Ограничения по предоставлению недр в пользование

1.В пользование могут быть предоставлены любые участки недр, находящиеся в собственности Республики Казахстан, кроме участков недр, залегающих под землями, исключенными из пользования Земельным кодексом Республики Казахстан, а также земельных участков, на которых пользование недрами может быть ограничено, в том числе:

1)расположенных в установленных границах населенных пунктов и пригородных зеленых зон;

2)занятых объектами промышленности, связи, транспорта и их охранных зон;

3)находящихся в пределах особо ценных сельскохозяйственных земель и земель с особым режимом природопользования;

4) природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;

2.Границы участков недр, не подлежащих передаче в пользование в соответствии с пунктом 2 части 1 настоящей статьи, определяются местными Советами народных депутатов.

3.Участки недр, перечисленные в пунктах 1 и 2 части 1 настоящей статьи могут быть переданы в пользование лишь после получения согласия землепользователей.

Статья 21. Основания для прекращения права пользования недрами

1.Право пользования недрами прекращается Верховным Советом Республики Казахстан, Правительством Республики Казахстан и местными Советами народных депутатов по представлению государственных органов, осуществляющих экспертизу и контроль пользования недрами в соответствии с их компетенцией в следующих случаях:

1)истечения установленного срока, либо минования надобности пользования недрами;
2)возникновения угрозы жизни или здоровью работников и населения;
3)нарушения условий договора или акта на горный отвод;
4)нарушения правил пользования недрами и их охраны;

5)при изъятии участков недр для других государственных и общественных нужд;

6)если пользователь в течение двух лет не приступил к пользованию недрами;

7)ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование.

2.Граждане могут быть лишены права добычи общераспространенных полезных ископаемых и пресных подземных вод в пределах принадлежащих им земельных участков в случае нанесения ущерба недрам и окружающей природной среде.

Статья 22. Порядок прекращения пользования недрами

1. Прекращение пользования недрами осуществляется в следующих случаях:

1)предусмотренном пунктом 2 части 1 статьи 21, пользование недрами прекращается непосредственно после принятия решения с письменным уведомлением об этом пользователя недрами;

2)предусмотренных пунктами 3 и 4 части 1 статьи 21, решение о прекращении пользования недрами может быть принято по истечении одного месяца со дня письменного уведомления пользователя недрами о допущенных нарушениях и непринятии мер по их устранению;

3) предусмотренном пунктом 5 части 1 статьи 21, пользование недрами может быть прекращено по истечении шести месяцев со дня письменного уведомления об этом пользователя.

2.Досрочное прекращение пользования недрами по инициативе пользователя может быть осуществлено по истечении шести месяцев со дня письменного уведомления собственника недр.

3.При досрочном прекращении пользования недрами ликвидация или консервация предприятия-пользователя производится в соответствии с положениями настоящего Кодекса.

4.Расходы на консервацию и ликвидацию предприятия несет пользователь недрами, если пользование недрами прекращено по причинам, изложенным в пунктах 2, 3 и 4 части 1 статьи 21, или по инициативе пользователя недрами.

5. Расходы на консервацию и ликвидацию предприятия-пользователя возмещает собственник недр, если пользование недрами прекращено по причине, указанной в пункте 5 части 1 статьи 21. При этом пользователю возмещаются понесенные затраты и ущерб от недополученной прибыли за счет нового пользователя недрами.

Раздел III

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ И ИХ ОХРАНЫ, ПЕРЕРАБОТКИ МИНЕРАЛЬНОГО СЫРЬЯ

Статья 23. Компетенция Верховного Совета Республики Казахстан в области пользования недрами и их охраны, переработки минерального сырья

I. Ведению Верховного Совета Республики Казахстан в области пользования недрами и их охраны, переработки минерального сырья подлежит:

1)осуществление права собственности на недра непосредственно или через местные Советы народных депутатов и уполномоченные им государственные органы;

2)разработка и совершенствование законодательства о недрах и переработке минерального сырья;

3)определение государственной политики и осуществление международного сотрудничества в области пользования и охраны недр, переработки минерального сырья;

4)утверждение Государственной программы развития минерально-сырьевой базы, рационального и комплексного использования минеральных ресурсов и охраны недр;

5)определение порядка организации и деятельности органов государственной власти и управления в области пользования и охраны недр, переработки минерального сырья;

6)утверждение перечней месторождений полезных ископаемых республиканского значения;

7)предоставление недр в пользование для захоронения радиоактивных веществ;

8)утверждение ставок платы за пользование недрами;

9)контроль за исполнением законодательства о недрах и переработке минерального сырья;

10)защита прав пользователей недрами;

11)прекращение права пользования недрами.

Статья 24. Компетенция местных Советов народных депутатов в области пользования недрами и их охраны, переработки минерального сырья

1. Ведению местных Советов народных депутатов в области пользования недрами и их охраны, переработки минерального сырья подлежит:

1)предоставление земельного отвода пользователю недр для геологического изучения, добычи полезных ископаемых или пользования недрами в иных целях;

2)заключение договора с пользователем недр на добычу полезных ископаемых местного значения и пользование недрами в иных целях;

3)участие в разработке и реализации на своей территории Государственной программы развития минерально-сырьевой базы, рационального и комплексного использования минеральных ресурсов, охраны недр;

4)организация и контроль за взиманием платы за пользование недрами;

5)контроль за пользованием и охраной недр;

6)прекращение самовольного пользования недрами и самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых;

7)прекращение права пользования недрами в пределах своей компетенции в случае нарушения требований настоящего Кодекса;

8)защита прав пользователей недрами;

2.Предоставление недр пользователям для добычи и переработки минерального сырья производится при участии органов Министерства геологии и охраны недр и осуществляется:

1)областными Советами народных депутатов по месторождениям местного значения;

2)районными, городскими Советами народных депутатов по общераспространенным полезным ископаемым и пресным подземным водам.

4.Предоставление в пользование общераспространенных полезных ископаемых и пресных подземных вод для удовлетворения собственных нужд граждан в пределах их земельных участков производится аульным (поселковым, сельским) Советом народных депутатов, обеспечивающим их регистрацию в территориальной геологоразведочной организации Министерства геологии и охраны недр.

Статья 25. Компетенция Правительства Республики Казахстан в области пользования недрами и их охраны, переработки минерального сырья

Ведению Правительства Республики Казахстан в области пользования недрами и их охраны, переработки минерального сырья подлежит:

1)реализация определенной Верховным Советом Республики Казахстан политики в области пользования и охраны недр, переработки минерального сырья и организация международного сотрудничества;

2)разработка Государственной программы развития минерально-сырьевой базы, рационального и комплексного использования минеральных ресурсов, охраны недр и контроль за ее реализацией;

3)регулирование отношений по геологическому изучению, пользованию недрами для добычи и переработки минерального сырья и в иных целях;

4)заключение договора с пользователем недрами на добычу полезных ископаемых по месторождениям республиканского значения;

5)установление квот на объем добычи полезных ископаемых;

6) разработка ставок платы и экономического механизма пользования недрами;

7)определение порядка учета и оценки состояния недр;

8)отнесение участков недр к объектам, представляющим особую научную и культурную ценность;

9)утверждение перечней месторождений полезных ископаемых местного значения;

10)определение порядка аттестации пользователей недр всех форм собственности;

11)запрещение работ при нарушении требований настоящего Кодекса, передача материалов в следственные органы;

12)контроль за охраной недр, рациональным и комплексным использованием минерального сырья.

Статья 26. Компетенция Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых при Правительстве Республики Казахстан в области пользования недрами и их охраны, переработки минерального сырья.

1.Ведению Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых при Правительстве Республики Казахстан в области пользования недрами и их охраны, переработки минерального сырья подлежит:

1)экспертиза и утверждение кондиций на минеральное сырье, запасов полезных ископаемых разведанных и эксплуатируемых месторождений республиканского значения;

2)списание неподтвердившихся запасов полезных ископаемых по месторождениям республиканского значения;

3)ликвидация и консервация месторождений полезных ископаемых республиканского и местного значения;

4)государственный контроль за геологическим изучением недр;

5)экспертиза учредительных документов и контрактов с зарубежными субъектами внешнеэкономической деятельности по разведке месторождений полезных ископаемых, добыче и переработке минерального сырья.

2.Кондиции на минеральное сырье и запасы полезных ископаемых, утвержденные Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых при Правительстве Республики Казахстан, являются основой для выдачи акта на горный отвод, заключения договора на пользование недрами для добычи полезных ископаемых и переработки минерального сырья по месторождениям республиканского значения.

3.Экспертный состав Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых при Правительстве Республики Казахстан формируется из представителей пользователей недрами республики.

Статья 27. Компетенция Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан в области пользования недрами и их охраны, переработки минерального сырья

1. Ведению Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан в области пользовании недрами и их охраны, переработки минерального сырья подлежит:

1)регулирование отношений по геологическому изучению недр;

2)разработка и реализация совместно с министерствами и предприятиями минерально-сырьевого комплекса Государственной программы развития минерально-сырьевой базы, рационального и комплексного использования минеральных ресурсов, охраны недр;

3)государственный учет и регистрация пользования недрами для геологического изучения, добычи и переработки минерального сырья и пользования в иных целях;

4)государственный учет изученности недр, составление и ведение государственного баланса запасов, кадастра месторождений полезных ископаемых, отходов минерального сырья;

5)экспертиза, утверждение кондиций и запасов полезных ископаемых по месторождениям местного значения;

6)списание неподтвердившихся запасов полезных ископаемых, ликвидация и консервация предприятий, эксплуатирующих месторождения полезных ископаемых местного значения;

7)экспертиза проектов геологоразведочных работ, технико-экономических обоснований и проектов добывающих и перерабатывающих предприятий, проектов на строительство водозаборов на подземные воды;

8)государственный контроль за соблюдением всеми предприятиями и организациями независимо от форм собственности установленного порядка пользования недрами и соблюдением правил и норм в области охраны недр, рационального и комплексного использования полезных ископаемых;

9)аттестация геологических, гидрогеологических, геофизических, маркшейдерских, опробовательско-аналитических работ;

10)участие в разработке экономического механизма пользования недрами и контроль за использованием фонда охраны недр и воспроизводства минеральных ресурсов;

11)развитие республиканской и региональных и информационных служб по состоянию и использованию запасов минерального сырья и другой информации о недрах, лицензирование информации о недрах;

12)приостановка или запрещение работ при нарушении требований настоящего Кодекса, передача материалов в следственные органы.

Раздел IV.

ОХРАНА НЕДР

Статья 28. Задачи охраны недр

1.Охрана недр связана с функционированием отраслей минерально-сырьевого комплекса, занятых геологическим изучением недр, добычей, переработкой и утилизацией минерального сырья.

2.Основу охраны недр составляет полнота и достоверность геологического, гидрогеологического, инженерно-геологического и технологического изучения недр.

3.Задачами охраны недр являются:

1)обеспечение полноты извлечения полезных ископаемых и компонентов, рационального и комплексного их использования;

2)сохранение и рекультивация ландшафтов и отдельных геоморфологических структур;

3)сохранение свойств энергетического состояния верхних частей недр на уровне, предотвращающем проявление техногенных процессов: землетрясений, оползней, подтоплений, просадок грунта.

4.Основными объектами охраны недр являются:

1) все источники и виды минерально-сырьевых ресурсов;
2) все стадии производственного цикла — геологическое изучение, добыча, переработка и хранение минерального сырья, утилизация отходов.

Статья 29. Основные требования в области охраны недр

1. Основными требованиями в области охраны недр являются:

1)соблюдение установленного порядка и условий договора на пользование недрами;

2)создание и внедрение эффективных систем отработки месторождений, безотходных и малоотходных технологий при переработке минерального сырья;

3)достоверный учет извлекаемых запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов, продуктов переработки минерального сырья, отходов производства и потерь;

4)предотвращение вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами, на состояние окружающей природной среды, сохранность эксплуатируемых и находящихся в консервации горных выработок и буровых скважин, а также подземных сооружений;

5)охрана месторождений полезных ископаемых от истощения, загрязнения, затопления, обводнения, пожара и других вредных факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

6)предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с их использованием, а также при подземном хранении нефти, газа, захоронении радиоактивных отходов и иных вредных веществ, сбросе сточных вод;

7)предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей для иных целей.

2. В случае нарушения требований настоящей статьи пользование недрами может быть ограничено, приостановлено или запрещено уполномоченными на то государственными органами и службами государственного контроля в соответствии с их компетенцией.

Статья 30. Условия застройки площадей залегания полезных ископаемых, размещения в местах их залегания подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых

1. Проектирование, строительство (реконструкция) промышленных и сельскохозяйственных предприятий, городов и других населенных пунктов, зданий, сооружений и объектов на площадях залегания полезных ископаемых, размещение в местах их залегания подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, запрещается.

2.Застройка площадей залегания полезных ископаемых и размещение подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, допускается в исключительных случаях, по разрешению органов Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан при условии:

1) обеспечения возможности извлечения из недр запасов полезных ископаемых;

2) возмещения ценности запасов полезных ископаемых при невозможности извлечения их из недр.

3.Целесообразность выемки запасов полезных ископаемых под застроенными площадями или сохранение объектов застройки до введения в действие настоящего Кодекса, устанавливаются технико-экономическими расчетами и обоснованием.

4.Разрешение на застройку площадей залегания полезных ископаемых и размещение подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, производится в соответствии с Положением, утверждаемым Правительством Республики Казахстан.

5.Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых и размещение подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, прекращается с возмещением ущерба, нанесенного недрам и окружающей природной среде и без компенсации произведенных затрат.

6.Руководители предприятий, организаций, учреждений и граждане, виновные в самовольной застройке площадей залегания полезных ископаемых и в самовольном размещении подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а также допустившие нарушения условий, на которых выдано разрешение, несут административную, материальную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Статья 31. Охрана участков недр, представляющих особую научную ценность

1.Редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты, участки недр, представляющие историческую, культурную и особую научную ценность, могут быть объявлены в установленном порядке заповедниками либо памятниками природы. Хозяйственная деятельность в районе указанных объектов регулируется законодательством Республики Казахстан.

2.В случае обнаружения редких геологических обнажений и минералогических образований, метеоритов, палеонтологических, археологических и других объектов, представляющих интерес для науки, пользователи недр обязаны приостановить работы и обеспечить их сохранность, сообщить в местные Советы народных депутатов и заинтересованным государственным органам.

3.Отнесение участков недр к объектам, представляющим особую научную ценность, производится Правительством Республики Казахстан по представлению Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан, а также других заинтересованных министерств и ведомств.

Раздел V

ПЛАТА ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ

Статья 32. Плата за пользование недрами

1.Пользование недрами является платным.

2.Плата за пользование недрами вводится для экономического стимулирования рационального и комплексного использования минерально-сырьевых ресурсов, охраны недр и окружающей природной среды, регулирования хозрасчетных условий для добывающих и перерабатывающих производств, решения социально-экономических проблем республики и административно-территориальных единиц, в пределах которых расположены месторождения полезных ископаемых и техногенные образования.

3.Ввод платы, размеры ставок, порядок их взимания осуществляются в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Раздел VI

ГЕОЛОГИЧЕСКОЕ ИЗУЧЕНИЕ НЕДР

Статья 33. Цели и задачи геологического изучения недр

1. Целью геологического изучения является получение необходимой и достаточной информации о недрах для использования ее в интересах народного хозяйства.

2. В задачи геологического изучения входят: комплексное геологическое изучение недр, оценка минерально-сырьевого потенциала республики, открытие месторождений полезных ископаемых, геолого-экономическая оценка их промышленной значимости, получение информации, обеспечивающей организацию рационального и комплексного пользования недрами, и данных о возможных проявлениях геологических процессов, препятствующих или затрудняющих пользование ими, а также представляющих опасность для населения и проведения хозяйственной деятельности.

Статья 34. Основные требования к геологическому изучению недр

При геологическом изучении недр должны быть обеспечены:

1.Научно обоснованная целесообразность постановки работ по геологическому изучению недр.

2.Достоверность и необходимая полнота геологического изучения недр, гидрогеологических, технологических, горнотехнических, экологических и других условий для разработки месторождений полезных ископаемых, а так же строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

3.Достоверность определения вещественного состава качества и количества запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов, проведение работ по геолого-технологическому картированию.

4.Изученность технологических свойств руд, разработка малоотходных и безотходных технологий переработки минерального сырья, составление погоризонтных геолого-технологических карт и разрезов.

5.Сохранность геологической и иной документации, получаемой в процессе геологического изучения недр, необходимых разведочных горных выработок и буровых скважин, образцов горных пород и руд, дубликатов проб полезных ископаемых, которые могут быть использованы при дальнейшем геологическом изучении и разработке месторождений, а также при использовании недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых.

6.Определение количественно-качественных характеристик техногенных образований (продуктов хвосто- и шламохранилищ, некондиционных руд и пород в отвалах и т.п.).

7.Ведение разведочных работ методами и способами, исключающими неоправданные потери минерального сырья и снижение его качества.

8.Раздельное складирование, сохранение извлекаемых из недр горных пород и

полезных ископаемых при проходке разведочных выработок и исключение их вредного влияния на окружающую природную среду.
9.Рекультивация нарушенных земельных участков.

Статья 35. Передача разведанных месторождений для добычи полезных ископаемых

1.Передача разведанных месторождений для добычи полезных ископаемых пользователю недр осуществляется Министерством геологии и охраны недр Республики Казахстан и его органами путем выдачи акта на горный отвод с полной геолого-технологической информацией и оформляется договором пользователя недр с Правительством Республики Казахстан или местным Советом народных депутатов.

2.Геологическая информация по месторождениям, передающимся в эксплуатацию, должна соответствовать требованиям разведанности месторождения и оценки запасов по стадиям.

3.Организация, разведовавшая месторождение и утвердившая запасы полезных ископаемых, несет ответственность за достоверность геологической и иной информации в административном материальном и уголовном порядке в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Статья 36. Первооткрыватели месторождений полезных ископаемых

1.Лица, открывшие неизвестное ранее месторождение, имеющее промышленную ценность, а также выявившие дополнительные запасы полезных ископаемых или иное минеральное сырье в ранее известном месторождении, существенно увеличивающими его промышленную ценность, признаются первооткрывателями месторождений.

2.Права и условия поощрения первооткрывателей определяются Министерством геологии и охраны недр республики Казахстан и другими министерствами и ведомствами согласно Положению о первооткрывателях, утверждаемому Правительством Республики Казахстан.

Статья 37. Собственность на информацию о недрах

1. Результаты геологического изучения недр Республики Казахстан, материализованные в носители информации (карты, таблицы, текстовые приложения и др.), являются собственностью заказчика, осуществлявшего финансирование работ, в результате которых получена данная информация, если иное не предусмотрено договором.

2. Право собственности на геологическую и иную информацию о недрах охраняется в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

3. Геологическая и иная информация о недрах Республики Казахстан, независимо от источников финансирования, безвозмездно в обязательном порядке сдается в органы Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан, осуществляющие ее хранение и систематизацию. Информация о недрах Республики Казахстан сдается на хранение по форме, отвечающей установленным стандартам.

4. Условия использования информации, полученной за счет собственных средств иностранных фирм, юридических и физических лиц, определяются договором.

5. Исполнитель имеет право использовать полученную в результате проведения работ информацию для научной, педагогической и иной интеллектуальной деятельности, если не затрагиваются коммерческие интересы заказчика, обусловленные договором.

6. Юридические и физические лица с учетом их участия в создании информации о недрах или в финансировании исследовательских работ имеют преимущественное право пользования информацией.

7.Реализация (передача, обмен, продажа) информации о недрах осуществляется Министерством геологии и охраны недр Республики Казахстан в порядке, устанавливаемом Кабинетом Министров Республики Казахстан.

Раздел VII

ПРОЕКТИРОВАНИЕ, СТРОИТЕЛЬСТВО И ВВОД В ЭКСПЛУАТАЦИЮ ПРЕДПРИЯТИЙ ПО ДОБЫЧЕ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ, А ТАКЖЕ ПОДЗЕМНЫХ СООРУЖЕНИЙ ДЛЯ ИНЫХ ЦЕЛЕЙ

Статья 38. Проектирование предприятий по добыче полезных ископаемых, а также подземных сооружений для иных целей.

1.Проектирование предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений для иных целей производится на основе результатов комплексного изучения недр на участке предполагаемого строительства при обязательном наличии результатов исследований в виде регламентов с учетом обеспечения технической и экологической безопасности, социально-экономического развития региона.

2.Проектирование предприятий и корректировка проектов действующих предприятий по добыче полезных ископаемых производятся на основе запасов, утвержденных по данным детальной разведки, доразведки и эксплуатационной разведки. Для простых и мелких месторождений допускается проектирование предприятий на запасах, утвержденных по результатам поисково-оценочных работ и предварительной разведки.

3.Проекты предприятий по добыче полезных ископаемых и их корректировка, а также проекты подземных сооружений для иных целей подлежат государственной экспертизе в соответствии с положениями настоящего Кодекса.

4.Места расположения предприятий по добыче полезных ископаемых или подземных сооружений для иных целей до начала проектных работ подлежат согласованию с местными Советами народных депутатов.

Статья 39. Особенности проектирования предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений для иных целей в условиях сложного прогнозирования

1. При проектировании предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений для иных целей в случаях сложного прогнозирования возможных отрицательных геологических и других последствий строительства и эксплуатации объекта проект должен пройти комплексную экспертизу в комиссии, специально создаваемой Правительством Республики Казахстан. Выводы экспертизы должны быть доведены до сведения населения через органы и средства массовой информации.

2. Советы народных депутатов обязаны информировать население о возможном размещении предприятий по добыче полезных ископаемых, а также подземных сооружений для иных целей, деятельность которых затрагивает социальные интересы местных жителей.

3. Проектирование подземных сооружений, связанных с захоронением вредных веществ и отходов производства, в том числе и радиоактивных, допускается только при наличии достоверных геологических данных о возможности локализации захороняемых веществ в строго определенных границах и обеспечения гарантии, исключающей проникновение в недра, подземные воды, на земную поверхность и атмосферу.

Статья 40. Основные требования к проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию предприятий по добыче полезных ископаемых, а также подземных сооружений для иных целей

1.Проект предприятия по добыче полезных ископаемых, в том числе на опытно-промышленную разработку месторождения и проект подземных сооружений для иных целей должны отвечать требованиям настоящего Кодекса и нормативных документов по проектированию.

2.Ущерб, причиненный собственнику и пользователю недр некачественным проектированием, возмещается проектировщиком.

3.Строительство, реконструкция и ввод в эксплуатацию предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений для иных целей запрещается:

1)если при проектировании не соблюдены требования, предусмотренные настоящим Кодексом;

2)если не соблюдены государственные стандарты и нормы проектирования;

3)при необеспечении геологического и маркшейдерского обслуживания работ.

РАЗДЕЛ VIII

ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ ДЛЯ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ И В ИНЫХ ЦЕЛЯХ

Статья 41. Пользование недрами для добычи полезных ископаемых и в иных целях

1.Недра для добычи полезных ископаемых и в иных целях предоставляются в пределах горного отвода в соответствии с положениями настоящего Кодекса.

2.Горным отводом называется часть земных недр, предоставляемая пользователям для промышленной разработки содержащихся в них полезных ископаемых или пользования недрами в иных целях.

3.Разработка месторождений за пределами горного отвода не допускается. Обмен и прирезка участков месторождений, расположенных вне границ горного отвода, осуществляются в порядке, установленном для получения нового акта на горный отвод.

Статья 42. Основные требования к разработке месторождения полезных ископаемых

При разработке месторождений полезных ископаемых должны быть обеспечены:

1)полнота извлечения запасов, применение рациональных, технологически и экологически безопасных методов добычи основных, попутных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, исключающих порчу месторождений, образование сверхнормативных потерь, выборочную отработку запасов полезных ископаемых;

2)недопущение порчи разрабатываемых и соседних с ними месторождений полезных ископаемых и предотвращение истощения ресурсов подземных вод в результате проводимых работ, а также сохранение запасов полезных ископаемых, консервируемых в недрах для последующего использования;

3)раздельное складирование, сохранение и учет попутно добываемых, временно не используемых полезных ископаемых, отходов производства, содержащих ценные компоненты;

4)достоверность геологических и маркшейдерских работ при проведении разведочных и эксплуатационных работ;

5)достоверность учета и государственной отчетности по вопросам состояния и движения запасов, потерь и разубоживания полезных ископаемых, извлечения полезных ископаемых и компонентов, использования дренажных вод, а также учет комплексности освоения и использования минерального сырья и выработанного пространства недр;

6)возмещение ущерба, причиненного собственнику недр снижением показателей извлечения полезных ископаемых и комплексности использования по сравнению с утвержденными;

7)рекультивация нарушенных земель;

8)систематическое наблюдение за состоянием массива горных пород.

Статья 43. Требования к освоению техногенных образований

1.Все техногенные образования минерального сырья, извлеченного из недр, отходы и продукты переработки (хвостошламохранилища, отвалы бедных руд, пород, шлаков и т.д.) подлежат паспортизации.

2.Разведка, оценка и ввод в эксплуатацию техногенных образований должны опережать эти работы по месторождениям с аналогичными полезными ископаемыми.

3.К изучению, проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов по добыче и переработке минерального сырья, техногенных образований предъявляются требования, изложенные в разделах VI, VII, VIII и IX настоящего Кодекса.

4.Техногенные минеральные ресурсы, образованные до введения в действие настоящего Кодекса, являются собственностью Республики Казахстан. Использование, купля-продажа техногенных образований без технико-экономической оценки запрещаются.

Статья 44. Ликвидация и консервация предприятий по добыче полезных ископаемых и пользованию недрами в иных целях

1.Ликвидация и консервация предприятия по добыче полезных ископаемых и пользованию недрами в иных целях допускаются в следующих случаях:

1)после полной отработки балансовых запасов полезных ископаемых при отсутствии перспектив их прироста;

2)обоснования невозможности повторной разработки месторождения и вовлечении в добычу забалансовых запасов при условии списания в установленном порядке запасов, утративших промышленное значение;

3)экономической нецелесообразности дальнейшей разработки месторождения или его части, а также пользования недрами в иных целях;

4)возникновения угрозы затопления или разрушения горных выработок, предотвращение которых экономически нецелесообразно;

5)отсутствия надобности в пользовании недрами в иных целях.

2.Ликвидация и консервация предприятия по добыче полезных ископаемых и пользованию недрами в иных целях осуществляются пользователем недр по специальному проекту, согласованному с Министерством геологии и охраны недр Республики Казахстан, Министерством экологии и биоресурсов Республики Казахстан, Государственным комитетом Республики Казахстан по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору и Министерством здравоохранения Республики Казахстан.

3.При ликвидации либо консервации предприятия по добыче полезных ископаемых или его части, пользованию недрами в иных целях, пользователь недр обязан:

1) пополнить на момент завершения работ геологическую и маркшейдерскую документацию и сдать на хранение по акту в органы Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан;

2)привести горные выработки и буровые скважины в состояние, обеспечивающее безопасность населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, а также сохранность месторождения;

3)решить вопрос о возможном использовании горных выработок и буровых скважин в иных народнохозяйственных целях;

4)привести земную поверхность в состояние, пригодное для использования в народном хозяйстве;

5)провести экспертную оценку геологического состояния горного массива.

До завершения процесса ликвидации и при консервации пользователь недр несет все обязанности по пользованию недрами и всю полноту ответственности в соответствии с договором и настоящим Кодексом.

Раздел IX

ПЕРЕРАБОТКА МИНЕРАЛЬНОГО СЫРЬЯ

Статья 45. Основные требования к созданию технологий переработки минерального сырья

1.Месторождение считается подготовленным для промышленного освоения при наличии эффективной технологической схемы переработки минерального сырья, которую можно положить в основу проектирования предприятия в виде утвержденных технологических регламентов.

2.Технологическая изученность должна обеспечить создание безотходных и малоотходных технологий переработки руд на уровне передовых достижений науки и техники с обязательным решением вопроса о нейтрализации или захоронении отходов.

3.Для крупных и уникальных месторождений безотходная комплексная технология переработки минерального сырья разрабатывается в двух направлениях:

1)на основе промышленных аналогов и серийно выпускаемой или подготовленной к серийному производству техники;

2)создании принципиально новой технологии безотходной или малоотходной комплексной переработки на основе новейших научных достижений.

4.Для месторождений, разведка которых осуществляется в целях пополнения минерально-сырьевой базы действующих горнорудных предприятий на перспективу, технологическая изученность должна предусматривать:

1)разработку промышленной технологии без существенной реконструкции его перерабатывающих производств с обязательным дополнением технологической схемы узлами безотходной комплексной переработки;

2)разработку новой промышленной схемы безотходной комплексной переработки руд, если эта схема обеспечивает более высокий уровень технико-экономических показателей использования минерального сырья.

Статья 46. Основные требования к проектированию объектов по переработке минерального сырья

1.Проектирование промышленных объектов по переработке минерального сырья осуществляется на основе утвержденного в установленном порядке технологического регламента на проектирование и строительство этих объектов.

2.Не допускается проектирование и строительство объектов по переработке минерального сырья с использованием технологий, наносящих неустранимые отрицательные воздействия на окружающую природную среду.

3. Разработанные проекты производств по переработке минерального сырья в соответствии с компетенцией подлежат экспертизе в Министерстве геологии и охраны недр Республики Казахстан, Министерстве экологии и биоресурсов Республики Казахстан, Государственном комитете Республики Казахстан по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору, Министерстве здравоохранения Республики Казахстан.

Статья 47. Строительство и ввод в эксплуатацию объектов по переработке минерального сырья

1. Ввод в эксплуатацию объектов по переработке минерального сырья осуществляется после окончания строительства всех природоохранных объектов и производств, обеспечивающих комплексное извлечение всех компонентов, учтенных утвержденными запасами полезных ископаемых, по полной проектной схеме.

2.Как исключение допускается ввод в эксплуатацию новых и реконструируемых предприятий по технологическим схемам, исключающим извлечение отдельных полезных компонентов, если на их продукцию не находятся потребители на момент приемки построенных объектов в эксплуатацию при условии обеспечения их складирования и сохранения качества, недопущения неустранимого отрицательного воздействия на окружающую природную среду.

3.Строительство, реконструкция и ввод в эксплуатацию предприятий по переработке минерального сырья запрещаются, если при проектировании не соблюдены требования, предусмотренные настоящим Кодексом.

Статья 48. Требования к уровню рационального и комплексного использования минерального сырья при его переработке

1. Промышленная переработка минерального сырья должна осуществляться с применением безотходных и малоотходных технологий.

2.Как исключение допускается использование технологий с образованием отходов при условии положительной оценки эколого-экономической экспертизы в следующих случаях:

1)отсутствия областей применения отходов переработки;

2)надежного складирования отходов, их учета и обеспечения сохранности полезных ископаемых и компонентов.

4.Запрещается применение технологий переработки минерального сырья, наносящих вред окружающей природной среде и приводящих к утрате ее способности к самовосстановлению.

Статья 49. Программы по созданию безотходных технологий комплексной переработки минерального сырья

1. Создание технологий безотходной и малоотходной комплексной переработки минерального сырья является долгосрочной стратегией развития всех предприятий перерабатывающих комплексов Республики Казахстан, осуществляемой на основе Государственной программы развития минерально-сырьевой базы, рационального и комплексного использования минеральных ресурсов, охраны недр.

2.Программы по созданию безотходных технологий комплексной переработки полезных ископаемых предусматривают проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектных работ по повышению комплексности использования сырья, определению областей применении отходов производства, созданию нового технологического оборудования, охране окружающей природной среды, реконструкции

действующих и строительству новых производств и другие организационно-технические мероприятия, обеспечивающие решение поставленных задач.

3.Программы периодически дополняются и обновляются с учетом результатов выполненных научных, конструкторских и проектных разработок, достижений научно-технического прогресса.

4.Степень комплексности использования минерального сырья и его уровень определяются по специальным положениям, утверждаемым Правительством Республики Казахстан.

Статья 50. Информация о технологии переработки минерального сырья

1.Информация о технологии переработки минерального сырья, разработанной как в процессе проведения геологоразведочных работ, так и эксплуатации месторождении, является собственностью организации, финансировавшей ее разработку и используется по усмотрению последней на подведомственных производствах. Передача сведений о технологии третьей стороне осуществляется собственником информации с согласия заказчика и разработчика.

2.Правом собственника на информацию технологии переработки минерального сырья могут обладать отдельные граждане в случаях, когда они финансировали технологические исследования или, являясь разработчиками технологии, выполнили исследования на уровне изобретения, подтвержденного в установленном порядке.

Раздел X

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УЧЕТ СОСТОЯНИЯ НЕДР

Статья 51. Ведение государственного учета состояния недр

1.Государственный учет состояния недр составляет основу разработки стратегии и тактики деятельности минерально-сырьевого комплекса республики и проводится по всему производственному циклу: при геологическом изучении, добыче и переработке минерального сырья, пользовании недрами в иных целях, использовании отходов производства.

2.В целях обеспечения планирования работ по геологическому изучению, рациональному и комплексному использованию полезных ископаемых, а так же решения других народнохозяйственных задач ведутся:

1)государственная регистрация работ по геологическому изучению, использованию недр для добычи полезных ископаемых и в иных целях;

2)государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых;

3)государственный кадастр отходов добычи и переработки минерального сырья, захоронения отходов;

4)государственное утверждение кондиций и запасов полезных ископаемых;

5)государственное списание и консервация запасов полезных ископаемых;

6)государственный баланс запасов полезных ископаемых;

7)государственный учет потерь минерального сырья при добыче и переработке;

8)государственный учет комплексности использования минерального сырья.

3.Составление государственного статистического учета состояния недр производится ежегодно органами Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан по материалам первичного учета и статистической отчетности пользователей об извлечении полезных ископаемых из недр, о движении запасов полезных ископаемых, о комплексном использовании полезных ископаемых и компонентов при обогащении и

металлургическом переделе, использовании вскрышных пород и отходов производства, отчетного баланса полезных ископаемых, представляемых всеми пользователями минерально-сырьевого комплекса.

4.Государственный статистический учет состояния недр ведется по специальным формам, утверждаемым Правительством Республики Казахстан.

Статья 52. Государственная регистрация работ по геологическому изучению и пользованию недрами для добычи полезных ископаемых и в иных целях

1.Все работы по геологическому изучению и пользованию недрами для добычи полезных ископаемых и в иных целях независимо от форм собственности пользователей подлежат государственному учету и регистрации в целях эффективного использования недр.

2.Государственный учет работ по геологическому изучению и пользованию недрами для добычи полезных ископаемых и в иных целях проводится на основе государственной регистрации и осуществляется по единой системе.

3.Производство работ без их регистрации запрещается.

Статья 53. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых содержит сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них попутных компонентов, горнотехнические, гидрогеологические и другие условия и их геолого-экономическую оценку, а также сведения по каждому проявлению полезных ископаемых.

Статья 54. Государственные кадастры отходов добычи и переработки минерального сырья и захоронения отходов

Государственный кадастр отходов добычи и переработки минерального сырья содержит сведения по каждому складируемому объекту, характеризующие тип или вид отходов с указанием количественно-качественных их показателей и горно-технических условий хранения и ведется по данным отчетности пользователей недрами.

Статья 55. Государственное утверждение кондиций и запасов полезных ископаемых

1.При утверждении кондиций и запасов полезных ископаемых разведанных месторождений устанавливаются их достоверность, количество и качество, условия залегания, степень изученности, народнохозяйственное значение и подготовленность месторождения для промышленного освоения.

Требования к качеству полезных ископаемых определяются кондициями, международными и государственными стандартами.

3.В целях обеспечения максимальной полноты изучения недр и организации их последующего комплексного использования устанавливаются кондиции на минеральное сырье по каждому месторождению или его части. При необходимости кондиции могут устанавливаться и по месторождениям, для которых возможно применение международных и государственных стандартов.

4.Кондиции представляют собой совокупность экономически обоснованных требований к качеству полезных ископаемых, горно-геологическим и иным условиям разработки

месторождения или его отдельных участков и разрабатываются с учетом использования основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, основных и попутных компонентов, содержащихся в оцениваемых запасах.

5.Кондиции на минеральное сырье устанавливаются как на стадиях геологоразведочных работ (оценочные, временные, промышленные), так и в процессе эксплуатации месторождений — эксплуатационные (на стадиях доразведки и эксплуатационной разведки).

6.Технико-экономические обоснования кондиций, составленные на конкурсной основе геологоразведочными, проектными организациями и пользователями недрами, а также подсчитанные на их основе запасы полезных ископаемых вновь разведанных и эксплуатируемых месторождений, подлежат утверждению в Государственной Комиссии по запасам полезных ископаемых при Правительстве Республики Казахстан по месторождениям республиканского значения и в территориальных комиссиях по запасам Министерства геологии и охраны недр по месторождениям местного значения, в том числе, по общераспространенным полезным ископаемым.

Составление технико-экономических обоснований кондиций по месторождениям республиканского значения должно осуществляться проектными организациями, ведущими проектирование объектов.

Статья 56. Государственное списание и консервация запасов полезных ископаемых

1.Добытые полезные ископаемые, а также запасы полезных ископаемых, утратившие промышленное значение, потерянные в процессе добычи, не подтвердившиеся при последующих геологоразведочных работах или разработке месторождения, подлежат списанию с отражением соответствующих изменений в Государственном балансе полезных ископаемых.

2.Разрешение на списание с учета указанных запасов кроме не подтвердившихся полезных ископаемых производится органами Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан.

Статья 57. Государственный баланс запасов полезных ископаемых

1. Государственный баланс запасов полезных ископаемых содержит сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, степени промышленного освоения, добыче, потерях и разубоживании, обеспеченности разведанными запасами.

2. Государственный баланс запасов полезных ископаемых предоставляется по заявке местным Советам народных депутатов, проектным институтам, пользователям недрами по принадлежности, заинтересованным министерствам и ведомствам.

Статья 58. Государственный учет потерь минерального сырья при добыче и переработке

Государственный учет потерь минерального сырья при добыче и переработке содержит сведения о количестве и качестве основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и компонентов, потерянных в результате разработки месторождения и переработки минерального сырья.

Статья 59. Государственный учет комплексности использования минерального сырья

Государственный учет комплексного использования минерального сырья содержит сведения об уровне извлечения основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и компонентов при добыче и переработке минерального сырья.

Раздел XI

ТЕХНИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РАБОТ, СВЯЗАННЫХ С ПОЛЬЗОВАНИЕМ НЕДРАМИ

Статья 60. Обеспечение технической безопасности ведения работ, связанных с пользованием недрами

1.При строительстве, реконструкции и эксплуатации предприятий по добыче и переработке минерального сырья, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, выполнение геологоразведочных и иных работ, связанных с пользованием недрами, должна быть обеспечена техническая безопасность производственного персонала, населения и окружающей природной среды.

2.Разрешение на производство работ при пользовании недрами в части обеспечения технической безопасности выдается Государственным комитетом Республики Казахстан по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору и его органами.

3.Ответственность за состояние технической безопасности на предприятиях, в организациях и учреждениях, осуществляющих пользование недрами и переработку минерального сырья, возлагается на их первых руководителей либо собственника предприятия.

4.Государственный контроль за соблюдением правил и норм по технической безопасности при пользовании недрами и переработке минерального сырья осуществляется Государственным комитетом Республики Казахстан по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору и его органами, на которых возлагается ответственность за соблюдение требований по обеспечению безопасности.

Статья 61. Основные требования по обеспечению безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами

1. При проведении работ, связанных с пользованием недрами, должно быть обеспечено выполнение правил и норм по технически безопасному ведению работ, а также проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации аварий и несчастных случаев.

2.Запрещается ведение работ по пользованию недрами, если их состояние представляет опасность для жизни и здоровья людей.

Раздел XII

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОХРАНОЙ И ПОЛЬЗОВАНИЕМ НЕДРАМИ

Статья 62. Задачи государственного контроля за охраной и пользованием недрами

Государственный контроль за охраной и пользованием недрами осуществляется на всех этапах деятельности минерально-сырьевого комплекса и обеспечивает:

1)соблюдение всеми пользователями недрами независимо от форм собственности установленного порядка пользования недрами;

2)выполнение обязанностей по полноте и комплексности использовании недр и их охране;

3)предупреждение и устранение вредного влияния работ на окружающую природную среду, здания и сооружения;

4)соблюдение правил ведения государственного учета состояния недр, состояния и движения запасов полезных ископаемых и компонентов, потерь и комплексности использования отходов производства;

5)полноту и достоверность геологической, горно-технической и иной информации, получаемой в процессе геологического изучения недр, пользования недрами и переработки минерального сырья, а также соблюдения иных правил и норм, установленных законодательством Республики Казахстан.

Статья 63. Государственный контроль за охраной недр, рациональным и комплексным использованием минерального сырья

1.Государственный контроль за охраной недр, рациональным и комплексным использованием минерального сырья осуществляется Министерством геологии и охраны недр Республики Казахстан и его органами, а также геологической и маркшейдерской службами добывающих и перерабатывающих предприятий, на которых возлагается ответственность за соблюдение предприятиями, организациями и учреждениями требований настоящего Кодекса.

2.Государственный контроль за геологическим изучением и экспертиза достоверности геологической информации по месторождениям полезных ископаемых осуществляется Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых при Правительстве Республики Казахстан с участием разработчиков проектов предприятий по добыче и переработке минерального сырья.

3.Положения о государственном контроле за охраной и пользованием недрами о геологической и маркшейдерской службах предприятий утверждаются Правительством Республики Казахстан.

Статья 64. Осуществление государственного контроля за охраной и рациональным пользованием недрами, комплексной переработкой минерального сырья

Органы Государственного контроля за охраной и рациональным пользованием недрами, комплексной переработкой минерального сырья осуществляют контроль за:

1) выполнением требований по охране и рациональному использованию недр, комплексной переработке минерального сырья;

2)соблюдением установленного порядка пользования недрами;

3)направлением, методикой, комплексностью, качеством и достоверностью работ по геологическому, маркшейдерскому, технологическому и аналитическому обеспечению работ при всех видах пользования недрами;

4)соблюдением установленного порядка и достоверности учета количества и качества добываемых и оставляемых в недрах запасов полезных ископаемых, продуктов переработки и отходов производства, а также участков недр, предоставляемых для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5)обоснованностью показателей извлечения полезных ископаемых и компонентов при добыче и переработке минерального сырья и их фактических значений;

6)соответствием применяемых на предприятии технологий проектным решениям, наличием и выполнением государственной программы по этим вопросам;

7)правильностью взимания платы за пользование недрами, платежей и штрафных санкций.

Контролирует также и другие вопросы охраны недр, рационального и комплексного использования минеральных ресурсов.

Статья 65. Права органов государственного контроля за охраной и пользованием недрами

Органы Государственного контроля за охраной и пользованием имеют права:

1)давать обязательные для исполнения указания об устранении нарушений настоящего Кодекса;

2)прекращать работы по геологическому изучению, если они не соответствуют утвержденным проектам или проводятся без государственной регистрации, а также в случаях нарушений правил и норм, определяющих порядок проведения этих работ;

3)приостанавливать работы, связанные с пользованием недрами в процессе добычи и переработки минерального сырья в случаях нарушения требований настоящего Кодекса;

4)применять в установленном порядке по отношению к должностным лицам предприятий и организаций, осуществляющих пользование недрами с нарушением требований законодательства о недрах, меры административного взыскания в виде наложения штрафов, ставить вопрос перед администрацией предприятий и организаций применения к ним мер дисциплинарного воздействия, а также передавать материалы в следственные органы для привлечения виновных к уголовной и материальной ответственности.

Статьи 66. Производственный контроль за охраной недр, рациональным и комплексным использованием минерального сырья

1.На предприятиях по добыче и переработке минерального сырья производственный контроль обеспечивается технологическим персоналом и отделом технического контроля (О'ГК).

2.Технологический персонал и отделы технического контроля предприятий по добыче и переработке минерального сырья несут установленную законодательством Республики Казахстан ответственность за ненадлежащее выполнение своих обязанностей.

3.Ответственность за состояние охраны недр на предприятиях, в организациях и учреждениях, осуществляющих пользование недрами и переработку минерального сырья, возлагается на их первых руководителей либо собственника предприятия.

Раздел ХШ

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОХРАНЕ НЕДР, РАЦИОНАЛЬНОМУ И КОМПЛЕКСНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ МИНЕРАЛЬНОГО СЫРЬЯ

Статья 67. Участие общественных объединений и граждан в осуществлении мероприятий по охране недр, рациональному и комплексному использованию минерального сырья

1.Общественные объединения принимают участие в деятельности, направленной на обеспечение охраны недр, рационального и комплексного использования минерального сырья в соответствии с их уставами (положениями) и законодательством Республики Казахстан.

2.Общественные объединения, а также граждане оказывают содействие государственным органам в осуществлении мероприятий по охране недр, рациональному и комплексному использованию минерального сырья путем внесения предложений, либо непосредственного участия в проведении работ, а также сообщения о нарушениях законодательства о недрах и переработке минерального сырья в соответствующие компетентные органы.

3.Государственные органы должны учитывать предложения общественных объединений и граждан при осуществлении мероприятий по охране недр, рациональному и комплексному использованию минерального сырья.

Раздел XIV

РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ ПО ВОПРОСАМ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ И ПЕРЕРАБОТКИ МИНЕРАЛЬНОГО СЫРЬЯ

Статья 68. Органы, разрешающие споры в области пользования недрами и переработки минерального сырья

Споры по владению, пользованию и распоряжению недрами, переработке минерального сырья рассматривают суды и арбитражные суды в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Статья 69. Разрешение споров между Республикой Казахстан и другими государствами

1.Споры между Республикой Казахстан и другими государствами в области пользования недрами и переработки минерального сырья рассматриваются комиссией из представителей сторон.

2.В случае, когда комиссия не пришла к согласованному решению, споры могут быть рассмотрены в порядке третейского разбирательства.

Раздел XV

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ И ПЕРЕРАБОТКЕ МИНЕРАЛЬНОГО СЫРЬЯ

Статья 70. Ответственность лиц, виновных в нарушении законодательства о недрах и переработке минерального сырья

1. Сделки, в прямой и скрытой форме нарушающие право владении, распоряжения и пользования недрами, признаются недействительными.

2.Лица, виновные в совершении указанных сделок, а также других нарушений законодательства о недрах и переработке минерального сырья, несут установленную законом дисциплинарную, материальную, административную и уголовную ответственность.

3.Законодательством Республики Казахстан может быть установлена ответственность и за другие нарушения требований законодательства о недрах и переработке минерального сырья.

4.Привлечение к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности не освобождает виновных лиц от обязанности возмещения причиненного ими вреда.

Статья 71. Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о недрах и переработке минерального сырья

Должностные лица и работники предприятий, учреждений и организаций, виновные в нарушении требований законодательства о недрах и переработке минерального сырья, вытекающих из их трудовых обязанностей и функций, либо должностного положения, — несут установленную законодательством дисциплинарную ответственность.

Статья 72. Административная ответственность за нарушение законодательства о недрах и переработке минерального сырья

Должностные лица и граждане, виновные в:

1)проведении работ по геологическому изучению недр без государственной регистрации;

2)необоснованном отказе в производстве работ по геологическому изучению и предоставлении недр для добычи полезных ископаемых и пользования в иных целях;

3)нарушении правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр, приведшим к недостоверной оценке разведанных запасов полезных ископаемых или горно-геологических условий для строительства и эксплуатации предприятий по добыче и переработке минерального сырья, подземных сооружений для захоронения сточных вод и иных целей;

4)нарушении правил и норм при разработке проектов предприятий по добыче и переработке минерального сырья;

5)несоблюдении проектных решений по добыче и переработке минерального сырья в части полноты извлечения и комплексности использования полезных ископаемых и компонентов, раздельного складирования и сохранении отходов производства;

6)выборочной отработке богатых участков месторождения, приведшей к ухудшению количества и качества оставшихся запасов, необоснованным сверхпроектным и сверхнормативным потерям полезных ископаемых;

7)необеспечении достоверного определения количества и качества полезных ископаемых при добыче и переработке;

8)искажении первичной и государственной отчетности по учету добычи и переработки минерального сырья;

9)повреждении наблюдательных режимных скважин на подземные воды, маркшейдерских и геодезических знаков;

10) невыполнении предписаний органов государственного контроля за охраной и пользованием недрами, переработкой минерального сырья, — несут административную ответственность в соответствии с законодательством Республики Казахстан

Статьи 73. Уголовная ответственность за нарушение законодательства о недрах и переработке минерального сырья

Должностные лица и граждане, виновные в:

1)самовольной добыче полезных ископаемых;

2)самовольной застройке площадей залегания полезных ископаемых;

3)невыполнении требований по приведению ликвидируемых и консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее экологическую и техническую безопасность персонала и населения, а также требований по сохранению месторождений, горных выработок и буровых скважин на время консервации;

4)невыполнении требований по захоронению отходов производства и сброса сточных вод;

5)допущении потерь складируемых вредных продуктов и отходов минерального сырья;

6)нарушении и утрате, уничтожении, похищении маркшейдерской, геологической и учетно-технологической документации, а также дубликатов проб полезных ископаемых

и керна, которые необходимы при дальнейшем геологическом изучении недр и разработке месторождений;

7)умышленном искажении либо уничтожении первичной и государственной статистической отчетности по учету добычи и переработки минерального сырья;

8)проведении работ, связанных с пользованием недрами, методами и способами, создающими угрозу для безопасности населения, загрязнения окружающей природной среды,— несут уголовную ответственность в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Статья 74. Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства о недрах и переработке минерального сырья

1.Предприятия, организации, учреждения и граждане обязаны возместить ущерб, причиненный нарушением законодательства о недрах и переработке минерального сырья в размерах и порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

2.Должностные лица и другие работники, по вине которых предприятия, организации и учреждения понесли расходы, связанные с возмещением убытков, несут административную, материальную и уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Раздел XVI

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ

Статья 75. Правила международного сотрудничества в области пользования недрами и переработки минерального сырья

Республика Казахстан осуществляет международное сотрудничество в области пользования недрами и переработки минерального сырья на основе соблюдения общепризнанных норм международного права.

Статья 76. Обязанности юридических и физических лиц и иностранных государств в области пользования недрами, переработки минерального сырья

Юридические и физические лица иностранных государств при осуществлении хозяйственной деятельности на территории Республики Казахстан в области пользования недрами и переработки минерального сырья обязаны соблюдать требования настоящего Кодекса и других законодательных актов Республики Казахстан.

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
Н. НАЗАРБАЕВ

Учебное пособие

Нажмитдин Баукеевич Мухитдинов
Алмасбек Жахангерович Тукеев
Светлана Павловна Мороз

(Для студентов юридического факультета и других факультетов учебных заведений, изучающих курс основы правоведения).

Издание набрано и сверстано на персональном компьютере
МКП "Тамыр"
Корректор *Танабаев А. Л.*
Сдано в набор 15.08.92. Подписано в печать 9.09.92. Формат 60x84 1/16.
Бумага тип №2. Печать офсетная. Усл. печ.л. 5.11. Усл. кр.-отт. 25.55.
Уч.-изд.л. 5.20. Тираж 1500 экз. Заказ № 1139. Цена договорная.

Типография КАЗНИИНКИ, 48096, Алма-Ата, ул. Богенбай батыра, 221.

Н.Б. Мухитдинов, С.П. Мороз

ГОРНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Учебное пособие

Алматы
2004

ББК 67.99(2)5я73
М 92

Рекомендовано ученым советом
Казахского национального
университета им. аль-Фараби

Рецензент
академик НАН РК, доктор юридических наук, профессор,
М.К.Сулейменов

Мухитдинов Н.Б., Мороз С.П.
М 92 Горное право Республики Казахстан:Учебное пособие. –
Алматы: Юрист, 2004. — 224 с.
ISBN 9965-431-56-6

В учебном пособии на основе анализа действующего законодательства о недрах и недропользовании рассматриваются предмет, метод и система горного права, показаны возникновение, изменение и прекращение горных правоотношений, исследуются особенности отношений по использованию и охране недр, способы воздействия права на эти отношения, определяются основные принципы горного права. Наряду с этим в работе исследуются вопросы, связанные с определением содержания и сущности государственного управления недрами, а также с установлением особенностей юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах и недропользовании.

Книга рассчитана на преподавателей, аспирантов, студентов высших учебных заведений, а также на тех, для кого данные вопросы представляют интерес.

ББК 67.99(2)5я73

М 120302900
00(05)—04

ISBN 9965-431-56-6

© Мухитдинов Н.Б., Мороз С.П., 2004.
© Издательство "Юрист", 2004.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Богатства недр составляют материальную основу суверенитета Республики Казахстан. За последние годы открыты и разведаны сотни миллиардов тонн твердых, жидких и других видов минерального сырья, создана солидная база черной и цветной металлургии, угольной, нефтяной и газовой промышленности. От того, насколько полно и эффективно будут использованы эти богатства, в значительной мере зависит процесс поднятия республики до уровня развитых стран. Однако многолетнее потребительское и бесхозяйственное отношение к богатствам недр привело к их резкому ухудшению, увеличению масштабов труднообогатимых бедных руд и образованию огромных отходов горнодобывающего и металлургического производства. По данным ученых, при этом теряется почти треть ценных компонентов. Установлено, что только в отвалах и хвостах содержится более двадцати миллиардов тонн различных руд, содержащих золото, серебро, медь, свинец, кобальт, никель, ванадий и другие металлы. Между тем речь идет об особых, невосполнимых, исчерпаемых природных запасах, установка на ресурсосбережение которых придает проблемам рационального использования и охраны недр особую остроту и актуальность.

С расширением «технической экспансии» в недра человеческая деятельность становится одним из средств изменения в них естественного течения природных процессов, антропогенное влияние такого взаимодействия с недрами пока исследовано недостаточно, хотя уже имеется значительное число примеров, когда эта деятельность стимулирует развитие в недрах стихийных бедствий (направленная сейсмичность), некатастрофических процессов, которые также оказывают серьезное влияние на среду обитания человека, мелкомасштабных, но более частых разрушительных геологических процессов: обвалов, оползней и т.д. Уже сегодня усилия специалистов различных отраслей науки направлены на то, чтобы избежать глобальных геологических процессов, спровоцированных вторжением человека в недра. В связи с этим остро встает проблема их охраны, решение которой находится на стыке ряда научных направлений: горного дела, геологии, экономики, социологии, права.

Трудности этой задачи соизмеримы с ее социальным значением. Понимая, что задачи охраны недр, прежде всего, заключаются в обеспечении научно-обоснованного, рационального и комплексного использования добываемых из них ресурсов, необходимо помнить и об экологических проблемах недропользования. В этих условиях единственно возможной и допустимой формой взаимодействия между обществом и недрами, как объектом природы, является их рациональное использование, сопровождаемое научно-обоснованной охраной, учитывающей требования объективных закономерностей. Задачи охраны недр в целом обуславливают необходимость их правовой охраны, которая в определенной мере аккумулирует все иные аспекты решения проблемы. Будучи носителем позитивной информации, о самом содержании

требований в области охраны недр, о допустимых или недопустимых действиях в отношении недр при их освоении, право выступает как эффективный и целесообразный нормативный регулятор возникающих отношений по рациональному использованию и охране недр. Его нормы устанавливают их правовой режим, права и обязанности недропользователей, ответственность за нарушение требований, закрепленных в законодательстве о недрах и недропользовании. Аккумулируя выработанные иными науками и практикой формы охраны недр, оно выступает важнейшим социальным инструментом целенаправленного регулирования этих отношений.

В условиях реализации концепции правового государства возрастает роль и социальная ценность горного права. Ведь от того насколько верно отражают правовые нормы основополагающие принципы пользования недрами, насколько правильно они определяют перспективу развития общественных отношений в данной области, в значительной мере зависит прогресс общества в обеспечении нынешнего и будущих поколений сырьевыми ресурсами.

Однако предстоит еще глубоко исследовать роль горного права в разведке месторождений, в ускорении научно-технического прогресса в добывающей промышленности, в стимулировании сокращения потерь полезных ископаемых при их добыче. Необходим тщательный анализ становления и развития горного права как отрасли права, анализ форм и методов воздействия горно-правовых норм на использование и охрану недр.

Развитию и совершенствованию тех или иных экономических отношений способствует применение таких форм и методов воздействия, которые соответствуют характеру и особенностям этих отношений. Отсюда одна из важных задач правового регулирования горных отношений заключается в том, чтобы более полно и правильно использовать весь комплекс правовых средств, который может дать горное право.

Вместе с тем наука горного права все еще значительно отстает от гражданского, экологического и земельного права. Мало издается работ, посвященных общетеоретическим проблемам использования и охраны недр. В полной мере еще не решен ряд аспектов проблемы регулирования горного права и его соотношения с родственными отраслями права. Горное право в большом долгу перед общей теорией права в области исследования тех правовых понятий и категорий, которые имеют значение для всей правовой науки. Не внося чего-либо существенного в развитие и совершенствование научного познания права как юридической реальности, все идеи и положения о формах и методах воздействия права на экономику оно берет из общей теории права. Разумеется, общая теория права как наука, имеющая объектом исследования всю правовую действительность в целом, по своему характеру призвана определять общие принципы эффективности правового регулирования общественных отношений путем укрепления правовых основ государственной и

общественной жизни, разрабатывать концептуально-понятийный аппарат права и т.д. Но свою роль базовой правовой науки она сможет успешно сыграть лишь в том случае, если все отраслевые правовые науки путем своевременной и качественной разработки собственных методологических проблем будут ее развивать и обогащать новыми идеями. Поэтому возникает настоятельная необходимость в глубоком изучении горного права как регулятора отношений по использованию и охране недр, в раскрытии социального механизма его действия.

Иначе говоря, речь идет о необходимости поднять науку горного права до уровня более развитых отраслей правовых наук, то есть разработка теоретических проблем горного права вполне назрела и отвечает требованиям юридической науки.

В соответствии с этим в работе исследованы такие проблемы горного права, как место горного права в системе права, основные этапы развития законодательства о недрах, особенности предмета и метода регулирования горного права как самостоятельной отрасли права, его основные принципы, дан анализ форм и основных способов воздействия государства на отношения по использованию и охране недр, определено соотношение горного права с другими отраслями права, показана роль законодательства о недрах и недропользовании в охране других природных ресурсов. Большое внимание уделено понятию и особенностям государственного управления недрами, а также вопросам юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах и недропользовании.

Многовековая история развития горного законодательства и горного права свидетельствует о высокой значимости недр как особого объекта природы, использованием и разработкой которых человечество занимается на протяжении всего своего существования. Горное право в процессе формирования и становления как самостоятельная отрасль права проходило различные этапы, свидетельствующие, в первую очередь, о неравномерном развитии как отрасли в целом, так и отдельных ее институтов. При этом горное законодательство неоднократно переходило от периода застоя и забвения до высшей степени систематизации законодательства - кодификации.

Сейчас мы столкнулись с ситуацией, когда законодательный акт, предназначенный для регулирования горных отношений, уже свою миссию выполнил — имеется в виду Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О недрах и недропользовании». Данный законодательный акт был рассчитан на этап перехода к рыночным отношениям и уже не в состоянии адекватно реагировать на все изменения и соответственно не может в полной мере обеспечить защиту интересов Республики Казахстан и ее природных ресурсов. В современных условиях отсутствие кодифицированного закона в сфере недропользования приводит к негативным последствиям на практике, так как нет четкости и единства в подходах к отраслевой принадлежности норм, регулирующих вопросы использования и охраны недр,

следовательно, остается неопределенной сфера регулирования специального законодательства. Да и в теоретическом плане это приводит к сомнению в единстве предмета регулирования горного права и соответственно к отрицанию самостоятельности горного права как отрасли права. Для устранения этих и других недостатков необходимо в кратчайшие сроки разработать и принять единый Кодекс Республики Казахстан о недрах и недропользовании.

Реализация закрепленных в действующем законодательстве правовых норм требует от лиц, которым они адресованы, определенных знаний, умений и навыков правоприменительной деятельности. И это определило цель и задачи изучаемого курса «Горное право». Целью данной учебной дисциплины является, прежде всего, подготовка квалифицированных специалистов-юристов в различных отраслях экономики, преимущественно в ресурсодобывающих (в том числе и в нефтегазовой сфере).

Настоящее пособие имеет также целью оказать помощь студентам в уяснении отдельных вопросов горного права, изучение которых вызывает наибольшие трудности из-за отсутствия необходимой учебной, монографической, справочной литературы, а также обратить внимание на новое законодательство о недрах и недропользовании, которое еще не нашло отражения в учебной литературе.

Глава 1

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§ 1. История возникновения горного законодательства

В истории человеческого общества горные отношения занимают особое место в системе общественных отношений. Если на первом этапе развития общества полезные ископаемые добывались в основном для удовлетворения собственных нужд, то в последующем природные богатства используются уже в производстве как сырье. Возникла горная промышленность, занимающаяся разработкой недр, всем видам полезных ископаемых, извлекаемых из недр, стали присущи свойства товара.

В России горнопромышленность зарождается в середине XVII в., к этому же времени относятся и первые законодательные акты, регулирующие порядок поиска и разработки полезных ископаемых. С появлением «рудознатцев» из иностранцев московское правительство издало несколько указов, согласно которым разрешалось искать руду на всех землях, а для постройки заводов на землях поместных, вотчинных и монастырских горнопромышленникам рекомендовалось заключение

договоров с их владельцами, но очевидно, что предметом этих договоров могло быть только использование поверхности земли[12].

Вопрос о праве землевладельца на недра впервые ставится и в законодательном порядке разрешается при Петре I. Еще в XIX в., при исследовании значения этого периода для развития горного дела, в юридической литературе отмечалось, что именно начало XVIII в. стало отправной точкой «настоящего восстановления Уральского и вообще всего Российской империи рудокопства»[13]. Первым законодательным актом, юридически определившим создание в России горной промышленности, является Именной Указ Петра I от 24 августа 1700 г. «Об учреждении Приказа Рудокопных дел», с этой даты начинается трехсотлетняя история развития горного права в России[14]. Указ Петра I от 2 ноября 1700 г. обязывал всякого, «кто в Москве или в городах ведает и впредь сведает на государевых или чьих-нибудь землях золотую и серебряную и медную или иныя какие руды», извещать об этом правительство; сообщившим обещано жалование, в отношении тех же, «кто руду скроет», данным законодательным актом предусмотрено неотложное наказание.

Целостное законоположение по горной части представляет собой Берг-коллегия, изданная 10 декабря 1719 г. одновременно с учреждением Берг-коллегии. Провозгласив принцип: «Нам одним, яко монарху, принадлежат рудокопные заводы», Петр I, «дабы Божье благославление под землею втуне не осталось», объявил, что «соизволяется всем и каждому во всех местах, как на собственных, так и на чужих землях, искать, плавить, варить и чистить всякие металлы и минералы»[15]. Этим законоположением определяется и размер участка для разработки (250 кв. сажень), и размер части прибыли, которую должны выплатить в казну горнопромышленники (одна десятая), но в этом Указе есть одно положение, которое не встречается ни в одном аналогичном, изданном в других странах, — «тем, кто изобретенные руды утаят и доносить об них не будут, или другим в сыскании, устроении и расширении тех заводов запрещать или мешать будут, объявляется жестокий гнев, неотложное телесное наказание и смертная казнь и лишение всех имений».

Конечно, данное положение не могло оставаться неизменным и в 1782 г. законом Екатерины II было отменено. Манифестом Екатерины II от 28 июня 1782 г. право частной собственности землевладельцев было расширено до таких масштабов, каких не знало законодательство ни одной из европейских стран: «право полной частной собственности в имуществах недвижимых объемлет не одну поверхность земли, но и самое ее недро; и поэтому оно простирается на все сокровенные минералы и на все минералы, из них происходящие. По сему праву доизволяется каждому в собственных его землях искать, копать, плавить, варить и чистить всякие металлы, каменный

[12] Штоф А. Горное право. СПб., 1896. С. 21
[13] Соловьев М.Е. Начало горного промысла на Урале. Екатеринбург, 1890. С. 11.
[14] Перчик А.И. Горное право: Учебник. Изд. 2-е. М.: Изд. дом «Филология три», 2002.С. 63
[15] Струков В.Г. Курс горного права. СПб., 1907. С. 65

уголь, торф и соли»[16]. Несмотря на то, что это положение самым существенным образом противоречило интересам государства, оно практически в неизменном виде перешло в содержание других законодательных актов, принятых позднее (в частности в Устав Горный 1832 г.).

Последующим важным актом горного законодательства явился Проект Горного положения от 13 июля 1806 г., изданный в виде опыта на пять лет и потому сохранивший название «проекта». Этим законодательным актом был сделан шаг к признанию начала горной свободы на землях казенных, так как любому желающему предоставлялось право искать здесь руды и возобновлять тунележащие рудники при условии обязательной поставки руды на казенные заводы. При составлении свода законов, Горное положение легло в основу Устава Горного Российской Империи 1832 г., следующие редакции которого были в 1842 г., 1857 г., которые, в свою очередь, составили основу Устава Горного 1893 г., измененного и дополненного в 1912 и 1914 г.г.

Основные правомочия землевладельца по Уставу Горному 1893 г. состояли, во-первых, в независимом владении и осуществлении пользования богатствами недр; во-вторых, в распоряжении недрами, как путем продажи недр в их естественном состоянии, так и извлеченного из недр полезного ископаемого. Устав предусматривал невмешательство казенных управлений в частную собственность землевладельцев. Им предоставлялось абсолютное и безграничное право в выборе форм и методов разработки недр, за исключением случаев ограничения права собственности в интересах соседства (сервитут: «каждый рудник должен в случае надобности делать и терпеть то, что для другого рудника полезно»).

Устав Горный 1893 г. допускал свободу поисков и разработку месторождений полезных ископаемых лишь на так называемых казенных землях, которые, однако, при существующей тогда системе хозяйствования, использовались промышленниками не столько для освоения, сколько для спекуляции этими землями. Земельные участки на реке Ухте, например, были скуплены бакинскими нефтепромышленниками с тем, чтобы удержать на бакинскую нефть монопольно высокие цены[17].

Передовые юристы России понимали, что признание права собственности на недра нераздельным элементом права собственности на землю является тормозом в развитии горной промышленности и неоднократно выступали за их отделение. В прогрессивной юридической литературе отмечалась важность разрешения этого вопроса вопреки узким интересам собственников земли[18].

Эта проблема была разрешена после октябрьской революции 1917 г., когда в первых же декретах законодатель признал, что недра не рассматриваются как

---

[16] П е р ч и к А.И. Горное право: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Изд. дом «Филологии три», 2002. С. 67.

[17] Подробнее см. об этом: М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата: Наука, 1972. С. 22-24.

[18] Я н о в с к и й А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. СПб, 1900. С. 37

принадлежность земли, а подчиняются особому правовому режиму. Этот принцип действует и в настоящее время. Вместе с тем горное законодательство многих зарубежных стран, провозгласив принцип акцессии (распространение права собственности на поверхность земли и на ее недра), до сих пор рассматривает недра составной частью и нераздельным элементом права частной собственности на землю. По Кодексу Наполеона, например, (ст. 522) в правомочия землевладельца включаются и собственность на воздушное пространство, находящееся над данным участком, и собственность на недра земли.

В условиях акцессионной системы развитие горных правоотношений идет по линии их подчинения земельным правоотношениям. Вместе с тем право частной собственности на недра и возникающие на его основе горные правоотношения носят своеобразный характер, который вытекает из особенностей недр как объекта хозяйствования. Поскольку залегающие в недрах земли полезные ископаемые не могут быть изъяты без использования земной поверхности, а право на недра признается нераздельным элементом права собственности на землю, недра не могут фигурировать в гражданском обороте самостоятельно. Они могут быть либо проданы вместе с поверхностью (землей), либо уступлены горнопромышленникам для разработки на определенных условиях. В последнем случае добытые полезные ископаемые составляют собственность не землевладельца, а горнопромышленника. Таким образом, на одном и том же земельном участке появляются два владельца с различными правами на него и противоположными интересами (кроме одного — извлечение прибыли), что, в конечном счете, отрицательно влияет на рациональное и комплексное использование месторождения полезных ископаемых и на сам земельный участок.

Принцип отделения права на поверхность от права на недра является наиболее прогрессивным и приемлемым в силу следующих положений. Во-первых, поверхность земли и недра служат различным хозяйственным целям и имеют различные экономические качества, поэтому их роль в жизни человеческого общества различна. Поверхность используется человеком как фундамент, как место, как пространственный операционный базис. Недра же служат для человека как бы первоначальным арсеналом средств труда, первоначальной природной кладовой. Во-вторых, содержащиеся в недрах земли полезные ископаемые не безграничны. Количественная ограниченность полезных ископаемых — явление всеобщее. Причем полезные ископаемые представляют собой такой вид материальных богатств, который по мере потребления выходит из сферы гражданского оборота и подвергается уничтожению. Поэтому нельзя допустить, чтобы бесценный дар природы, каким являются недра земли, содержащие полезные ископаемые, эксплуатировался по усмотрению землепользователей или горнопромышленников, ведь у государства нет иных ресурсов, кроме тех месторождений, которые имеются на его территории.

В-третьих, несмотря на различия экономической роли, между поверхностью земли и ее недрами существует тесная, неразрывная связь: их нельзя физически отделять друг от друга. Вследствие этого разработка месторождений полезных ископаемых всегда предполагает необходимость иметь определенную площадь поверхности земли, используемой для строительства горных предприятий, размещения породы и т.д. При нераздельности права на недра земли и права на ее поверхность горнодобывающему предприятию предоставляется тот участок поверхности, под которым находятся полезные ископаемые, причем, границы горного отвода должны совпадать с границей отвода земельного участка, так как собственник земли признается собственником лишь той части недр, которая по своему горизонтальному положению соответствует участку поверхности. Безусловно, такой порядок не может считаться правильным. С одной стороны, здесь под видом развития горной промышленности может быть нарушена цель землепользования, а с другой — под видом сохранения ценных культур на поверхности земли может быть нанесен вред горному делу.

При раздельности права на недра от права на ее поверхность государство приобретает возможность регулировать отвод земельных участков для нужд горного дела. Во-первых, государство может предоставить горнодобывающему предприятию не всю поверхность, покрывающую содержащие полезные ископаемые недра земли, а ее часть. Во-вторых, государство может предоставить земельный участок горнодобывающему предприятию совершенно в другом месте, а не на поверхности недр, подлежащих разработке. В-третьих, государство, если это необходимо, может отказать в предоставлении земельного участка. С точки зрения государства, объявившего недра земли государственной собственностью и признающего их самостоятельным объектом хозяйствования, нарушение интересов землепользователей допустимо только в том случае, когда интересы горной промышленности превышают их интересы.

После октябрьской революции государство национализировало основные средства производства, распространив на них право исключительной собственности государства. Декреты «О земле» (1917 г.)[19] и «О социализации земли» (1918 г.)[20] отменили право частной собственности на землю — все недра земли, воды, леса и живые силы природы перешли в собственность государства. Но порядок и способы эксплуатации недр этими актами определены не были. Первый специальный акт по горному праву — это Декрет о недрах земли, принятый СНК СССР в 1920 г.[21] Этот Декрет отменил все акты и договоры частных лиц на недра и установил монопольное положение государства в отношении добычи полезных ископаемых в лице Горного Совета ВСНХ.

---

[19] Декрет II съезда Советов от 26 октября 1917 г. // СУ РСФСР, 1917. № 1. Ст. 3.
[20] Декрет от 17 февраля 1918 г. // СУ РСФСР, 1918. № 25. Ст. 346
[21] Декрет СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. // СУ РСФСР, 1920. № 36. Ст. 171.

Изданная затем «Инструкция о порядке отвода для нужд горной промышленности поверхности и недр земных»[22] значительно ограничила, наряду с Декретом о недрах земли, принцип горной свободы, установив особый порядок поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых. Горная свобода допускалась лишь в отношении поиска полезных ископаемых, не влекущего за собой земляных работ и рубки леса и заключающегося только в поверхностном обзоре местности. Однако в силу экономической необходимости использования капиталистических элементов производства, вышеуказанной Инструкцией было предоставлено право производить на общественных землях поиски, разведку и добычу золота, платины и арендовать от государства золотоплатиновые предприятия и прииски; в связи с этим ВСНХ предписал установить, какие предприятия остаются в исключительной эксплуатации на определенных условиях (это положение изменило ст. 3 Декрета о недрах).

В дальнейшем принцип горной свободы был распространен и на другие ископаемые. Так, в «Положении о недрах земли и разработке их», принятом 7 июля 1923 г. взамен Декрета о недрах, был закреплен принцип горной свободы в области эксплуатации недр и распределения добычи полезных ископаемых, предоставив право производства горно-промысловых работ, поисков, добычи и переработки полезных ископаемых всем гражданам и юридическим лицам СССР, а также с разрешения СНК РСФСР и иностранным гражданам и их юридическим лицам[23]. Данное положение постановлением ЦИК СССР от 13 июля 1923 г. было распространено на территории всех союзных республик. Так, ст.ст. 160, 168, 170, 176 и 178 Земельного кодекса Киргизской АССР, введенного в действие также в 1923 г., предусматривалось предоставление земель, порядок их использования и контроля на особых основаниях — концессии, аренды и т.д[24].

Вышеуказанным постановлением ЦИК СССР от 1923 г. устанавливались специальные сборы за пользование недрами, которые делились на подесятинную плату и долевое отчисление с продукта добычи. Последнее, однако, не должно было превышать пяти процентов от его стоимости. Передача государственным предприятиям в эксплуатацию открытых уже месторождений полезных ископаемых осуществлялась Главным управлением горной промышленности ВСНХ СССР с предоставлением таковым преимущественного перед другими соискателями права на их разработку. Вместе с тем предусматривалось, что за пользование отводами, предоставленными в аренду, с арендатора, помимо арендной платы, которая устанавливалась ВСНХ СССР, в каждом отдельном случае должна была взыскиваться ежегодная подесятинная плата за каждую

[22] Горное дело. 1921. № 3.

[23] Положение о недрах земли и разработке их. Утв. ВЦИК и СНК СССР от 7 июля 1923 г // СУ РСФСР, 1923. № 54. Ст. 532.

[24] Земельный кодекс Киргизской АССР. Оренбург, 1923

десятину, вошедшую в состав отвода, предоставленного арендатору[25], что, несомненно, способствовало сбережению земельных ресурсов.

С образованием Союза ССР Положение о недрах земли и разработке их перестало соответствовать характеру регулируемых отношений, и, как результат, в 1927 г. появился новый нормативный акт - Горное положение Союза ССР, утвержденное ЦИК и СНК СССР от 9 сентября 1927 г. Этим документом к ведению ВСНХ были отнесены: свободный учет всех горных богатств страны; распоряжение месторождениями полезных ископаемых и производство геологических работ общесоюзного значения на всей территории СССР; установление горнопромышленного надзора[26]. Горное положение еще сохранило принцип горной свободы, предоставив всем гражданам и юридическим лицам право заниматься поисками, разведкой и разработкой месторождений полезных ископаемых. В нем подробно регламентировались права и обязанности первооткрывателя. Лицо, первым обнаружившее месторождение полезных ископаемых и подавшее заявку в установленном порядке соответствующим органам, получало исключительное право на разведку и разработку открытого им месторождения. В то же время, это положение усилило контроль государственных органов за горной разработкой, а также разделило месторождения на три категории — местные, республиканские и общесоюзные.

В период с 1921 по 1927 гг. в горнодобывающей промышленности было создано двадцать пять концессионных предприятий, первым из которых была "Аламерика" (объединенная американская компания), занимавшаяся разработкой асбестовых месторождений на Урале[27].

В концессионных договорах, заключенных в этот период, специально оговаривались вопросы обеспечения концессионерами рациональной разработки месторождений, обогащения и транспортировки добываемых ими руд. Так, например, соглашением, заключенным в 1927 г. с английским акционерным обществом «Лена — Голдфилдс Лимитед», предусматривалась возможность досрочного возврата в ведение государственных хозяйственных органов части предоставленного в концессию Киселевского угольного месторождения в Кузбассе в случае, если разведанные там запасы угля превысят установленные этим соглашением размеры потребностей концессионера, с тем, чтобы возвращаемый участок соответствовал требованиям дальнейшего рационального и самостоятельного его использования[28].

Также в горнодобывающей промышленности помимо концессий, в первой половине 20-х годов, получила распространение аренда государственной

---

[25] Вестник ЦИК СНК и СТО СССР. 1923. № 3.

[26] Горное положение Союза ССР. Утв. ЦИК и СНК СССР от 9 сентября 1927 г. // СУ РСФСР. 1927. № 68. Ст. 687, 688.

[27] Подробнее см. об этом: Е р о ф е е в а Е.В. Ленинское учение о госкапитализме в переходный период к социализму. М.: Экономика, 1969. С. 215—219, 221—222.

[28] ЦГНАХ СССР. Ф. 7024. Оп.1. Д. 232. Л. 21.

собственности кооперативными артелями и частными предпринимателями. Эта форма хозяйственных отношений, будучи легализованной изданием постановления Совнаркома РСФСР от 5 июня 1921 г. «О порядке сдачи в аренду предприятий, подведомственных ВСНХ», относительно широко использовалась каменноугольной и золотодобывающей промышленностью.

В 30-е годы ряд статей Горного положения 1927 г. перестал действовать, часть из них была отменена законодательным порядком, часть — фактически не применялась для регулирования горных отношений, прежде всего это относится к тем нормам, которые регулировали и допускали частное предпринимательство в горном деле.

Следует отметить, что вышеуказанные нормативные акты, провозглашая принцип горной свободы, ставили такие условия, которые не давали возможности частным горнопромышленникам производить беспорядочные поиски и разработку месторождений полезных ископаемых. Эти работы могли вестись в определенных рамках, исключающих частную собственность на недра и ограничивающих эксплуатацию человека человеком. При этом право распоряжения недрами и общее руководство горным делом были исключительной прерогативой государства, которое в необходимых случаях могло отказать в предоставлении месторождения под разработку.

Представляется, что данный положительный опыт должен быть учтен при разработке новых актов, регулирующих концессионные отношения, так как в результате отказа в конце 20-х годов от основных принципов НЭПа был нарушен естественный ход развития общественно-экономических отношений, особенно в аграрном секторе народного хозяйства бывшего СССР, что, несомненно, отразилось на эколого-хозяйственной практике и серьезно осложнило формирование в нашей стране рационального природопользования и ресурсосбережения.

Горное положение 1927 г. в течение длительного периода (почти пятидесяти лет) являлось основным общесоюзным нормативным актом по горному делу. Оно было отменено только с принятием Основ Законодательства Союза ССР и Союзных республик о недрах 9 июля 1975 г.[29] В 1976—1977 гг. были приняты кодексы о недрах в союзных республиках, одним из первых был принят Кодекс Казахской ССР о недрах — 4 августа 1976 г. и введен в действие с 1 января 1977 г.[30] Для сравнения можно отметить, что Кодекс о недрах РСФСР был принят 1 ноября 1976 г. и состоял из семидесяти семи статей[31].

[29]Основы Законодательства Союза ССР и Союзных республик о недрах. Утв. Верховным Советом СССР 9 июля 1975 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 84. Ст. 435.
[30]Кодекс о недрах Казахской ССР. Алма-Ата: Казахстан, 1976.
[31]Кодекс о недрах РСФСР. Закон РСФСР от 1 ноября 1976 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР.1976. № 28. Ст. 895.

Кодекс о недрах Казахской ССР состоял из одиннадцати разделов и девяносто девяти статей, и являл собой яркий образец актов того периода построения развитого социализма: компетенция республики в области регулирования горных отношений определялась в самом общем порядке, как все то, что не относится к компетенции Союза ССР.

К ведению же Союза ССР законодательством о недрах относилось: распоряжение единым государственным фондом недр в пределах, необходимых для осуществления полномочий Союза ССР в соответствии с Конституцией СССР; установление основных положений и определение единой технической политики в области использования и охраны недр; установление общесоюзных планов охраны недр и рационального использования минеральных ресурсов; государственный надзор и контроль за использованием и охраной недр, за ведением работ по геологическому изучению недр и установление порядка осуществления надзора и контроля; регулирование других вопросов в области использования и охраны недр в соответствии с Конституцией СССР и Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах.

Кодекс Казахской ССР о недрах 1976 г. был последним основным законодательным актом, регулирующим горные отношения, в период до получения Республикой Казахстан независимости, и провозглашавшим, что недра Казахстана входят и единый государственный фонд СССР и находятся в исключительной государственной собственности.

§ 2. Законодательство Республики Казахстан о недрах и недропользовании

Недра — материальная основа суверенитета Республики Казахстан. От того, как они будут использованы, в значительной мере зависит подъем экономики Казахстана и народное благополучие. Поэтому, после получения независимости и перехода к рыночным отношениям, в республике большое внимание стало уделяться проблеме вовлечения в хозяйственный оборот месторождений полезных ископаемых.

Надо отметить, что в условиях административно-командной системы Казахстан не имел никакого отношения к своим богатствам. Общественные отношения, связанные с пользованием и охраной недр, регулировались законами бывшего Союза. Собственниками недр, по существу, выступали союзные министерства и ведомства. Это наложило отпечаток, как на ход развития правовой мысли, так и в целом на правотворческую работу. Унитарный по своему характеру бывший Союз заранее обуславливал необходимость текстуального воспроизведения союзных норм в республиканских законах. В результате, исключались всякая инициатива в правотворческой работе, возможность учета местных условий при решении тех или иных задач. Кодекс о недрах Казахской ССР

1976 г., с этой точки зрения, является классическим примером. В нем мы не находим, по существу, ни одной нормы, которая бы учитывала специфику нашей страны. Не случайно, Казахстан долгое время оставался сырьевым придатком бывшего Союза. Получение независимости оказало заметное влияние на перестройку всех сторон общественной жизни. Впервые начали появляться законы, в которых стали выше ставить интересы народов Казахстана. Речь идет, прежде всего, о Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР и принятом впоследствии Законе о государственной независимости Республики Казахстан. В этих законах наиболее четко было сформулировано право народов Казахстана на недра. Эти законы твердо определили — недра Казахстана принадлежат народам Казахстана. Мы приходим к выводу, что, по существу, с принятием Декларации начинается новый этап в развитии горного законодательства. Ведь, как было показано выше, все законы бывшего Союза никогда, ни в коей мере не указывали конкретного субъекта права собственности. Только получение независимости и переход к рыночным отношениям позволили в официальном порядке заявить о признании Республики Казахстан хозяином своих природных ресурсов — земель, недр, лесов и вод.

Наряду с конституционными законами существенное значение для развития горных отношений в республике имел Кодекс Республики Казахстан о недрах и переработке минерального сырья, принятый 30 мая 1992 г.[32] Кодекс состоял из 16 разделов и 76 статей. В нем содержались нормы о праве собственности на недра, о составе государственного фонда недр, о государственном управлении недрами, о пользовании недрами. Большое внимание уделялось вопросам платности пользования недрами, переработки минерального сырья, государственного учете недр, ответственности за нарушение законодательства о недрах.

23 декабря 1991 г. был принят Закон Республики Казахстан «О концессиях в Республике Казахстан», который должен был регулировать отношения между Республикой Казахстан и иностранными юридическими и физическими лицами. Закон предусматривал, что концессия на территории Республики Казахстан предоставляется на конкурсной основе, то есть претендент на получение концессии должен доказать, что обладает способностями, необходимыми для ведения работ по разработке месторождений и средствами, необходимыми для оплаты связанных с этим расходов. Также в нем определялись права и обязанности иностранных инвесторов, желающих получить месторождения полезных ископаемых для разработки.

Эти акты имели существенные недостатки в регулировании горных отношений, так как в недостаточной мере учитывали особенности развития

[32]Законы и постановления, принятые на VII сессии Верховного Совета Республики Казахстан 12 созыва (26 мая - 24 июня 1992 г.). Т. 1. Алма-Ата: Издание Верховного Совета Республики Казахстан, 1992.

республики в условиях рыночной экономики, не в полной мере отражали интересы народов Казахстана в условиях получения независимости, поэтому они были справедливо отменены. Тем не менее, оценивая указанные акты с высоты сегодняшнего дня, мы не можем не отметить два важных новшества, которые были внесены ими. Во-первых, они последовательно объявили: недра являются собственностью государства (Республики Казахстан). Во-вторых, значительно расширили круг субъектов права пользования недрами. С момента принятия этих законов стали допускаться к разработке недр и иностранные инвесторы.

Многие специальные законодательные акты, регулирующие отношения по использованию и охране недр, носили декларативный характер. Законы слабо реагировали на то, каковы состояние эксплуатируемых месторождений полезных ископаемых и хозяйственные результаты этой эксплуатации. Они не предусматривали реальных и достаточно эффективных правовых последствий в случаях, когда предприятия, организации и граждане допускали нехозяйское отношение к недрам. В этих условиях сама жизнь определила необходимость принятия нового нормативного акта, посвященного недрам. Таким актом на данном этапе развития и совершенствования нашего общества является Указ Президента Республики Казахстан (имеющий силу закона) от 27 января 1996 г. № 2828 «О недрах и недропользовании».[33]

Указ попытался ответить на ряд взаимосвязанных между собой вопросов о недрах и недропользовании:

1) о субъекте права собственности на недра;
2) о компетенции исполнительных органов в области недропользования;
3) о праве недропользования;
4) о контрактах на разведку и добычу;
5) об охране недр и окружающей природной среды.

Изменение акцента законодательства о недрах в сторону обеспечения приоритета прав человека во взаимоотношениях с государством, его органами послужило основанием для появления в Указе нормы о том, что одной из главных задач охраны недр является охрана жизни и здоровья населения (п. 1 ст. 47). При этом, на всех стадиях недропользования, включая прогнозирование, планирование, проектирование, в приоритетном порядке должны соблюдаться экологические требования, предусмотренные законодательством об охране окружающей природной среды.

Указ по-новому решает ряд принципиальных вопросов. Прежде всего, значительно сужен предмет регулирования законодательства. Кодекс Республики Казахстан о недрах и переработке минерального сырья от 30 мая 1992 г. регулировал не только отношения по поискам, разведке и разработке полезных ископаемых, по строительству подземных сооружений, хранению

[33]О земле. О недрах и недропользовании. Официальный текст указов Президента Республики Казахстан. Алматы, 2001.

нефти, газа и т.д., но и отношения по переработке минерального сырья. В результате Кодекс имел как бы рыхлый характер, ибо минеральное сырье не относится к полезным ископаемым. В отличие от последних к ним приложен человеческий труд, следовательно, их правовой режим не может быть одинаковым с правовым режимом полезных ископаемых. В соответствии с Указом (ст. 20) переработка минерального сырья не относится к операциям по недропользованию. Лицензирование переработки его не подчиняется правилам Указа о недрах и производится в общем порядке, установленном законодательством о лицензировании. Серьезным новшеством Указа является четкое разделение субъектов права недропользования на казахстанских и иностранных недропользователей; на постоянных и временных недропользователей. Это в некоторой степени обеспечивает равенство в пользовании недрами иностранных физических и юридических лиц с казахстанскими физическими и юридическими лицами. При этом в Указе, в отличие от ранее действовавшего Кодекса, который делил право недропользования на три вида, закрепляется четыре вида права недропользования:

1) государственное геологическое изучение недр;
2) разведка;
3) добыча;
4) строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей.

Указ о недрах и недропользовании воспринял норму ст. 6 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. о том, что недра находятся в государственной собственности[34]. Тем самым данный нормативный акт четко закрепил положение о том, что частная собственность на недра в Республике Казахстан не допускается. Хотелось бы подчеркнуть, что в связи с вышеназванной конституционной нормой иногда высказываются в юридической литературе мнения о том, что, поскольку термин «исключительная собственность» не фигурирует, в определенных случаях государство может уступить свое право на недра. Однако такой подход нельзя признать правильным, ибо вторая часть ст. 6 четко указывает, что только земля в установленных законом случаях может предоставляться в частную собственность. Здесь нет указаний на недра и другие объекты природы, следовательно, они являются объектами государственной собственности, точнее исключительной государственной собственности.

Какие мотивы были положены в основу нормы Конституции о признании недр объектами права государственной собственности?

Прежде всего, следует признать, что государственная собственность на недра и некоторые другие природные объекты соответствует национальным традициям казахского народа, который не знал права частной собственности на эти природные ресурсы. Кроме того, дело не в изменении форм собственности, а в совершенствовании правового механизма реализации

[34]Конституция Республики Казахстан. Алматы: Жеті Жарғы, 1995.

требований, предъявляемых к пользованию недрами. Ибо доказано, что без определенных правовых установлений не способна обеспечить рациональное использование недр и частная собственность на недра[35].

Вместе с тем Указ четко проводит различие между недрами и теми полезными ископаемыми, которые уже извлечены пользователями. Право государственной собственности распространяется на недра лишь до тех пор, пока они находятся в естественном состоянии. Извлеченные из недр полезные ископаемые представляют собой обычные товарно-материальные ценности, поскольку к ним приложен человеческий труд, и являются собственностью недропользователя. Как указано в п. 2 ст. 5 Указа о недрах и недропользовании, если иное не предусмотрено контрактом, минеральное сырье принадлежит недропользователю.

Законодательство о недрах и недропользовании удачно решает также вопрос о платности пользования недрами. Так, в ст. 3 Указа провозглашен принцип платности недропользования. Надо сказать, что вопрос о платности пользования недрами всегда был остро дискуссионным. Но в условиях перехода к рыночным отношениям, да и в условиях рынка вообще, введение платы за природные ресурсы способно побудить предприятия, организации, граждан более рационально вести хозяйство и обеспечить эффективность разработки недр. Дело в том, что рыночный механизм расширяет границы прибыльных вложений в сбережение природных ресурсов с ростом их дефицитности, чем и объясняются достижения многих зарубежных стран с развитой экономикой в области снижения «природоемкости» производства.

Следует особо акцентировать внимание на том, что законодательство о недрах не осталось неизменным с момента своего принятия. Так, основные положения Указа о недрах и недропользовании самым кардинальным образом изменились в соответствии с законами Республики Казахстан от 11 мая 1999 г. и 11 августа 1999 г[36]. Главные изменения коснулись системы предоставления права недропользования: в частности, была полностью исключена глава 4 «Лицензирование разведки и добычи» (ст.ст. 21—41 Указа). Ранее Указ о недрах и недропользовании предусматривал, что никто не вправе осуществлять разведку и добычу полезных ископаемых без соответствующей лицензии, которая являлась безусловным основанием для предоставления земельного участка, если то было необходимо для проведения операций по недропользованию. Лицензии подразделялись на: лицензию на разведку; лицензию на добычу; лицензию на строительство и/или эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей; совмещенную лицензию (лицензию на разведку и добычу). При этом лицензия на право разведки и/или добычи предоставлялась, как правило, на основе конкурса инвестиционных программ; также допускалось предоставление лицензий на основе переговоров.

---

[35]М у х и т д и н о в Н.Б. Закон Республики Казахстан об охране окружающей природной среды в Казахской ССР: проблемы и особенности их решения // Государство и право. 1992. № 8.

[36]Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 27 января 1996 г. № 2828 «О недрах и недропользовании» (с изменениями, внесенными в соответствии с законами РК от 11.05.1999 г. № 381-I; от 11.08.1999 г. № 467-I; от 16.05.2003 г. № 416-II).

Для сравнения можно отметить, что в Российской Федерации лицензионно-контрактная система, введенная в 1992 г., продолжает действовать и в настоящее время. Закон РФ «О недрах» ввел государственную систему лицензирования, представляющую единый порядок предоставления недр в пользование и включающую информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление. Задачей государственной системы лицензирования является обеспечение: практической реанимации государственных программ развития добывающей промышленности и минерально-сырьевой базы; защиты интересов национальной безопасности; социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан РФ; равных возможностей всех юридических лиц и граждан в получении лицензий на пользование недрами; развития рыночных отношений, проведения антимонопольной политики в сфере пользования недрами; необходимых гарантий владельцам лицензий (в том числе иностранным) и защиты их права пользования недрами[37]. Российские ученые в целом позитивно оценивают государственную систему лицензирования как новый институт горного права, полагая, что в процессе предоставления недр в пользование одна сторона — государство — определяет порядок и условия, на которых оно предполагает передать недра в пользование, другая сторона — недропользователь — добровольно решает, подходят ли ему эти условия, и при положительном решении заявляет, что готов приступить к использованию недр[38]. Здесь нужно сказать, что добровольность принятия решения недропользователем об участии или неучастии в операциях по недропользованию не означает равенства его как стороны в договоре, потому что с момента принятия решения недропользователь в дальнейшем оказывается в неравном (подчиненном) положении по отношению к государству как к стороне договора. Поэтому разрешительно-контрактная система предоставления права недропользования, предусмотренная действующим законодательством Республики Казахстан о недрах и недропользовании, является более прогрессивной и приемлемой в условиях развития и совершенствования рыночных отношений, тогда как лицензионно-контрактная система выступает серьезным тормозом на пути их развития.

В завершение рассмотрения вопроса о возникновении и развитии законодательства о недрах в Республике Казахстан хотелось бы отметить, что Указ о недрах и недропользовании рассчитан на этап перехода нашего государства к рыночным отношениям, поэтому он не решает многие проблемы, связанные с охраной и рациональным использованием недр. В частности, в Указе не нашли отражение такие вопросы, как ответственность недропользователей за нарушение действующего законодательства; полномочия Президента Республики Казахстан в

[37]Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Ведомости Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 16. Ст. 834.

[38]П е р ч и к А.И. Горное право: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Изд. дом «Филология три». 2002. С. 210.

области недропользования. Нет четкости в определении предмета регулирования законодательства о недрах; в формулировке принципов недропользования и т.д. В настоящее время ведется активная работа над проектом изменений в Указы «О недрах и недропользовании» и «О нефти», который был представлен Правительством РК в Парламент РК в конце 2002 г.[39]; предполагается, в частности, дополнить Указ о недрах новой статьей 70-1 относительно государственного контроля за соблюдением недропользователями условий контракта[40]. Мы считаем, что посредством внесения отдельных изменений и дополнений в нормативные акты, уже морально устаревшие и не способные вследствие этого в полной мере учитывать особенности регулируемых ими отношений, нельзя добиться позитивного результата. Поэтому желательно взамен Указа в ближайшем будущем принятие Кодекса Республики Казахстан о недрах и недропользовании.

В этой связи требует особого внимания проблема кодификации действующего законодательства в области природопользования. В юридической литературе все четче и настойчивее высказывается идея о целесообразности принятия единого Экологического кодекса, который содержал бы как нормы общего характера, так и нормы, регулирующие отдельные виды природопользования (недропользование, водопользование, использование атмосферного воздуха и т.д.), соответственно мог бы устранить имеющиеся противоречия между отдельными актами, пробелы и дублирование правовых норм, создав единое всеобщее и всеобъемлющее правовое регулирование охраны и использования природных ресурсов[41]. На практике предложение о необходимости создания такого кодифицированного акта реализовалось во Франции, которая 18 сентября 2000 г. приняла единый Экологический кодекс. Создание Экологического кодекса Франции оценивается как одно из достижений экологического права, связанное с его унификацией и гармонизацией[42]. Вместе с тем во французском Экологическом кодексе четко проводятся грани между нормами экологического и горного права: так, согласно французскому законодательству, регулирование в области подземного газа, нефти, химикалий относится к горному праву.

---

[39]Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 декабря 2002 г. № 1352.

[40]Ч е н ц о в а О.И. Правовое регулирование отношений, связанных со специальным природопользованием: В сб.: Материалы первого Атырауского регионального правового семинара. Атырау, 2003. С. 107.

[41]См., например: Ч е н ц о в а О.И. Правовое регулирование отношений, связанных со специальным природопользованием: В сб.: Материалы первого Атырауского регионального правового семинара. Атырау, 2003. С. 119—120; И г н а т ь е в а Н.А. Законотворческие ошибки и иные недостатки действующего законодательства, причины их появления // Экологическое право. 2002. № 1. С. 27—28; и др.

[42]П а с к а л ь К р о м а р е к. О чудо-кодексе Франции // Экологическое право. 2002. № 5. С. 39-41.

С учетом вышеизложенного мы считаем, что принятие в Республике Казахстан Экологического кодекса взамен Кодекса о недрах и недропользовании абсолютно неприемлемо. Нельзя искусственно отделить вопросы, связанные с использованием недр, от вопросов, регулирующих их охрану, потому что не может быть пользования недрами без охраны, и наоборот. Если же принимать Экологический кодекс наряду с Кодексом о недрах и недропользовании, то неизбежно произойдет дублирование положений, предусматривающих охрану и использование недр. Поэтому действительно значимой и целесообразной следует признать кодификацию законодательства о недрах и недропользовании.

Дальнейшее развитие и совершенствование законодательства в сфере использования и охраны недр неизбежно должно привести к принятию Кодекса Республики Казахстан о недрах и недропользовании, потому что это обусловлено объективными закономерностями развития системы законодательства. В современных условиях отсутствие кодифицированного закона в этой области приводит к негативным последствиям на практике, так как нет четкости и единства в подходах к отраслевой принадлежности норм, регулирующих вопросы использования и охраны недр, следовательно, остается неопределенной сфера регулирования специального законодательства. Да и в теоретическом плане это приводит к сомнению в единстве предмета регулирования горного права и соответственно к отрицанию самостоятельности горного права как отрасли права. Для устранения этих и других недостатков необходимо в кратчайшие сроки разработать и принять единый Кодекс Республики Казахстан о недрах и недропользовании.

Глава 2

ПОНЯТИЕ ГОРНОГО ПРАВА И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ПРАВА

§ 1. Факторы, определяющие формирование горного права

Формирование горного права как отрасли права обусловлено определенными объективными и субъективными факторами. Во-первых, оно имеет однородную группу общественных отношений, которые составляют присущий этой отрасли права предмет правового регулирования, отличающийся по своему характеру и содержанию от предмета регулирования других отраслей права. Предмет правового регулирования горного права возникает и развивается в целях использования и охраны недр как своеобразного объекта природы. Это обстоятельство предопределяет характер общественных отношений, составляющих предмет регламентации горного права, выделяет их в самостоятельную группу отношений.

Во-вторых, горному праву соответствует особая система норм права, обладающих определенными специфическими особенностями. На современном этапе развития общественных отношений по использованию и охране недр законодательство о недрах и недропользовании является неотъемлемой и составной частью всего комплекса законодательства Республики Казахстан. Оно, прежде всего, представляет собой совокупность актов, регулирующих отношения, связанные с управлением, использованием и охраной месторождений полезных ископаемых для обеспечения страны минерально-сырьевыми ресурсами. Законодательство о недрах включает нормативные акты, регулирующие обширную область общественных отношений по поискам и разведке месторождений, учету и утверждению запасов полезных ископаемых, передаче разведанных месторождений в промышленную разработку, выдаче горных отводов на право добычи полезных ископаемых, охране права собственности и права пользования недрами. Законодательство о недрах регулирует также отношения по государственному геологическому изучению недр, строительству подземных сооружений для хранения нефти, газа, спуска сточных вод и т.д.

В-третьих, у горного права имеется особая общественно-политическая и экономическая значимость. В самостоятельном регулировании отношений по использованию и охране недр заинтересована Республика Казахстан, так как эти отношения имеют важное значение в удовлетворении потребности экономики страны в полезных ископаемых. От их правильной регламентации в значительной мере зависит эффективность пользования недрами, ибо именно недра являются тем цементирующим началом, которое объединяет все общественные отношения, связанные с их использованием в единую область отношений, урегулированных единой системой горного права.

В-четвертых, горное право обладает своеобразным методом правового регулирования, под которым понимается специфический способ воздействия на поведение участников общественных отношений по использованию и охране недр.

Горное право — это система установленных и санкционированных государством норм, регулирующих отношения по использованию и охране недр и некоторые другие, тесно связанные с ними отношения, возникающие по поводу недр.

Недра по-разному служили человеку на разных этапах общественного развития, ибо степень использования обществом предметов и сил природы определяется не законами природы, а законами развития общества. При этом на протяжении многих веков недра не рассматривались как самостоятельный природный объект. Соответственно, горное право в таком виде, в каком оно функционирует в настоящее время, сложилось не сразу. Оно прошло сложный путь развития.

В процессе развития экономических отношений недра приобретают новые качества в общественном производстве и становятся не только естественным условием и предпосылкой труда, но и средством труда в собственном смысле в горной промышленности. Вместе с тем не при всяком общественном

устройстве, даже при высоком развитии техники, может осуществляться планомерное, научно-обоснованное освоение недр земли. Признание недр вместе с водами неотъемлемой частью поверхности земли (принцип акцессии) и частная собственность на них, ограничивают развитие горной промышленности как самостоятельной, особой отрасли хозяйства. Типичным примером в этом отношении являлась царская Россия, горное законодательство которой по социальной своей сущности отражало и закрепляло, в первую очередь, интересы частных владельцев, а затем интересы горной промышленности и государства в целом. Оно фактически создавало анархию в горном деле, предоставляя землевладельцам полную свободу в распоряжении недрами земли. Всякая попытка определить рамки поведения частных владельцев по использованию недр наталкивалась на упорное сопротивление земельных собственников и, в конечном счете, решалась в их пользу.

Современное горное законодательство многих развитых стран рассматривает недра составной частью и нераздельным элементом права частной собственности на землю. Английские и американские землевладельцы могут запретить поиски, разведку и разработку месторождений полезных ископаемых любому лицу, в том числе и государству. Как гласит закон Англии, право землевладельца распространяется в глубь до середины земли и вверх до неба.

По мере развития производительных сил и рыночных отношений экономические противоречия между землевладельцами и горнопромышленниками, обусловленные признанием права на недра нераздельным элементом права частной собственности на землю, становятся одним из главных противоречий рыночной экономики. Горнопромышленник не может мириться с монопольным положением земельных собственников на недра. Ему нужны какие-то меры, которые обеспечивали бы свободное проникновение капитала в горную промышленность и способствовали бы тем самым развитию в ней рыночных отношений. Напротив, землевладелец не желает уступать свои позиции и предъявляет новые требования по увеличению горной ренты.

В результате борьбы за недра земли между землевладельцами и недропользователями в условиях научно-технического прогресса и развития рыночных отношений в странах с развитой рыночной экономикой происходит ограничение правомочий земельных собственников и вводится так называемая система «горной свободы».

При горной свободе интенсивно развиваются производительные силы общества. На арену выступает свобода конкуренции. Значительно меняется также круг и место отношений по использованию и охране недр. Этим определяется то, что даже в условиях частной собственности на недра в ряде стран горное право выделяется в качестве самостоятельной отрасли права, которое в отличие от гражданского, регулирующего отношения собственности на землю и ее недра, регулирует горные промыслы

(отношения по поискам и разведке месторождений полезных ископаемых) и деятельность горных предприятий.

Вместе с тем принцип горной свободы не решает в полной мере проблему отделения права на недра от права на поверхность. Ибо и при этой системе право частной собственности на землю выступает тормозом на пути развития горной промышленности. Как результат, горное право не выступает в качестве полнокровной отрасли в системе права.

Принцип отделения права на недра от права на поверхность впервые получил законодательное закрепление в декрете «О земле» от 26 октября 1917 г. Декрет отменил право частной собственности на землю и заменил ее всенародной государственной собственностью. Все недра земли, воды, леса и живые силы природы перешли в собственность государства.

Национализация недр тесным образом связана с национализацией земли, вод и лесов. Она была одним из мероприятий по преобразованию частной собственности на основные средства производства в общенародную. Вместе с тем здесь следует обратить внимание на одно обстоятельство, которое имеет важное значение для вопроса о правовых основах отделения недр от поверхности земли в качестве самостоятельного объекта хозяйствования.

Недра земли в силу своего исключительного положения в системе основных средств производства не были переданы в распоряжение местных органов власти. Поэтому управление ими было сосредоточено в центральных органах. Далее, поскольку разработка недр земли связана с горной промышленностью, государство не передавало недра в бессрочное пользование отдельных хозяйств. Отсюда национализация недр имела свои особенности по сравнению с национализацией земной поверхности. В ч. 2 ст. 1 «Крестьянского наказа о земле», например, подчеркивалось, что «вся земля - государственная, удельная, кабинетская, монастырская, церковная, посессионная, майоратная, частновладельческая, общественная и крестьянская и т.д. - отчуждается безвозмездно и **переходит в пользование всех трудящихся на ней.** В отношении недр ст. 2 Крестьянского наказа содержала такое указание, что все недра земли: руды, нефть, уголь, соль и т.д., а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, **переходят в пользование государства.**

В качестве особенности национализации недр необходимо также отметить, что порядок пользования недрами создавался несколько позднее, чем порядок пользования землей.

Передавая недра земли не только в собственность, но и в пользование государства, в первых же декретах законодатель признал, что в советском государстве недра не рассматриваются как принадлежность земли, а подчиняются особому правовому режиму. В противном случае право пользования недрами следовало бы определить составной частью правомочий землепользователей.

Оценивая принцип отделения права на недра от права на поверхность земли с позиций сегодняшнего дня, нельзя не отметить его исключительно важную роль в развитии горной промышленности в бывшем Союзе ССР. Он

дал возможность государству организовать научное изучение геологического строения территории страны, осуществлять комплексную разведку месторождений полезных ископаемых с целью создания минерально-сырьевой базы для индустриализации страны. Благодаря этому принципу отношения по использованию и охране недр стали носить самостоятельный характер, урегулированных в связи с этим органической совокупностью правовых норм, ядром которой является законодательство о поиске, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых.

Однако законодательство о недрах бывшего Союза ССР в силу особого характера политического режима того времени не могло с точной последовательностью и планомерностью проводить идею самостоятельности недр и использовать все вытекающие отсюда выгодные последствия по разработке месторождений полезных ископаемых. В течение короткого промежутка времени издавалось множество законов и подзаконных актов, направленных на регулирование отношений по использованию и охране недр, которые во многих случаях противоречили друг другу, вследствие чего они не применялись или применялись крайне слабо.

Не было должной последовательности в использовании частной инициативы в горном деле, допущении иностранных инвесторов к освоению недр. Так, до 1920 г. с разрешения соответствующих государственных органов к геологическому изучению и разработке месторождений могли быть допущены частные, в том числе иностранные юридические и физические лица. Однако декрет «О недрах земли», принятый СНК РСФСР в 1920 г.[43], отменил все акты и договоры частных лиц на недра и установил монопольное положение государства в отношении добычи полезных ископаемых в лице Горного Совета ВСНХ, на который возлагались обязанности по эксплуатации недр и распределению добытых ископаемых. Наряду с этим он также должен был осуществлять надзор за горно-промысловыми операциями.

Декрет «О недрах земли» и «Инструкция о порядке отвода для нужд горной промышленности поверхности и недр земных»[44] значительно ограничили систему горной свободы, установив особый порядок поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых. Горная свобода допускалась лишь в отношении поиска полезных ископаемых, не влекущего за собой земляных работ и рубки леса и заключающегося только в поверхностном обзоре местности.

Однако острая потребность в увеличении геолого-разведочных работ и создании разветвленной сети горной промышленности не могли примириться с идеей ограничения частной инициативы в горном деле. Поэтому в 1921 г. во изменение ст. 3 Декрета «О недрах земли» всем гражданам и их объединениям было предоставлено право производить на общественных землях поиски, разведку и добычу золота, платины и арендовать у государства золотоплатиновые предприятия и прииски. В связи

[43]СУ РСФСР. 1920. № 36. Ст. 171.
[44]Горное дело. 1921. № 3.

с этим ВСНХ предписал установить, какие предприятия находятся в исключительной эксплуатации государства, а какие могут быть сданы частным лицам на определенных условиях.

В дальнейшем система горной свободы была распространена и на другие ископаемые, потому что с каждым открытием новых неизвестных месторождений государство приобретало дополнительные материальные богатства, что особенно было важно в период восстановления народного хозяйства. Поэтому Положение «О недрах земли и разработке их», принятое в 1923 г., законодательно закрепило принцип горной свободы и предоставило право производства поисков, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых всем гражданам и юридическим лицам (в том числе и иностранным юридическим и физическим лицам)[45].

Система горной свободы получила дальнейшее развитие в Горним положении Союза ССР, принятом ЦИК и СНК СССР 9 ноября 1927 г.[46] Горное положение сохранило принцип горной свободы, предоставив всем гражданам и юридическим лицам заниматься поисками, разведкой и разработкой месторождений полезных ископаемых.

Вместе с тем Горное положение было принято в тот период, когда в бывшем Союзе ССР начал набирать силу тоталитарный режим. В результате нормы Горного положения, будучи формально не отмененными, фактически не применялись. По существу, в течение почти 50 лет отсутствовал нормативный акт, регулирующий отношения по использованию и охране недр, это не могло не сказаться как на эффективности пользования недрами, так и на развитии правовой мысли в этой области.

В 1975 г. были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах[47] и в соответствии с ними — Кодексы о недрах союзных республик.

Основы законодательства о недрах предоставили решение всех важных вопросов пользования недрами центральным органам. Союзные республики, но существу, были полностью отстранены от участия в управлении недрами, содержащими необщераспространенные полезные ископаемые. Собственниками недр фактически выступали союзные министерства и ведомства. Лишь развал бывшего Союза ССР и получение независимости дали возможность Казахстану и другим бывшим союзным республикам распоряжаться своими природными богатствами.

Получение независимости Республикой Казахстан положило начало новому этапу в развитии горного права. Декларация «О государственном суверенитете Казахской ССР», Закон «О государственной независимости республики Казахстан» и другие нормативные акты рассматривают недра самостоятельным природным объектом, а право пользования недрами самостоятельным правовым институтом. Законодательство Казахстана,

[45]СУ РСФСР. 1923. № 54. Ст. 530.
[46]СУ СССР. 1927. № 68. Ст. 678.
[47]Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 39. Ст. 643.

признавая недра материальной основой суверенитета Республики, восприняло систему горной свободы и допускает к поискам, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых всех граждан и предприятия, в том числе иностранные юридические и физические лица. Все это способствует повышению эффективности пользования недрами и создает условия для дальнейшего развития горных отношений.

В странах СНГ недра также объявлены самостоятельными объектами права. В Российской Федерации, на Украине и в других государствах ближнего зарубежья получение горного отвода не влечет за собой автоматического получения земельного отвода. В свою очередь, наличие права на земельный участок не дает оснований землепользователю приступить к добыче обнаруженных на его участке полезных ископаемых. Для этого необходимо в установленном порядке оформить горный отвод.

Итак, главным и определяющим фактором, формирующим горное право как отрасль права, является наличие недр как особого природного объекта. Нормы горного права имеют задачей регулирование отношений по использованию и охране недр. С учетом этого и строятся цели и задачи данной отрасли права.

§ 2. Предмет и метод горного права

Предмет правового регулирования — однородная группа общественных отношений, допускающая применение к ним единой правовой формы. Он выступает решающим квалифицирующим критерием системы права потому, что особенности той или иной отрасли права, прежде всего, обусловлены своеобразием соответствующего вида общественных отношений. Как совершенно верно отмечалось в юридической литературе, даже при самой богатой фантазии трудно представить себе такую ситуацию, когда бы государство и общество «просто так» были заинтересованы в обособлении той или иной отрасли; эта заинтересованность всегда выражает в сфере политики назревшие потребности общественного развития[48]. Следовательно, обосновать самостоятельность горного права — это значит выделить круг однородных общественных отношений, которые объективно требуют объединения их в единую отрасль — горное право. Самое главное при исследовании предмета той или иной отрасли - это выявить его ядро, то есть общественные отношения, глубинное социально-экономическое, политическое содержание которых и вызвало к жизни данную отрасль, предопределило своеобразие ее юридического режима[49].

Однако чтобы выявить специфичность предмета правового регулирования, недостаточно охарактеризовать горные правоотношения как урегулированные нормами горного права общественные отношения, в которых стороны выступают носителями соответствующих прав и

[48] Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 171.
[49] Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата: Казахстан, 1983. С. 34—35.

обязанностей по поводу недр. Понимание правоотношений как урегулированных нормами права отношений в равной мере пригодно для земельных, водных, лесных правоотношений. Оно не раскрывает, во-первых, сущности устанавливаемых и обеспечиваемых правовыми нормами прав и обязанностей сторон; во-вторых, не выявляет черты и особенности общественных отношений, которые вызывают объективную необходимость их регулирования в особых правовых формах, то есть не отвечает на вопрос, почему данные правоотношения самостоятельны и почему они должны регулироваться нормами именно этой, а не другой отрасли права.

Считаем необходимым подчеркнуть, что предмет горного права — общественные отношения по пользованию и охране недр — не случайно названы горными, а не «недренными» по аналогии с земельными, лесными и водными правоотношениями. Отдельные ученые полагают, что термин «горные отношения» используется законодателем из-за непривычного звучания слова «недренные отношения», при этом подчеркивается, что поскольку все важнейшие аспекты правового регулирования и в дальнейшем будут развиваться именно на основе и в рамках законодательства о недрах, то напрашивается вывод о том, что горное законодательство прекратило свое существование, будучи поглощенным законодательством о недрах[50]. Впервые этот вопрос поднимался в связи с принятием Основ законодательства Союза ССР о недрах взамен Горного положения Союза ССР. В тот период позиция законодателя объяснялась следующим: во-первых, более точно отразить круг регулируемых законодательством о недрах общественных отношений; во-вторых, устранить почву для сомнения относительно предмета регулирования закона о недрах в связи с применением термина «горные отношения», который ассоциируется только с добычей и разведкой месторождений полезных ископаемых, тогда как термин «законодательство о недрах» более ясно указывает, что недра используются не только как источник добычи полезных ископаемых, хотя это является главным в содержании предмета горного права, но и как место расположения подземных сооружений, хранения нефти, сброса сточных вод и т.д. В настоящее время подход законодателя к проблеме правового регулирования горных отношений остается таким же, соответственно, соотношение понятий «горное законодательство» и «законодательство о недрах» тождественно соотношению между терминами «горный» и «недра». В этом и заключается определенная специфика, связанная со структурой предмета горного права.

Структура предмета правового регулирования представляет собой дифференциацию по признаку единства составных компонентов об-

[50]Б а ш м а к о в Г.С. Крупный шаг в развитии законодательства о недрах // Правоведение. 1975. № 6. С. 98.

щественных отношений, образующих данный предмет. Следовательно, чтобы определить структуру предмета горного права, необходимо выявить объективно взаимосвязанные и взаимообусловленные группы отношений, являющихся элементами этого предмета. Отвечая на вопрос о том, какие отношения образуют предмет правового регулирования в горном праве, следует учитывать особые свойства недр, выступающих как объект хозяйствования и объект права.

Освоение недр — сложный процесс, состоящий из нескольких взаимосвязанных стадий, на каждой из которых возникает определенная группа общественных отношений. Это — отношения по геологическому изучению недр, по разработке и освоению разведанных запасов, использованию недр в иных целях, не связанных с добычей полезных ископаемых (строительство подземных сооружений, хранение нефти, газа, сброс сточных вод и т.д.). Однако какими бы существенными не были эти различия, все они возникают по поводу недр и являются едиными в своей основе. Поэтому отношения по владению, пользованию и распоряжению недрами, то есть горные отношения как самостоятельная область отношений, на которые оказывает воздействие право, представляют собой диалектическое единство названных отношений, структурные подразделения в предмете горного права.

Классификация видов горных отношений, также как и любых других видов правоотношений, может быть произведена по различным основаниям. Так, выделяют абсолютные и относительные горные правоотношения.

По общепринятому мнению, специфика абсолютных прав состоит в том, что им противостоит обязанность не конкретного лица, а всех третьих лиц, причем такая обязанность связана не с совершением положительных действий, а с воздержанием от совершения действий, ущемляющих абсолютное право. Свойства абсолютных прав присущи отношениям права государственной собственности на недра, которые устанавливают правовую связь между государством-собственником и всеми пользователями недрами. Право государственной собственности на недра, как абсолютное право, обязывает недропользователей уважать это право и не совершать никаких действий в нарушение его.

В отличие от абсолютных, относительные правоотношения характеризуются тем, что в них права управомоченного лица противостоят обязанностям конкретных субъектов и выражаются не в воздержании, а в совершении активных действий. Относительное право не оказывает какого-либо воздействия на поведение третьих лиц, и, следовательно, может быть, нарушено или исполнено только конкретными участниками правоотношений.

Большинство горных правоотношений складываются как относительные. Это — отношения по предоставлению и изъятию недр из пользования, по поискам и разведке месторождений полезных ископаемых, по пользованию недрами. Во всех этих правоотношениях праву

управомоченного соответствует обязанность конкретно определенного лица, то есть участника данного правоотношения по пользованию недрами.

Деление горных правоотношений на абсолютные и относительные имеет большое практическое и теоретическое значение. Принадлежность к одной из этих категорий определяет значительное своеобразие субъективного состава горных правоотношений, характер заключенных в них прав и обязанностей, порядок их прекращения и т.д. Кроме того, указанная классификация важна для правильного определения правового режима недр, и, следовательно, для надлежащей охраны. Регламентация и охрана абсолютных горных правоотношений (например, право государственной собственности на недра) строятся несколько иначе, чем регламентация и охрана относительных правоотношений (например, право на разведку и добычу полезных ископаемых).

Охарактеризованное деление имеет большое значение для определения форм правового регулирования общественных отношений, которые складываются в сфере использования и охраны недр. Однако оно недостаточно для классификации всех имеющихся видов горных отношений, ибо не позволяет показать, чем один конкретный вид правоотношения отличается от другого, каковы его характерные особенности и т.д. Поэтому классификацию горных правоотношений следует производить и по другим признакам, в частности, по содержанию (учет особенностей, заключенных в правоотношениях прав и обязанностей), по характеру правоспособности недропользователей как участников горных правоотношений. Существуют и другие варианты классификации. Например, по цели использования недр. В этом случае выделяются правоотношения, связанные с использованием и охраной месторождений полезных ископаемых; правоотношения, связанные с предоставлением недр для строительства подземных сооружений и захоронений отходов производства; правоотношения, возникающие по поводу геологического изучения недр и другие.

В целом можно выделить три основные группы горных правоотношений: 1) отношения по геологическому изучению недр; 2) отношения по разведке и добыче полезных ископаемых; 3) отношения по строительству и эксплуатации подземных сооружений. Каждая группа имеет определенные особенности по основаниям возникновения, субъектному составу и ряду других признаков. Однако какими бы существенными эти различия не были, они едины в своей основе, потому что все они возникают по поводу недр как особого объекта природы. Поэтому горные отношения как самостоятельная область общественных отношений, на которые оказывает воздействие право, не сводятся в отдельности ни к отношениям по геологическому изучению недр, ни к отношениям по добыче полезных ископаемых и т.п., а представляют собой диалектическое единство всех этих отношений, которые входят как структурные подразделения в предмет горного права. Именно совокупность этих трех групп отношений придает предмету горного права качественно новую характеристику, специфичность, требует регулирования особой отраслью права.

Вопрос о методе правового регулирования — важная проблема любой отрасли права, и это не случайно. Признание того, что право активно воздействует на экономические отношения и является средством их закрепления и дальнейшего развития, еще недостаточно для обоснования творческой роли права. Нужен конкретный анализ форм и методов правового регулирования общественных отношений, выявление характерных для той или иной отрасли права средств воздействия. Существует множество правовых средств, оказывающих воздействие на экономику. Но полному проявлению экономических закономерностей, использованию их для достижения поставленных целей способствует только применение таких способов воздействия, которые по своей природе точно отражают сущность данных отношений. Применение несоответствующих средств отрицательно воздействует на развитие общественных отношений и препятствует действию объективных закономерностей, присущих данному обществу. Поэтому изучение и анализ метода правового регулирования горного права обусловлены самой необходимостью обеспечить эффективность воздействия этой отрасли права на отношения по использованию и охране недр, существованием различных приемов и способов регулирования этих отношений.

Для дальнейшего развития горных отношений и обеспечения на этой основе рациональной и комплексной разработки недр необходимо использовать, с учетом особенностей этих отношений, весь комплекс правовых средств, которые может дать горное право. Без этого эффективное управление процессом освоения недр невозможно. Рассмотрение метода горного права в то же время есть анализ самого горного права с точки зрения его самостоятельности и определения юридических возможностей по направлению горных отношений в желательное для государства и общества русло. Как уже говорилось, отношения по освоению недр в широком смысле этого слова составляют предмет регулирования разных отраслей права. Чтобы воздействовать на эти отношения, приходится применять различные по своему характеру методы правового регулирования. Поэтому необходимо установить оптимальное соотношение правовых средств в регулировании тех или иных сторон отношений по освоению недр. Для этого необходимо выявить наличие у горного права специфического способа воздействия на горные отношения и установить то общее и особенное, что свойственно данному способу.

В юридической литературе немало глубоких исследований, посвященных понятию и структуре метода правового регулирования, который определяет, по общему мнению, способ достижения стоящей перед правовым регулированием цели. Однако, несмотря на значительные достижения правовой науки в анализе сущности структуры метода, некоторые вопросы остаются по-прежнему дискуссионными. В частности, нет единства во взглядах на количество элементов метода, его роль в конструировании той или иной отрасли права.

Наряду с этим, ученые единодушно признают метод правового регулирования в качестве юридического инструментария воздействия на общественные отношения, общепризнано положение о первичности предмета и вторичности метода правового регулирования, при этом именно содержание метода правового регулирования предопределяет приемы воздействия, и отрыв таковых от содержания регулируемых отношений отрицательно сказывается на эффективности регулирования. Метод правового регулирования не может быть ничем иным, кроме как системным явлением[51], так как системный характер носят общественные отношения, на которые воздействует метод правового регулирования.

В теории права также признано, что в зависимости от характера субъективных прав и обязанностей регулятивные нормы подразделяются на три вида: обязывающие — нормы, устанавливающие обязанность совершить определенные положительные действия; запрещающие — нормы, обязывающие лиц воздержаться от совершения действий известного рода (запреты); управомачивающие — нормы, устанавливающие субъективные права с положительным содержанием. Такое деление органически связано не только с особенностями регулятивных функций, но и с характером регулятивного воздействия, которое осуществляется при помощи обязывающих предписаний (обязывающие нормы), запретов (запрещающие нормы) и дозволения (управомачивающие нормы)[52].

В любой отрасли права имеются все эти виды названных велений, причем предписание, запрет, дозволение связаны между собой настолько, что существование одного из них немыслимо без остальных. Метод правового регулирования как раз характеризуется объединением этих способов велений, причем в каждой отрасли они сочетаются по-разному. При этом сущность и характерные черты отраслевых методов зависят от того, какой из этих трех способов в ней преобладает. Фактором, выдвигающим тот или иной способ на первый план, является характер регулируемых общественных отношений, то есть предмет правового регулирования.

В горном праве обязывающие нормы преобладают над дозволяющими и запрещающими. Такой характер метода горного права в целом отражает социально-экономическое содержание горных отношений и соответствует целям государства, как субъекта права собственности на недра.

Соответственно, горному праву присущ императивный метод правового регулирования. В юридической литературе выделяются следующие признаки императивного метода регулирования:

1)государство определяет поведение субъектов правоотношения (через

[51] Сорокин В.Д. Метод правового регулирования (теоретические проблемы). М., 1976. С. 72.
[52] Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1.С. 259.

установление их прав и обязанностей) путем односторонне-властных предписаний, содержащихся в правовых актах, носящих, как правило, нормативный характер;

2)это предписание детально регламентирует поведение сторон;

3)взаимные права и обязанности сторон порождены государством (а, не скажем, взаимным соглашением) и вытекают из того нормативного акта, который регулирует данное отношение;

4)стороны не вправе отступать от исполнения предписаний государства, которые носят для них обязательный характер;

5)исполнение предписаний государства обеспечивается механизмом принуждения, реализуемым уполномоченным органом государства либо через суд, либо в одностороннем порядке;

6)возможность выбора поведения сторон, в том числе на основе их взаимного соглашения, либо вообще отсутствует, либо касается несущественных моментов;

7)неисполнение предписания влечет за собой юридическую ответственность нарушителя (финансово-правовую, административную или даже уголовную);

8)субъект, представляющий в правоотношении государство, наделен более широкими правами, чем другой, и, как правило, обладает такими властными полномочиями, которые дают ему возможность принудительной реализации предписаний государства[53]. Как видим, данные признаки характерны для императивного метода, применяемого в горном праве.

Для выявления специфики отраслевого метода необходимо рассматривать его в динамике, в сочетании с предметом правового регулирования. Так как в статике методы одной отрасли не всегда отличаются от методов другой, что обусловлено системностью метода, влиянием общеправового воздействия на конкретные способы регулирования общественных отношений. Особенности отраслевого метода следует искать не в его структуре, не в формальных признаках, хотя в определенных случаях для разграничения разнохарактерных отраслей это имеет значение, а в его проявлениях при регулировании конкретных отношений. Ибо обязывающая сущность разных отраслей права по-разному отражается в правах и обязанностях, в средствах их обеспечения и т.д.; в элементах и сторонах правоотношений. В этом суть обусловленности метода предметом, влияния последнего на формирование средств воздействия.

С точки зрения общего правового положения сторон обязывающий характер норм горного права выражается в наделении недропользователей горной правоспособностью — это означает возможность

[53]Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы: ТОО «Баспа», 2001. С. 87-88.

того или иного лица иметь права и нести обязанности, связанные с использованием и охраной недр. Горная правоспособность не является равной для всех пользователей недрами. В связи с особенностями недр как объекта права некоторые лица могут вовсе не обладать горной правоспособностью, другие могут обладать ею лишь для приобретения прав и обязанностей по использованию недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, третьи — по разработке месторождений и т.д.

Субъекты горных правоотношений в подавляющем большинстве случаев находятся в неравном положении, поскольку одной из сторон в отношениях по пользованию и охране недр всегда является государство в лице управомоченных на то органов. Между самими недропользователями отношения, как правило, строятся на равноправии сторон.

Особенности норм горного права с позиции оснований возникновения, изменения и прекращения правоотношений обнаруживаются в юридических актах. Так, наиболее ведущим и распространенным основанием возникновения горных правоотношений является контракт — договор между компетентным органом (уполномоченным государственным органом) и физическим или юридическим лицом (лицами) на проведение разведки, добычи, совмещенной разведки и добычи либо строительства подземных сооружений, не связанных с разведкой (и) или добычей.

Определенность содержания правоотношений нормативными актами, неравномерное распределение прав и обязанностей между субъектами, как черта метода горного права, имеет объективные корни в социально-экономическом содержании горных отношений. Горное право регулирует отношения, которым по своей природе свойственны начала власти и подчинения, так как недра являются государственной собственностью, а юридические и физические лица могут ими только владеть и пользоваться. В горных правоотношениях государство обладает возможностью требовать от недропользователя активного поведения.

Следовательно, в горном праве наряду с императивным методом регулирования применяется и диспозитивный (договорный) метод регулирования. В первую очередь это проявляется в установлении разрешительно-договорной системы предоставления права недропользования. В данном случае государство вступает во взаимоотношения с физическими или юридическими лицами, применяя соглашение сторон (договор), поэтому здесь используется не императивный, а диспозитивный метод правового регулирования.

Говоря о признаках диспозитивного метода регулирования, можно провести параллель с вышеуказанными признаками, присущими императивному методу. В частности, применительно к горному праву, диспозитивный метод правового регулирования характеризуется следующими признаками:

1) права и обязанности сторон горного правоотношения формируются по линии двух правовых источников: нормативного акта, регулирующего данное отношение, и договора, заключенного между сторонами;

2) односторонне-властные предписания государства не носят все-объемлющего характера, оставляя субъектам данного отношения право на собственное волеизъявление на заключение договора[54];

3) нормативный акт, регулирующий горное правоотношение, порождает для государства как субъекта правоотношения, не только права, но и обязанности перед другой стороной (недропользователем);

4) взаимоотношения государства и контрагента не ограничиваются односторонне-властным принуждением к исполнению принятых на себя обязательств, наряду с этим используются и экономические стимулы, повышающие материальную заинтересованность в надлежащем исполнении обязательств;

5) права и обязанности сторон горного правоотношения более уравновешены, то есть, не выражены категорической формулой «власти и подчинения», свойственной императивному методу, и управомоченный субъект (государство или представляющий его интересы орган) также выступает носителем определенных юридических обязанностей, в том числе, вытекающих из договора, опосредующего данное отношение;

6) юридической формой правоотношения, при регулировании его посредством диспозитивного метода, выступает договор на недро-пользование, одной из сторон которого всегда является государство (в целом или в лице управомоченного органа);

7) договор на недропользование порождает права и обязанности сторон, наделяя государство большим объемом прав по сравнению с контрагентом;

8) договор на недропользование может быть заключен только в случае, когда это позволяет сделать тот нормативный акт, который регулирует данное правоотношение, и только по тем вопросам, которые этим правовым актом предусмотрены для разрешения сторон договора.

В целом можно сделать вывод о том, что диспозитивный метод, называемый иначе как гражданско-правовой метод регулирования, применяется и в отраслях права, относящихся к блоку публичного права: общепризнано отнесение горного права к сфере публичного права. Здесь возникает вопрос о том, можно ли включать в сферу горного права помимо односторонне-властных (публичных) правоотношений и договорные (частноправовые) отношения, или они относятся к предмету гражданского права? Мы полагаем, что в этой ситуации недооценивается роль предмета правового регулирования, как основного критерия самостоятельности той или иной отрасли права, и переоценивается роль метода — который, очевидно, и понимается как системообразующий фактор, оказывающий

[54] Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы: ТОО «Баспа», 2001. С. 91.

основное влияние на формирование отраслей права. Единство предмета, в данном случае, предмета горного права, не позволяет отнести договорные горные правоотношения к предмету регулирования гражданского права. Поэтому можно сделать вывод о том, что для регулирования горных правоотношений применяются как императивный, так и диспозитивный методы правого регулирования. Как совершенно верно отмечалось в юридической литературе, лишь в тоталитарном обществе, где все его стороны оказываются огосударствленными, подчиненными государственной власти, правовая система выступает преимущественно как публично-правовая[55]. В процессе дальнейшего развития отрасли права, традиционно относящиеся к сфере публичного права, будут все в большей степени подвержены воздействию частного права, что, в свою очередь, возможно, может привести к преобладанию частноправовых норм над публично-правовыми и к преимущественному применению диспозитивного метода правового регулирования

§ 3. Принципы горного права

В юридической литературе вопрос о принципах горного права находится на том же уровне исследований, что и вся проблема горного права в целом. В ряде случаев отмечается, что между принципами земельного, горного, лесного и водного права нет кардинальных различий и что правовое регулирование отношений по использованию и охране природных богатств строится на одних и тех же руководящих началах. Однако общие черты в исходных началах регулирования отношений по использованию и охране всех видов объектов природы не исключают возможности сформулировать принципы отраслей права для каждой из них в отдельности, потому что одни и те же принципы, которые действуют в различных отраслях права, проявляются в них по-разному в зависимости от характера регулируемых ими отношений и особенностей отраслевого метода правового регулирования. Поэтому кроме общих принципов у земельного, горного, лесного и водного права есть свои специфические принципы регулирования общественных отношений.

В теории права под принципами права понимают главные руководящие положения, определяющие общую направленность и наиболее существенные черты содержания правового регулирования общественных отношений; они призваны обеспечивать органичное взаимодействие объективного и субъективного права, норм права и правовых отношений, единство действующих в стране правовых норм, институтов и отраслей права[56].

---

[55] А л е к с е е в С.С. Теория права. М.: Изд. БЕК, 1994. С. 109.

[56] Я в и ч Л.С. Общая теория права. М., 1976. С. 151; А л е к с е е в С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 108; А т а м а н ч у к Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1971; и др .

Правильным следует считать признание объективности основы принципов и возможности их развития и совершенствования в результате сознательной и целенаправленной деятельности государства, которое в этой деятельности опирается на экономические и политические закономерности общества. Поэтому проблему принципов права нельзя свести только к открытию и познанию их сущности. Юридическая наука должна и может участвовать в выявлении и формировании принципов права, важная особенность которых заключается и в реальности их действия. Разумеется, принципы как основополагающие идеи правового регулирования не могут быть стабильными и устойчивыми. Именно благодаря этим качествам государство может обеспечивать нормальное единообразное развитие и функционирование всей правовой системы страны. Однако необходимо иметь в виду, что принципы права устойчивы и стабильны лишь постольку, поскольку таковыми являются лежащие в их основе экономические и политические закономерности. Изменение последних влечет за собой изменение правовых принципов, на которые в процессе своей деятельности опирается государство. Так, в период социализма существовал такой принцип, как бесплатность пользования недрами, который в условиях становления и развития рыночных отношений был заменен другим, более точно отражающим объективные законы развития экономики, принципом платности недропользования.

Принципы горного права заключают в себе сущность законодательства о недрах, определяют общие направления, наиболее существенные моменты содержания правового регулирования отношений по использованию и охране недр, а потому требуют к себе так же, как и принципы других отраслей права, особого внимания. Принципами права выступают только те руководящие положения, которые уже воплотились в правовых нормах. Как совершенно верно отмечается в юридической литературе, те начала, которые еще не закреплены в правовых нормах, не могут быть отнесены к числу правовых принципов; они являются лишь идеями (началами) правосознания, научными выводами, но не принципами права[57].

Горному праву присущи так же, как и всем отраслям системы права, общие межотраслевые принципы, но имеются определенные принципы правового регулирования отношений по пользованию и охране недр, которые присущи и характерны лишь горному праву. Такими принципами являются:

- обеспечение рационального, комплексного и безопасного использования недр;
- обеспечение охраны недр и окружающей природной среды;
- обеспечение сочетания республиканских и региональных интересов;
- обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы;

---

[57] Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск. 1972. Т. 1. С. 103.

- гласность в проведении операций по недропользованию;
- платность недропользования;
- создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в проведении операций по недропользованию.

Эти принципы прямо сформулированы в ст. 3 Указа о недрах и недропользовании, и каждый из них является основой большой группы норм в системе права. Остановимся на наиболее важных из них.

Обеспечение рационального, комплексного и безопасного использования недр. В отличие от земли, которая служит для человечества и как орудие производства и как территориальная операционная база, недра выступают в правовых отношениях лишь в одном качестве, а именно, как источник добычи минерального сырья. Это обстоятельство накладывает определенный отпечаток на понятие рационального и комплексного использования недр.

Использовать недра рационально — это значит не допускать потерь при добыче полезных ископаемых.

Использовать недра комплексно — это значит не допускать выборочную разработку тех или иных видов полезных ископаемых. Иначе говоря, комплексное использование недр предполагает обеспечение такого положения, при котором богатства недр, включая сопутствующие к основному полезные компоненты, извлекались бы полностью, а при невозможности их разработки на данном этапе развития науки и техники оставались бы пригодными к добыче в будущем.

Вместе с тем задачи рационального и комплексного использования не сводятся только к обеспечению полного извлечения полезных ископаемых. В своем естественном состоянии все природные богатства связаны между собой и в процессе использования оказывают друг на друга как полезное, так и отрицательное воздействие. Неправильная разработка недр, хотя и обеспечивает полное извлечение полезных ископаемых, может вызвать, например, понижение уровня грунтовых вод, обрушение земной поверхности, разрушение плодородного почвенного слоя и другие нежелательные последствия. В свою очередь, неправильная планировка использования земельного участка, водных, лесных и других природных ресурсов может задержать освоение месторождений либо сделать вообще непригодной его разработку. Поэтому рациональное и комплексное использование недр предполагает такую организацию пользования недрами, при которой учитывалось бы взаимодействие различных видов природных богатств друг с другом и разработка месторождений не влекла бы за собой ухудшения состояния земли, вод, лесов.

Таким образом, соблюдение принципа рационального и комплексного использования недр означает наиболее полное извлечение запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов с учетом взаимодействия различных видов природных богатств друг с другом.

Основными требованиями по обеспечению безопасного использования недр, в соответствии с действующим законодательством, являются:

-допуск к работам лиц, имеющих специальную подготовку и квалификацию, а к руководству горными работами — лиц, имеющих соответствующее специальное образование;

-обеспечение лиц, занятых на горных и буровых работах, специальной одеждой, средствами индивидуальной и коллективной защиты;

-применение машин, оборудования и материалов, соответствующих требованиям безопасности и санитарных норм;

-учет, надлежащее хранение и расходование взрывчатых веществ и средств взрывания, а также правильное и безопасное их использование;

-проведение комплекса геологических, маркшейдерских и иных наблюдений, необходимых и достаточных для обеспечения технологического цикла работ и прогнозирования опасных ситуаций,

-своевременное определение и нанесение на планы горных работ опасных зон;

-систематический контроль за состоянием рудничной атмосферы, содержанием в ней кислорода, вредных и взрывоопасных газов и пыли;

-своевременное пополнение технической документации и планов ликвидации аварий данными, уточняющими границы зон безопасного ведения работ;

-соблюдение проектных систем месторождений твердых полезных ископаемых, проектов и технологических схем разработки и обустройства месторождений нефти, газа и подземных вод (ст. 54 Указа о недрах и недропользовании).

Обеспечение охраны недр и окружающей природной среды. Охранять недра — не означает оставлять их нетронутыми. Богатства недр служили и будут служить человечеству «как средства производства для средств производства». В отличие от земельных и других ресурсов к эксплуатации недр невозможно приступить сразу. Большинство месторождений скрыто под поверхностью земли, и прежде чем использовать, их необходимо открыть и разведать. Кроме того, обнаружение месторождений не всегда влечет за собой их передачу для промышленного освоения. Некоторые месторождения не передаются на освоение, например, из-за низкого содержания полезного компонента, малой мощности залежей или особой сложности условий эксплуатации. Поэтому применительно к богатствам недр различаются:

1) охрана недр в процессе их геологического изучения;

2) охрана недр в процессе разработки их богатств;

3) охрана недр в их естественном, нетронутом виде в интересах будущих поколений.

Правовая охрана недр может обеспечиваться путем научно обоснованного, глубоко продуманного правового регулирования недропользования вследствие того, что полезные ископаемые не восстанавливаемы и не воспроизводимы. Основная цель охраны недр — обеспечение наиболее полного извлечения полезных ископаемых. Даже в тех случаях, когда

некоторые месторождения по тем или иным соображениям не передаются для разработки или изымаются из эксплуатации, главной задачей охраны недр является ограждение от возможных больших потерь полезных ископаемых.

Специфичной является цель правовой охраны недр и тогда, когда они предоставляются для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, для подземного хранения нефти, газа и других веществ и материалов, для сброса сточных вод, захоронения вредных веществ и отходов производства. Здесь может идти речь о строгом соблюдении правил строительства подземных объектов, об ограждении полезных ископаемых, земной поверхности, вод и лесов от их вредного влияния и т.д.[58]

Наряду с этим в своем естественном состоянии все природные богатства связаны между собой и в процессе использования могут оказывать друг на друга отрицательное воздействие. Извлечение из недр огромных горных масс, откачка подземных вод, сооружение подземных хранилищ и коммуникаций, закачка в недра промышленных отходов, огромное количество искусственных отложений, созданных человеком на поверхности земли, — все это вызывает в земле необратимые геологические процессы. Поэтому проблема охраны недр не ограничивается только обеспечением рационального и комплексного их использования. Она предполагает такую организацию пользования недрами, при которой учитывалось бы взаимодействие различных видов природных богатств и разработка недр не влекла бы за собой ухудшение состояния земли, вод, лесов, атмосферного воздуха.

Таким образом, главной задачей законодательства о недрах и недропользовании является не только обеспечение всевозрастающих потребностей страны в минеральном сырье и удовлетворение других нужд народного хозяйства, связанных с пользованием недрами, но и сохранение природных богатств для будущих поколений. Поэтому в нашей стране система поисков, разведки и разработки недр направлена на то, чтобы как можно полнее использовать богатства недр. С этой целью законодательство четко устанавливает основные требования, предъявляемые к охране недр и окружающей природной среды. В соответствии со ст. 48 Указа о недрах и недропользовании к ним относятся:

- сохранение земной поверхности за счет применения специальных методов разработки месторождений;
- предотвращение техногенного опустынивания земель;
- сокращение территорий нарушаемых и отчуждаемых земель путем опережающего до начала операций по недропользованию строительства автомобильных дорог по рациональной схеме, согласованной с органами охраны природы, а также внедрения кустового способа строительства

[58]Подробнее см. об этом: Правовая охрана природы в Казахской ССР / А.Е. Е р е н о в, М.С. С а х и п о в, Н.Б. М у х и т д и н о в и др. Алма-Ата: Наука КазССР, 1977. С. 209—229.

скважин, применения технологий с внутренним отвалообразованием, использования отходов добычи и переработки минерального сырья;

- предотвращение ветровой эрозии почвы, отвалов вскрышных пород и отходов производства, их окисления и самовозгорания;
- изоляция поглощающих и пресноводных горизонтов для исключения их загрязнения;
- предотвращение истощения и загрязнения подземных вод;
- применение нетоксичных реагентов при приготовлении промывочных жидкостей;
- очистка и повторное использование буровых растворов;
- ликвидация остатков буровых и горюче-смазочных материалов в окружающей природной среде экологически безопасным способом;
- очистка и повторное использование нефтепромысловых стоков в системе поддержания внутрипластового давления нефтяных месторождений.

Следует заметить, что охрана недр не является только правовой проблемой. Трудно, да и невозможно, обеспечить рациональное и комплексное использование недр только правовыми средствами. В значительной мере на охрану недр влияет своевременное внедрение в производство современных и прогрессивных методов и способов разработки месторождений, новых технологий добычи полезных ископаемых. Поэтому необходимо при проведении конкурса инвестиционных программ на право недропользования отдавать предпочтение инвестиционным проектам, предполагающим использование ресурсосберегающих и сверхэкологичных технологий разработки месторождений полезных ископаемых.

Обеспечение сочетания республиканских и региональных интересов. Принцип сочетания республиканских и региональных интересов впервые сформулирован в Указе о недрах и недропользовании 1996 г. Исходя из положений закона, его следует рассматривать как принцип, пришедший на смену принципу исключительности государственной собственности на недра. Это не означает отмену принципа государственной собственности на недра, который является конституционным принципом и пронизывает всю систему законодательства о недрах и недропользовании. Наоборот, принцип государственной собственности на недра раскрывается посредством того, что необходимо достижение оптимального сочетания общереспубликанских и региональных интересов. В связи с чем, законодательством о недрах и недропользовании проводится четкое разделение компетенции центральных и местных исполнительных органов в области недропользования (ст.ст. 7—9 Указа о недрах и недропользовании).

Гласность в проведении операций по недропользованию. Принцип гласности проведения операций по недропользованию находит свое выражение в том, что все заинтересованные лица вправе ознакомиться в компетентном органе с условиями проведения конкурса инвестиционных программ и содержанием решения о его результатах, а также в том, что они

могут ознакомиться с выполнением условий конкурса программ по заключенным контрактам. При этом все заинтересованные отечественные и международные общественные организации, целью которых является охрана окружающей среды, имеют право на получение полной и достоверной информации, относящейся к воздействию проводимых либо планируемых операций по недропользованию на окружающую среду (ст. 6 Указа о недрах и недропользовании).

Платность недропользования. Ведущим принципом, лежащим в основе любого из институтов горного права, является платность недропользования. Долгое время в экономической и юридической литературе вопрос о платности пользования недрами был остро дискуссионным. Но в условиях перехода к рыночным отношениям введение платы за недропользование является действенным экономическим стимулом рационального и комплексного использования недр.

Рыночный механизм несовместим с искусственной дешевизной природных ресурсов, культивируемой административно-командной системой. Законы рынка диктуют более высокий уровень цен на природное сырье относительно цены конечной продукции. Рыночный механизм расширяет границы прибыльных вложений в сбережение природных ресурсов с ростом их дефицитности, чем и объясняются достижения многих зарубежных стран с развитой экономикой в области снижения природоемкости общественного производства. Поэтому введение прямых фиксированных платежей объективно заинтересует природопользователей в сохранении и улучшении качества окружающей природной среды, рациональном использовании и воспроизводстве ее ресурсного потенциала. Конечные результаты деятельности недропользователей получают прямую зависимость от эффективности проводимых ими природоохранных мероприятий.

В соответствии с законодательством о недрах и недропользовании, на праве постоянного и безвозмездного недропользования осуществляется добыча общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд на земельных участках, принадлежащих недропользователю на праве частной собственности или постоянного землепользования. Все остальные виды операций по недропользованию осуществляются на основе временного и возмездного недропользования.

Вместе с тем Указом о недрах и недропользовании не предусматриваются виды платежей и порядок их взимания, эти вопросы решаются специальным законодательством. Так, Кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 г. "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс)[59] устанавливает следующие специальные платежи и

[59]Кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый Кодекс) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 11—12. Ст. 168; № 6. Ст. 73, 75; № 19—20. Ст. 71.

налоги недропользователей: налог на сверхприбыль и специальные платежи: бонусы (подписной и коммерческий), роялти и доли Республики Казахстан по разделу продукции. Подписной бонус является разовым фиксированным платежом недропользователя за право осуществления деятельности по недропользованию на контрактной территории и устанавливается при заключении контракта. Бонус коммерческого обнаружения устанавливается за каждое коммерческое обнаружение на контрактной территории и, в том числе, за обнаружение полезных ископаемых в ходе проведения дополнительной разведки месторождений, приводящей к увеличению первоначально установленных извлекаемых запасов. Роялти уплачивается недропользователями в отдельности по каждому виду добываемых на территории Республики Казахстан полезных ископаемых, независимо от того, были ли они реализованы (отгружены) покупателям или использованы на собственные нужды.

Роялти является платежом за право пользования недрами в процессе добычи полезных ископаемых и переработки техногенных образований, объектом обложения здесь выступает объем добытых недропользователем полезных ископаемых или переработанных им техногенных образований. Порядок, размеры и другие условия уплаты роялти также определяются контрактом. В отличие от подписного бонуса, бонус коммерческого обнаружения, бонус добычи и роялти подлежат вычету при определении облагаемого дохода для определения подоходного налога и налога на сверхприбыль.

Порядок, размеры и другие условия уплаты налога на сверхприбыль устанавливаются в контракте, а объектом обложения является сумма чистого дохода недропользователя по каждому отдельному контракту за налоговый период, по которому недропользователем получена внутренняя норма прибыли выше двадцати процентов.

Данные виды платежей и налогов недропользователей уже давно и достаточно широко применяются в мировой практике. Однако вряд ли этот перечень является исчерпывающим. Так, на наш взгляд, необходимо взимать плату за охрану недр и воспроизводство минеральных ресурсов со всех пользователей недрами. Ибо она должна служить источником образования государственного внебюджетного фонда, который используется для финансирования работ по охране недр и подготовке минерально-сырьевой базы. Также следует установить плату за нерациональное и некомплексное использование минерально-сырьевых ресурсов в случаях выявления потерь полезных ископаемых (компонентов), допущенных в результате несоблюдения действующих норм и правил охраны недр и окружающей природной среды на всех стадиях недропользования.

В этой связи представляет интерес опыт США. Наряду с традиционными бонусами и роялти, а также налогами в пользу государства (такими как, например, налог на прибыль), в США есть и налоги в пользу горнодобывающих компаний — это налоговая скидка на истощение недр,

дающая право на освобождение от налогов от пяти до двадцати двух процентов фиксированной части прибыли компании.

Далее, кроме федеральных налогов, в США существуют и налоги штатов. Наиболее важный из них — компенсационный, который взимается от стоимости добытого сырья в качестве компенсации за ущерб, причиняемый окружающей природной среде, и направляется на восстановление минерально-сырьевой базы. В свою очередь и федеральное правительство выплачивает штатам налог за недополучение местных доходов вследствие того, что отчужденные для добычи полезных ископаемых земли не используются в других производственных целях, на которые распространялся бы местный налог.

И, наконец, действующим законодательством устанавливается фиксированное распределение доходов государства от деятельности недропользователей: десять процентов поступает в федеральную казну, пятьдесят два с половиной процента идут в специальный фонд рекультивации земель и тридцать семь с половиной процентов (а для открытых разработок угольных месторождений до пятидесяти процентов) направляются на развитие инфраструктуры и реализацию социальных и образовательных программ соответствующего штата. В рамках этих программ средства используются для составления программ развития штатов; строительства и содержания инфраструктуры (в том числе, дорог, школ и других объектов, связанных с образованием); и на оказание услуг населению штата. Пример, стоящий подражания. Если мы хотим обеспечить развитие нашего общества, отношений, возникающих в нем, то должны учитывать этот опыт.

Создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в проведение операций по недропользованию. Принцип создания благоприятных условий для привлечения инвестиций в проведение операций по недропользованию, также как принцип обеспечения сочетания республиканских и региональных интересов, впервые получил закрепление в Указе о недрах и недропользовании. В условиях экономического кризиса только привлечение инвестиций, и, в первую очередь, иностранных, может способствовать его преодолению. При этом следует иметь в виду, что лишь установление взаимовыгодных отношений между нашим государством и иностранными инвесторами принесет обоюдную пользу. Поэтому следует отказаться от практики привлечения иностранных инвесторов любой ценой. На наш взгляд, при прочих равных условиях приоритет следует отдавать отечественным инвесторам.

Развитие инвестиционных отношений - необходимое условие реформирования экономики страны в условиях рыночных отношений. Для стимулирования притока инвестиций в различные отрасли экономики принят такой основополагающий нормативный акт как Закон Республики Казахстан «Об инвестициях» от 8 января 2003 г., устанавливающий единый правовой режим для иностранных и национальных инвестиций. На практике

же недра были и остаются важнейшим направлением в деятельности иностранных инвесторов.

Таковы наиболее важные принципы горного права. На них должны опираться в своей деятельности и органы государственного управления недрами и недропользователи (как национальные, так и иностранные, как юридические, так и физические лица). Некоторые из них непосредственно сформулированы в соответствующих нормах горного права, другие, например, принцип отделения права на недра от права на поверхность или принцип устойчивости права недропользования, отражены лишь косвенно, но все они, в конечном счете, направлены на решение главной задачи горного права — обеспечить рациональное и комплексное использование недр и их охрану.

§ 4. Соотношение горного права со смежными отраслями права

Являясь самостоятельной отраслью права, горное право вместе с тем теснейшим образом связано со всеми другими отраслями, ибо между ними нет непроходимых граней, как нет их и между различными видами общественных отношений[60]. Такое положение объясняется тем, что все отрасли — составные части системы права, и регулируемые ими общественные отношения имеют между собой ряд общих черт, которые обусловливают общность их правовой формы.

Наиболее ярко это проявляется при характеристике аграрно-правовых отраслей в качестве семьи в правовой системе. Существующая общность между элементами системы аграрно-правовых отраслей не только не отрицает, но, наоборот, предполагает необходимость дифференцированного анализа каждой из них в отдельности. Система не была бы системой, если бы объединяла нерасчлененные элементы. Практическое значение образования системы аграрно-правовых отраслей в том и состоит, что она, устанавливая четкое взаимодействие между земельным, горным, лесным и водным правом – совершенно различными по своему конкретному назначению – обеспечивает беспрепятственную реализацию заложенных в них разнообразных качеств, дает возможность осуществлять комплексное использование и охрану природных богатств.

Нельзя ни отрывать механически земельное, горное, лесное и водное право друг от друга, ни объединять их искусственно в единое целое, а рассматривать с учетом родства и важнейших особенностей, позволяющих признавать их самостоятельными и равноправными элементами в системе права — вот единственно правильный путь к изучению и исследованию проблем общественных отношений по использованию и охране природных ресурсов.

---

[60] Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 104.

Признание совокупности горного, земельного, водного и ряда других родственных им отраслей самостоятельной правовой «семьей», определение горного права как отрасли, относящейся к аграрно-правовой группе, не дают еще возможности установить его соотношение с другими отраслями права. Необходимо отграничить горное право от других отраслей, используя все его характерные черты в предмете, методе, принципах и т.д.

Горное право и земельное право. Горное право отличается от земельного предметом правового регулирования. Нормы горного права регулируют отношения по использованию и охране недр, в то время как предмет земельного права - земельные отношения, в основе которых лежат отношения собственности на землю (государственной и частной собственности на землю). Однако в жизни человеческого общества земля занимает особое место. В различных отраслях экономики «земля» может быть для человека «основой», «местом расположения», «территорией», «пространством», которое необходимо как условие всякого производства и всякой человеческой деятельности.

С учетом этого, право на недропользование, будучи самостоятельным правовым институтом горного права, для своей реализации требует выделения недропользователю соответствующего земельного участка. Без одновременного использования определенного участка земной поверхности нельзя и невозможно использовать недра. Поэтому в общей системе сложного фактического состава, с которым законодательство связывает возникновение права пользования недрами, земельный участок (горный или геологический отвод) занимает особое место.

В частности, в настоящее время вопросы предоставления земельного участка, необходимого для нужд горного дела, регулируются не только земельным законодательством, но и в ряде случаев законодательством о недрах и недропользовании. В соответствии со ст. 13 Указа о недрах и недропользовании предоставление права недропользования на добычу общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд производится одновременно с предоставлением земельного участка, под которым находятся общераспространенные полезные ископаемые и подземные воды, в частную собственность или землепользование. При предоставлении земельного участка во временное землепользование условия пользования общераспространенными полезными ископаемыми для собственных нужд могут быть оговорены договором о временном землепользовании.

Однако при этом нужно иметь в виду, что: во-первых, земельные участки, предоставленные недропользователям, не подчиняются режиму недр, а на них распространяются нормы земельного законодательства; во-вторых, по отношению к недрам земельный участок, необходимый для нужд горного дела (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых), играет служебную (второстепенную) роль. Утрата права недропользования автоматически прекращает право пользования земельным участком; в-третьих, в области добычи общераспространенных

полезных ископаемых земельная правосубъектность недропользователей является предпосылкой их горной правосубъектности — утрата права на земельный участок автоматически влечет за собой потерю права на добычу общераспространенных полезных ископаемых. Поэтому использование земельного участка и разработка недр независимо от способа добычи полезных ископаемых и объема правомочий недропользователей — это разные и самостоятельные права.

Следовательно, хотя правовой режим земель, предоставленных недропользователям, тесно связан с правовым режимом недр, они подчиняются нормам земельного законодательства. Законодательство же о недрах и недропользовании может регулировать отношения по использованию этих земель только в том объеме, в каком это необходимо для обеспечения комплексной и рациональной разработки недр, а также для охраны указанных земель от вредного влияния горных работ. В полной мере все отношения по поводу земель составляют предмет регулирования земельного права. При этом нужно учитывать, что земельные правоотношения являются таковыми не потому, что они урегулированы нормами земельного права, а потому что объект этих правоотношений — земля, то же самое можно сказать и о горных правоотношениях, составляющих предмет регулирования горного права.

Горное право и водное право. Во взаимоотношениях этих двух отраслей также наблюдается тесная связь, определяемая тем, что в некоторых случаях у них имеется общий предмет правового регулирования, то есть, и та и другая отрасль иногда регулируют одинаковый круг общественных отношений, в частности, отношений по использованию и охране подземных вод. Согласно ст. 5 Водного кодекса Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. № 481-II подземные воды — составная часть водного фонда Республики Казахстан, находящегося в исключительной государственной собственности. Это означает, что при использовании и охране подземных вод, как правило, возникают водные правоотношения. Но к эксплуатации подземных вод в отличие от поверхностных вод нельзя приступить сразу. Их необходимо открыть, разведать и построить соответствующие сооружения. Каждое из этих действий образует самостоятельную область общественных отношений и подвергается прямому юридическому регулированию. Отсюда в процессе использования и охраны подземных вод возникают не только водные, но и некоторые другие отношения, а именно, земельные, горные и гражданские правоотношения.

В юридической литературе правильно отмечалось, что общественные водные отношения никогда или почти никогда не существуют в чистом, изолированном виде; нельзя абсолютизировать их своеобразие, рассматривать их вне органической связи с другими отношениями. Они тесно связаны с государственно-правовыми, административно-правовыми, финансово-правовыми, гражданско-правовыми отношениями. И совершенно не удивительно, а, напротив, вполне

допустимо такое положение, когда отдельные вопросы организации и ведения водного хозяйства и водной охраны, использования водных ресурсов и эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств подвергаются правовой регламентации со стороны норм других отраслей законодательства[61]. Поэтому самостоятельность водных отношений не будет подвергнута сомнению, если правовой режим всех подземных ресурсов в той или иной мере будет регулироваться законодательством о недрах и недропользовании.

В первую очередь горными могут быть названы отношения по поискам и разведке месторождений подземных вод. Вследствие того, что в данном случае речь идет о действиях по выявлению и оценке месторождений подземных вод, выявлению горно-технических и других условий их использования. К числу горных должны быть отнесены и отношения по проникновению в недра для добычи подземных вод.

Законодательством о недрах и недропользовании устанавливается порядок предоставления права недропользования на добычу подземных вод для собственных нужд, который является аналогичным порядку предоставления права недропользования на добычу общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд. Тогда как предоставление права недропользования на добычу подземных вод в коммерческих целях производится путем заключения контракта на недропользование, в силу того, что подземные воды законодателем отнесены к полезным ископаемым (п. 19 ст. 1 Указа о недрах и недропользовании), что противоречит нормам водного законодательства, которые относят подземные воды к числу водных объектов.

Полагаем, что есть серьезные основания для того, чтобы отношения по непосредственной хозяйственной эксплуатации подземных вод определять как водные отношения: подземные воды при всей своей специфике не могут быть признаны недрами, ибо это ведет к нарушению единства объекта права государственной собственности на воды[62]. Поэтому горное законодательство может регулировать в полном объеме лишь отношения по поискам и разведке подземных вод и проникновению в недра для добычи этих водных ресурсов, что же касается отношений пользования, то они регламентируются горным законодательством в той мере, в какой это необходимо, чтобы обеспечить рациональное использование и охрану недр, а также предупредить вредное воздействие подземных вод на производственные сооружения и устройства[63]. Только так, а не путем объявления подземных вод недрами, можно обеспечить правильное сочетание интересов горного и водного права.

Горное право и лесное право. Различие между этими отраслями права определяется различным кругом общественных отношений, составляющих

---

[61] Еренов А., Байсалов С. К вопросу о совершенствовании общесоюзного водного законодательства // Вестник АН КазССР. 1970. № 12. С. 20.

[62] Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата: Казахстан, 1983. С. 122—123.

[63] Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972. С. 165.

предмет правового регулирования каждой из них. Предметом лесного права являются лесные отношения, то есть совокупность общественных отношений государственной собственности на леса, а также отношений, возникающих в процессе управления лесами, их использования, приумножения и охраны[64].

Леса представляют собой особый объект природы, они благоприятно влияют на климат, атмосферу, гидрогеологический режим рек и других водных объектов, предохраняют почву от ветровой эрозии, используются в оздоровительных целях, для удовлетворения культурных и эстетических запросов населения. В виду многосторонности значения лесов и длительности их выращивания более очевидна специфика предмета регулирования лесного законодательства и лесного права. Но, несмотря на это, между горным и лесным правом имеется ряд стыковых проблем. Прежде всего это относится к вопросу об охране лесных ресурсов от вредного влияния горных работ.

Законодательством о недрах и недропользовании прямо установлено, что отношения по использованию и охране лесов регулируются специальным законодательством (п. 2 ст. 4 Указа). При этом вопросы охраны природных ресурсов (в том числе и лесных ресурсов) в процессе использования недр нашли отражение в законодательстве о недрах и недропользовании. Ст. 63 Указа рассматривает как одну из основных обязанностей недропользователя — восстановление участков земли и других природных объектов, нарушенных вследствие проведения операций по недропользованию, до состояния, пригодного для дальнейшего использования, в соответствии с законодательством.

Поскольку между недрами и лесами существует тесная связь (это объекты природы), следует признать правильным наличие в законодательстве о недрах и недропользовании соответствующих природоохранительных (в том числе и лесоохранительных) норм. Хотя возникающие при этом общественные отношения в полной мере должны регулироваться лесным законодательством. В законодательстве о недрах и недропользовании они могут найти отражение только в той степени, в какой это необходимо для обеспечения взаимодействия недр и лесов и охраны последних от вредного влияния горных работ.

Горное право и экологическое право. В настоящее время значительно активизировалась интенсивность использования природных богатств. Добыча многих полезных ископаемых примерно через каждые восемь-десять лет удваивается. Происходит значительный рост водопотребления и использования лесных ресурсов. В условиях развития научно-технического прогресса и дальнейшей экспансии природы человеком все ощутимее становятся негативные последствия техногенного воздействия на окружающую природную среду. В связи с этим необходимо четко определить

[64] Е р о ф е е в Б.В. Основы земельного права. М., 1971. С. 45.

предупредительные, запретительные, восстановительные, карательные и поощрительные меры, направленные на обеспечение охраны окружающей среды. Конечно, охрана природы — это не только правовая проблема, но без надлежащей правовой регламентации отношений по использованию и охране природных ресурсов, эту проблему решить будет трудно.

В юридической литературе остается нерешенным вопрос о самостоятельности экологического (природоохранительного) права, процесс формирования которого начался в 60-е гг. XX в.[65] Существуют различные мнения: 1) экологическое право является самостоятельной отраслью права[66] (наравне с такими отраслями права, как земельное, горное, лесное и водное существует и природоохранительное право[67]); 2) экологическое право является комплексной отраслью права[68]; 3) существует отрасль экологическое законодательство, но не отрасль права[69].

Полагаем, что особенности экологического права вытекают из предмета его регулирования, иначе говоря, из регулируемых им общественных отношений. Предметом экологического права являются общественные отношения в области взаимодействия общества и природы. Названные общественные отношения имеют свою специфику, прежде всего в том, что они возникают и развиваются по поводу использования и охраны природных ресурсов. В целостном виде такого рода отношений не имеет в предмете своего регулирования ни одна из отраслей права. Отношения в области взаимодействия общества и природы имеют своеобразный характер. Своеобразие этих отношений определяется тем, что природные ресурсы не созданы трудом человека, даются ему в готовом виде, при правильном и эффективном их использовании способны умножить богатства человеческого общества. Правовой режим природных ресурсов всецело определяется их экономическим значением как основных средств производства. Анализ системы правового регулирования показывает: экологическое право обладает всеми необходимыми признаками, которые характеризуют самостоятельные отрасли права.

Экологическое право есть отрасль права, нормы которой регулируют общественные отношения в области взаимодействия общества и природы, то есть отношения, связанные с использованием и охраной природных ресурсов.

---

[65] Мухитдинов Н.Б., Мороз С.П., Куандыков К.Д. Состояние и тенденции развития экологического права Республики Казахстан // Известия МН-АН РК. Серия общественных наук. 1997. № 4. С. 55 — 56.

[66] Кашанина Т.В., Кашанин А.В. Основы российского права: Учебник для вузов. 2-е изд. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА.М, 2000. С. 68—70.

[67] Казанцев Н.Д. Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли // Вестник МГУ. Серия XII. 1967. № 6. С. 75.

[68] Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Изд. НОРМА, 2001. С. 66—68; Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды. Киев, 1976. С. 193; и др.

[69] Система советского законодательства. М., 1980. С. 55.

В современных условиях земельное, горное, лесное и водное право устанавливают приоритет использования и охраны одних объектов над другими. В земельном праве действует принцип приоритета использования земель в соответствии с их целевым назначением, в горном — принцип приоритета добычи полезных ископаемых и т.д. Одна из целей экологического права — не допустить подобной ситуации.

Характеризуя экологическое право как отрасль права, необходимо подчеркнуть его единство и взаимосвязь не только с земельным, горным, водным, лесным правом, но и с другими отраслями права.

Связь административного права с экологическим правом имеет место в сфере государственного управления природными ресурсами, привлечения к административной ответственности лиц, виновных в совершении административно-правовых нарушений экологического законодательства. Институты административного права: управление, контроль, административное пресечение, административная ответственность — являются составными частями эколого-правового механизма охраны окружающей природной среды.

Гражданское право по отношению к экологическому выполняет охранительную и компенсационную функции. Поэтому для экологических правоотношений основополагающее значение имеет институт возмещения вреда. По мере совершенствования экологических правоотношений на базе рыночной экономики большую перспективу имеет гражданско-правовой договор как эффективная форма охраны и использования природных ресурсов.

Вместе с административным и гражданским правом охранительную функцию по отношению к экологическому праву выполняет уголовное право. Его нормы закрепляют составы экологических преступлений как видов общественно опасных деяний, причиняющих вред окружающей среде.

Экологические правоотношения возникают и развиваются по поводу владения, пользования, распоряжения и охраны природных ресурсов как основных средств производства во всех сферах хозяйственной жизни. В основе развития экологических правоотношений лежит требование эффективного использования и охраны природных ресурсов. В связи с этим возникает необходимость формирования нового экологического законодательства Республики Казахстан, как целостной системы на базе Закона «Об охране окружающей среды». При разработке нового экологического законодательства нужно обеспечить оптимальное сочетание административных и экономических мер охраны природы. Кроме того, немаловажную роль играет сближение (согласованное развитие) и гармонизация экологического законодательства Республики Казахстан с аналогичными законодательными актами стран СНГ на основе признанных мировым сообществом принципов охраны окружающей природной среды.

Следовательно, настоятельно назрела необходимость первоочередного разрешения проблем, направленных на:

1) обеспечение полной кодификации природоохранительного за-

конодательства (действующие в настоящее время законодательные акты, регулирующие отношения по природопользованию, в полной мере не охватывают весь объем требований к обеспечению комплексности использования и охраны природных богатств в целом по стране; причем эти акты специализированы на регламентации отношений по использованию отдельных природных ресурсов, что мешает учету взаимозависимости и взаимообусловленности всех элементов природы);

2)совершенствование форм и методов деятельности органов государственного управления природными богатствами, повышение эффективности управленческой деятельности (обеспечение охраны окружающей среды должно стать основной частью управленческой деятельности государственных органов; однако действующая система органов управления природными ресурсами имеет серьезные недостатки и в полной мере не в состоянии выполнять соответствующие природоохранительные функции; необходимо определить место и роль этих органов в решении проблемы рационального использования и охраны природных богатств, четко разобраться в их полномочиях и функциях);

3)совершенствование ответственности за нарушение природоохранительного законодательства (ответственность является одним из важнейших средств обеспечения хозяйского отношения к природным ресурсам; однако до сих пор в юридической литературе слабо изучены причины экологических правонарушений, недостаточно систематизированы нормы уголовной, гражданской и других видов ответственности за нарушение экологического законодательства; не решен также вопрос о приведении в определенную систему всех норм об экологических посягательствах в уголовном законодательстве, между тем для правильной квалификации уголовных правонарушений это имеет важное значение).

Своевременное решение этих проблем — необходимое условие упорядочения взаимоотношения природы и общества.

Горное право и гражданское право. В юридической литературе уже давно обращается внимание на наличие связи между горным и гражданским правом. Так, встречаются утверждения о том, что если земельные отношения по своему характеру однородны, то отношения по использованию недр включают в себя также хозяйственные отношения, связанные с деятельностью горно-добывающей промышленности; по своему характеру они больше сходны с гражданскими и хозяйственными отношениями и носят имущественно-организационный характер; они могут быть и являются эквивалентными отношениями, имеющими товарно-денежный характер[70]. С такой трактовкой природы горных отношений нельзя согласиться: в ней смешиваются отношения по использованию недр как объекта государственной собственности и отношения по использованию добытых полезных ископаемых как материальных ценностей (товара). Эти отношения

[70] Земельное право. М., 1909. С. 45—47.

существенно отличаются друг от друга и регулируются соответственно горным и гражданским правом.

Следовательно, при отделении горных отношений от недр как объекта природы необходимо отличать ту их часть, которая выделилась в результате соединения с ней человеческого труда. Эта часть недр существует в виде сырья (продукции) и по сути своей природным объектом уже не является. Такая продукция (добытая нефть или руда) может быть продана и куплена и это уже обычные гражданско-правовые отношения, которые нельзя смешивать с горными правоотношениями. К горным правоотношениям относятся только такие, в которых недра выступают предметом материального мира, существующего независимо от человека. В то же время горные отношения являются имущественными отношениями, и признание этого имеет важное теоретическое и практическое значение. Отнесение недр к понятию государственного имущества и характеристика горных отношений как имущественных дают возможность использовать при анализе этих отношений ряд правовых категорий и понятий, которые входят в область гражданских правоотношений. Так, на основе правоспособности и правосубъектности можно более четко определить особенности правового статуса субъектов горных правоотношений (и, в первую очередь, недропользователей). Применяя понятия «абсолютные» и «относительные» права, легко можно определить особенности отношений собственности и пользования.

Наряду с этим следует учитывать, что удельный вес отношений, основанных на равноправии и взаимной неподчиненности сторон, в общей системе горных правоотношений все еще относительно невелик. Даже сами договорные отношения, возникающие в сфере пользования недрами, которые, казалось бы, должны быть сугубо равноправными, в связи с особенностями объекта природы, по поводу которого они возникают, вместе с тем настолько специфичны, что существенным образом отличаются от обычных гражданско-правовых отношений.

Однако возможность того, что горные отношения могут регулироваться нормами гражданского права еще не означает, что горное право поглощается гражданским правом. Как справедливо замечено, между различными общественными отношениями в ряде случаев объективно существует сходство; оно и обусловливает возможность использования институтов данной отрасли права регулирования неспецифических отношений[71]. Конечно, распространение норм горного права на нетипичную для него область отношений накладывает своеобразный отпечаток на структуру данной отрасли, но не отрицает его самостоятельность как отрасли права. Жизнь горному праву дают горные отношения как особая область общественных отношений, а их особенности становятся еще более заметными на фоне нетипичных для горного права отношений. Причем после вхождения в предмет горного

[71] А л е к с е е в С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 19.

права юридическая природа гражданских правоотношений не меняется. Например, от того, что в настоящее время отношения по передаче права недропользования в залог, в некоторой степени регулируются законодательством о недрах и недропользовании, данные отношения не превращаются в горные, а остаются гражданскими правоотношениями. Горные и гражданские правоотношения, взаимодействуя, существуют самостоятельно и полностью сохраняют черты, присущие юридической природе каждого из них. В этом и проявляется взаимосвязь и взаимодействие горного и гражданского права.

Горное право и административное право. В теории права при рассмотрении вопросов взаимодействия различных отраслей права предпринимаются попытки их классификации с точки зрения общего и особенного в отраслях права. Полагая, что начало, корень отдельных правовых семей составляют профилирующие отрасли, к отраслям, тяготеющим к типовому методу административно-правового регулирования, были отнесены земельное, горное, водное и лесное право[72]. Вряд ли можно согласиться с таким подходом, хотя в значительной степени он объясняется тем, что горное право и родственные ему отрасли - водное и лесное право рассматриваются как комплексные отрасли права, находящиеся на стадии формирования, а земельное право как «молодая» отрасль права. Не вдаваясь в подробности теории «комплексных отраслей права», отметим, что мы исходим из признания самостоятельности таких отраслей права, как горное, земельное, водное и лесное.

Другое дело, что, несомненно, есть общее в предмете и методе правового регулирования всех природоресурсных отраслей права, также как есть общее и в предмете и методе регулирования вышеуказанных отраслей права и административного права. Это и порождает вопрос, в какой мере отношения по управлению недрами составляют предмет регулирования горного права, а в какой — предмет регулирования административного права, так как по общепринятому мнению, административными являются такие отношения, в которых хотя бы одна сторона является государственным исполнительным органом, обладающим в отношении другой стороны определенными полномочиями и применяющим эти властные полномочия в данном конкретном правоотношении. Не случайно не утихают споры относительно предмета горного и родственных ему отраслей права. Некоторые административисты полагают, что отношения в области распоряжения и управления такими природными ресурсами как земля, леса, воды и т.д. являются административными и, следовательно, они - предмет административного права, а отношения, связанные с использованием этих природных объектов, являются соответственно земельными, лесными и т.д. и относятся к земельному, лесному праву. Напротив, иногда представители земельного, водного, лесного права

[72] А л е к с е е в С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 205—207.

относят к предмету регулирования этих отраслей всю совокупность отношений, связанных с распоряжением и управлением природными объектами[73]. Нетрудно заметить некоторую односторонность данных высказываний. Горные правоотношения независимо от того, в какой сфере они возникают, направлены на обеспечение рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых. Этим объясняются их отличия от административных правоотношений, которые имеют своим непосредственным объектом не материальные ценности, а деятельность государственных органов по управлению ими. То обстоятельство, что органы государственного управления, осуществляющие правомочие распоряжения недрами, вправе давать властные предписания, обязательные для исполнения недропользователями, также не может служить основанием для отрицания самостоятельности горных правоотношений. Деятельность органов управления в данном случае включает наряду с организацией и сам процесс использования недр, поэтому объектом возникающих в этой области отношений выступают недра земли.

Следовательно, если подходить к рассматриваемой проблеме с позиции учета связи отношений по управлению с отношениями по использованию недр, то предмет административного и горного права можно было определить следующим образом: административное право изучает вопросы определения структуры и компетенции органов государственного управления недрами; отношения по управлению недрами, которые тесно связаны с организацией непосредственного использования недр, составляют предмет изучения горного права; отношения, возникающие в связи с деятельностью органов управления недрами по контролю и надзору за эксплуатацией недр, являются смежными отношениями и одновременно относятся к административному и горному праву. Таковы соотношение и взаимосвязь горного и административного права.

Горное право наиболее тесно связано с родственными ему отраслями — земельным, водным, лесным и экологическим правом, при этом существуют общие стыковые начала с такими профилирующими отраслями права, как гражданское и административное право, что не исключает наличия общих моментов между горным правом и другими отраслями права (например, конституционное, трудовое, уголовное и т.д.).

§ 5. Место горного права в системе права

В связи с дальнейшим развитием рыночных отношений и появлением новых областей научных знаний вопрос о системе права и о составляющих

[73] См., например: А к с е н е н о к Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958.С. 49—54; З а б е л ы ш е н с к и й А.А. Управление земельным фондом в СССР. Свердловск, 1975.С. 25—26; и др.

ее структурных элементах становится все более значимым. В системе права заложены два противоречивых начала. С одной стороны, она должна быть устойчивой и стабильной, а с другой — подвижной и динамичной. Динамика права, обусловленная постоянно изменяющимися общественными отношениями, вызывает структурную перестройку его системы. Происходит это эволюционно, в одних случаях путем дифференциации, а в других — интеграции отраслей права и правовых институтов.

Система права представляет собой сложное образование. Это объясняется не количеством входящих в нее элементов — отраслей права, а многоуровневостью структуры, что обусловлено характером права, призванным отражать все многообразные виды общественных отношений. Различают четыре основных уровня структуры: правовое предписание (правовая норма); правовой институт; отрасль права; отрасли права в их взаимосвязи (система права)[74]. Каждый уровень имеет только ему присущий закон связи, свои особые функции. Взятые вместе, все уровни выступают как единое целое, обладающее устойчивостью, инвариантностью. Устойчивость системы права (то есть норм, институтов, отраслей) создает условия для повышения ее организованности, способствует более целенаправленному регулированию общественных отношений и достигается, во-первых, отражением в праве наиболее существенных, часто встречающихся в реальной жизни общественных отношений; во-вторых, формальной определенностью, «догматичностью» норм права.

Вместе с тем система права не является чем-то застывшим, раз и навсегда данным целым. В связи с развитием общественных отношений развивается и совершенствуется сама система права, изменяется состояние ее элементов. Существующие в каждый данный момент экономические и другие общественные отношения различного рода непрерывно «вливают» в право животворный «социальный сок» через содержание субъективных прав и юридических обязанностей, благодаря чему возвышающиеся над экономикой юридические нормы оказываются органически и постоянно связанными с существующими отношениями[75]. Поэтому, когда новое экономическое содержание не укладывается в закрепленные законодательством права и обязанности, возникает необходимость принять новый нормативный акт или изменить действующие правовые нормы. Однако не всякое изменение норм (или принятие новых законов вместо старых) влечет за собой развитие системы права. Ряд изменений может происходить в пределах одного и того же правового института или же в пределах одной и той же отрасли права. В целом, совершенствуя тот или иной закон, они не отражаются на характере правового института (или

[74] Советское государство и право. 1971. № 3. С. 42.

[75] Я в и ч Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М., 1978. С. 86.

отрасли) как элемента системы права. Так, если в пределах права пользования недрами взамен действующей будет принята новая «Инструкция по подготовке заявок на участие в конкурсе и конкурсных предложений на получение права недропользования на разведку, добычу и совмещенную разведку и добычу», то она не изменит общего состояния права пользования недрами как правового института, и в горном праве не произойдет перестройки его структуры. С точки зрения системно-структурного подхода развитие — это не любое изменение, а лишь такое, которое означает переход объекта от одного уровня целостности к другому уровню, то есть к другому классу системности. Критериями развития системы выступают целостность, устойчивость и комплексность преобразования организации. Полной согласованности в развитии общественной жизни, с одной стороны, и права — с другой, нет: право движется как бы «прерывисто», «скачкообразно», постоянно делает остановки; в момент прерывности вырисовывается довольно четко; само по себе оно не изменяется; для этого требуются дополнительно правотворческие действия[76].

Динамическая сторона системы права имеет важное значение для характеристики свойств и специфических особенностей права как своеобразного вида системных образований. Велико ее значение и для установления того, как та или иная отрасль права возникла, какие основные этапы в своем развитии проходила, чем эта отрасль стала теперь и каковы ее дальнейшие перспективы.

Всесторонний подход к проблеме формирования отраслей права позволяет прийти к следующим выводам. Юридические признаки отрасли права сами по себе не могут показать этапы возникновения и становления отрасли и ответить на вопросы: действительно ли возникла новая отрасль права, достаточен ли накопившийся материал для преобразования ее структуры. Ответ дает системно-структурный подход, признание динамизма системы права, которые позволяют рассмотреть отрасль права как многосистемное образование, включающее в себя подсистемы различных уровней (норм, институтов). Исходя из основного принципа организации систем, согласно которому условием формирования всех многосистемных образований является их упорядоченность, целостность, то есть такая степень внутренней организованности, когда исключение одного из элементов может повлечь за собой разрушение всей системы, нетрудно установить, что для признания той или иной группы правовых норм отраслью права нужны, по крайней мере, два взаимосвязанных между собой фактора: во-первых, внутренняя упорядоченность норм, позволяющая им в своем единстве выступать как самостоятельный элемент системы права в целом; во-вторых, способность этой группы правовых норм вступать во взаимодействие с подобными ей элементами единой системы права. Безусловно, эти структурные признаки ни в коей мере не заменяют других критериев. Предмет правового регулирования

[76] Баймаханов М.Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. Алма-Ата, 1971. С. 193.

был и остается главным фактором, формирующим любую отрасль права. Метод правового регулирования, принципы и функции отраслей права также имеют определенное значение в вопросе признания группы норм отраслью права. Поэтому структурные признаки применяются не взамен этих критериев, а вместе. Между ними существует не только прямая, но и обратная связь. Самостоятельное применение структурных признаков оправдано только в тех случаях, когда имеются соответствующие специфические общественные отношения, требующие регулирования особой группой норм, и сами эти нормы образуют определенную отрасль законодательства, но остается неясным вопрос: составляют ли возникшие в этой области правовые институты, вместе взятые, самостоятельную отрасль права или нет. Так, предпринимательское, банковское, бюджетное право содержат специфические общественные отношения и соответствующие группы правовых норм, но применение вышеуказанных структурных признаков позволяет установить, что, например, банковское право не может быть признано отраслью права, так как не способно взаимодействовать с уже существующими отраслями как самостоятельными элементами системы права.

В рамках системы права в числе первых начали формироваться в самостоятельные отрасли земельное, горное, водное и лесное право. Однако в силу ряда причин объективного и субъективного характера, а также неодинакового уровня научной разработки они развивались разными темпами, и на это обстоятельство следует обратить особое внимание. Быстрее — земельное право, медленнее остальные, в том числе, и горное право. При этом следует иметь в виду, что существует ряд взаимоисключающих подходов к проблеме горного права. Одни ученые рассматривают его составной частью, продолжением, подотраслью земельного (природоресурсного, экологического) права, другие — комплексной интегрированной отраслью, третьи — уже сложившейся самостоятельной отраслью[77].

Такой разнобой в оценке места горного права в системе права объясняется недостаточной разработанностью основных понятий и институтов, что не оказывает существенного влияния на положительное решение вопроса о признании самостоятельности данной отрасли, так как уже с принятием Декрета о земле сложился определенный тип общественных отношений — горные отношения, в которых недра рассматривались как самостоятельный объект права государственной собственности, право на недра было отделено от права на поверхность земли, а особенности национализации и порядка пользования недрами обусловили развитие независимой от земельного права отрасли законодательства — горного законодательства. Однако при этом следует иметь в виду, что в течение ряда лет горное право развивалось в составе

[77] Более подробно см. об этом: М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972; Он же. Основы горного права. Алма-Ата, 1983; Е р е н о в А.Е., М у х и т д и н о в Н.Б., И л ь я ш е н к о Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования. Алма-Ата, 1989. и др.

науки земельного права, поскольку на первых этапах становления нашего государства земельные вопросы имели исключительно важное значение и требовали особого внимания правовой науки. Данное обстоятельство определенным образом отразилось на темпах становления и развития горного права как самостоятельной отрасли права. Однако к началу семидесятых годов в основном возобладал дифференцированный подход к горному праву и сегодня данная отрасль права признается правоведами в качестве самостоятельной отрасли в системе права.

Какие же мотивы были положены в основу такого подхода? В дискуссии о системе права, прошедшей в 1938—1940 гг., основным, а в ряде случаев единственным критерием деления права на отрасли признавался предмет правового регулирования. И в дискуссии 1956— 1958 гг. предмет был признан как главный критерий разграничения норм по отраслям, как ведущее основание системы права. Однако уже тогда все больше пробивал себе дорогу взгляд, согласно которому, наряду с предметом, критерием системы является метод правового регулирования.

Итоги этих дискуссий имели огромное значение для дальнейшего развития и совершенствования понятия системы права, способствовали более углубленному изучению юридического своеобразия отрасли. Однако по мере усложнения системы права, появления в ее составе новых структурных подразделений критерий «предмет-метод» оказался недостаточным для построения системы. Анализ существующих и признанных самостоятельными отраслей права показывает, что многие из них не имеют ярко выраженных особенностей в методе правового регулирования, как, например, уголовное и гражданское право. Более того, для регулирования одних и тех же отношений в ряде случаев применяются разные методы правового регулирования. В административном праве, например, для регулирования управленческих отношений кроме метода власти и подчинения используются равенство, согласование и т.д.

В этой связи в юридической литературе возник вопрос о том, ограничивается ли понятие отрасли признаками предмета и метода. Большинство ученых единодушно отмечают, что «предмет-метод» — важнейший показатель юридического своеобразия отрасли, но он не исчерпывает ее особенностей. При построении системы права должны учитываться и другие системообразующие факторы, так как проблема заключается не просто в сочетании предмета и метода, а в их взаимопроникновении, неразрывной слитности, что объективно отражается в юридическом своеобразии структурных элементов права. В связи с этим в качестве дополнительных критериев выдвигаются принципы и цели правового регулирования, наличие самостоятельной ответственности и возможность права своими «отраслевыми» способами обеспечить действенность собственных велений.

Огромное значение в упорядочении горных правоотношений имела и кодификация горного законодательства. В юридической литературе верно

замечено, что развитие правовой системы, формирование новых отраслей права без кодифицированных актов невозможны. Для развития права как системы кодификация является первоочередным ключевым фактором, так как при кодификации не просто упорядочивается действующее право и в него вносятся необходимые изменения, а достигается развитие согласованной гармоничной системы; наряду с этим в процессе кодификации формируются и отдельные подразделения структуры права (институты, их объединения, подотрасли права)[78].

В настоящее время горное право — относительно самостоятельное замкнутое структурное подразделение, способное обеспечивать определенный правовой режим регулирования отношений по пользованию и охране недр. Горное право обладает всеми необходимыми признаками, которые характеризуют отрасль права, и с самого начала своего возникновения имело тенденцию оформиться в подсистему среднего уровня со всеми присущими ему характерными чертами. В этом смысле горное право имеет одинаковую с гражданским, административным и другими профилирующими отраслями права природу. Особенности предмета правового регулирования горного права — горных отношений и соответствующих им правовых норм — настолько существенны, что не могут развиваться и совершенствоваться в составе другой отрасли права[79].

Естественно, горное право сложилось не сразу. Исходя из основных периодов развития законодательства о недрах, которые существенно изменили горные отношения, можно отметить следующие главные этапы в его развитии.

Первый этап — с 1917 г. до начала 1920 г. горное право все еще не имело четкой отраслевой окраски. Некоторые основные институты горного права только формировались, а связи субординации и координации были развиты крайне слабо. Наиболее важными актами этого периода являются Декрет "О недрах земли" и "Инструкция о порядке отвода для нужд горной промышленности поверхности и недр земных", закрепившие принципы отделения недр от поверхности, отменившие все акты и договоры частных лиц на недра и установившие монопольное право государства на эксплуатацию и распределение добытых полезных ископаемых.

Второй этап в развитии горного права начинается с принятием в 1923 г. "Положения о недрах земли и разработке их". На этом этапе была допущена горная свобода, то есть всем лицам (всем гражданам и юридическим лицам страны, а с разрешения СНК РСФСР и иностранным юридическим и физическим лицам) в установленных законом пределах было предоставлено право заниматься поиском, разведкой и разработкой месторождений полезных ископаемых. Горная свобода оживила работу по геологическому изучению недр, с открытием новых месторождений страна приобретала дополнительные материальные богатства. Однако данный принцип с

[78] Советское государство и право. 1974. № 7. С. 15.
[79] М у х и т д и н о в Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата: Казахстан, 1983. С. 29—30.

укреплением власти центра был отменен Горным положением Союза ССР в 1927 году.

Это явилось началом **третьего этапа** в развитии горного права (с момента принятия и утверждения ЦИК и СНК СССР первого общесоюзного нормативного акта по горному делу — Горного положения Союза ССР от 9 сентября 1927 г.). В этот период были приняты "Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах" (1975 г.), Кодекс о недрах Казахской ССР (1976 г.) и Кодексы о недрах других союзных республик. Эти законы, обслуживавшие интересы административно-командной системы, сковывали инициативу предприятий, организаций и граждан в поиске, разведке и разработке недр, предоставили решение наиболее важных вопросов освоения месторождений полезных ископаемых центру. В результате, Казахстан превратился в сырьевой придаток Союза ССР. Имея огромные запасы полезных ископаемых, он, по существу, был отстранен от управления и пользования недрами. Наряду с этим, кодификация горного законодательства имела огромное значение в упорядочении горных отношений, потому что с изданием Основ законодательства Союза ССР и союзных кодексов о недрах самостоятельность горного права как отрасли права приобрела более отчетливый характер, а связи между его внутренними подразделениями стали более стойкими.

Новый, **четвертый** этап в развитии горного права начинается с получением подлинной независимости Республикой Казахстан. Закон о государственной независимости Республики Казахстан, объявил недра, наряду с другими объектами природы, собственностью республики. К недрам получили доступ национальные и иностранные юридические и физические лица. В этот период приняты Конституция Республики Казахстан 1995 г., Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, "О нефти" 1995 г., Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, "О недрах и недропользовании" 1996 г., и другие специальные законодательные акты. Все это повышает социальную ценность горного права и способствует обеспечению рационального и комплексного использования недр.

Для прежней системы законодательства о недрах характерным являлся принцип подчинения интересов человека и гражданина интересам государства и его органов, ведающих вопросами освоения недр. Соответственно в эколого-экономической системе разработка недр и добыча полезных ископаемых рассматривалась как главный, а их охрана — как второстепенный ее элемент. Изменение акцента законодательства о недрах в сторону обеспечения приоритета прав человека во взаимоотношениях с государством и его органами выдвинула на первый план проблему оптимального соотношения между экологическими и экономическими интересами общества.

Нужно найти и применять такие средства, которые обеспечивали бы развитие и совершенствование природоохранительных отношений. Нельзя допускать под видом охраны природы серьезное ущемление интересов народного хозяйства. Нельзя также открывать широкий простор для

интенсивного использования природных ресурсов под видом развития экономики, противопоставлять экономические и экологические интересы, отрывать их друг от друга. Обеспечить своевременное и качественное развитие промышленности, сельского хозяйства, транспорта, капитального строительства на основе правильного, всестороннего решения задач, связанных с охраной природы и ее рациональным использованием — вот основное требование современности. Поэтому «приоритет экологических интересов над экономическими» следует понимать в том смысле, что запрещается ввод в эксплуатацию предприятий, сооружение объектов, не отвечающих экологическим требованиям, а также с незавершенными природоохранительными сооружениями; а не как полный отказ от использования природных ресурсов (и в том числе недр).

Следует отметить, что, получив статус самостоятельной отрасли права, горное право находится в «родственных» отношениях с земельным, водным и лесным правом, образуя одну правовую семью. Все они базируются на государственной собственности на природные ресурсы, для них характерно наличие сходных правовых институтов и общность в схеме развития. Их взаимодействие опосредовано экономической взаимосвязью земли, недр, вод, лесов как составных элементов единого понятия — природы.

Характеристика аграрно-правовых отраслей в качестве самостоятельной семьи в правовой системе имеет важное теоретическое и практическое значение, что позволяет резче показать самостоятельность этих отношений, их характерные особенности, как своеобразных правовых общностей в системе права, которые существуют наряду с другими семьями (группами) отраслей. Кроме того, выделение правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране различных видов природных ресурсов в особую группу, необходимо для правильного понимания генетических и функциональных связей в системе права.

Иногда высказывается мнение о том, что самостоятельность земельного, горного, лесного и водного права особого рода. Она не достигает такой степени, чтобы эти отрасли права можно было бы рассматривать в отрыве друг от друга[80]. Такой подход противоречит теории «единства и дифференциации элементов одной и той же степени организации». Существующая общность между элементами системы аграрно-правовых отраслей не только не отрицает, но, наоборот, предполагает необходимость дифференцированного анализа каждого из них в отдельности. Система не была бы системой, если бы объединяла нерасчлененные элементы. В действительности же земельные, горные, лесные и водные отношения представляют собой самостоятельные группы общественных отношений, урегулированных в связи с этим самостоятельными отраслями права.

---

[80] Ерофеев Б.В., Краснов Н.И., Сыродоев Н.А. Советское земельное право. М., 1981. С. 46.

Таким образом, можно прийти к следующим выводам о месте горного права в системе права. Системно-структурный подход позволяет установить, что горное право является самостоятельной отраслью права, так как оно способно взаимодействовать с уже существующими отраслями как с самостоятельными элементами системы права. Горное право характеризуется внутренней целостностью и структурированностью, находится с другими отраслями права в сложных генетических, функциональных и структурных связях и взаимодействии. Оно опосредствует не отдельные подразделения общественных отношений, а их специфический особый вид — отношения по использованию и охране недр. Поэтому было бы неправильным отрицать за горным правом качества самостоятельной отрасли права.

Известно, что каждая отрасль права — это юридически цельное, нерасторжимое правовое образование, отличающееся высоким уровнем внутренней организации, единством образующих ее элементов — институтов. Подойдя к определению места горного права с этой позиции, когда уже приняты Указ о недрах и недропользовании и другие основополагающие нормативные акты, регулирующие отношения по использованию и охране недр, а также в известной мере выявлены особенности предмета правового регулирования, нельзя не признать, что в настоящее время горное право — относительно замкнутое структурное подразделение, способное обеспечивать определенный правовой режим регулирования отношений по пользованию и охране недр. Таковы некоторые общие выводы проведенного исследования. Дальнейший анализ теоретических и практических проблем горного права будет иметь важное значение для рационального и комплексного использования недр, развития и совершенствования горных отношений. В этом смысле горное право имеет одинаковую с гражданским, административным и другими профилирующими отраслями права природу. Они различаются между собой лишь по степени своего развития. Эти различия, по мере развертывания законотворческой работы и углубленного исследования основных проблем горного права, будут устранены, что еще больше повысит социальную ценность горного права.

Глава 3

СИСТЕМА ГОРНОГО ПРАВА

§ 1. Понятие и общая характеристика системы горного права как науки, учебной дисциплины и отрасли

Горное право регулирует разнообразные общественные отношения по поводу недр как объекта государственной собственности, рационального использования и охраны недр в связи с их освоением как материальной основы суверенитета Республики Казахстан.

Поэтому для установления научно обоснованного соотношения понятия системы горного права как самостоятельной отрасли права, учебной дисциплины и науки, а также для выяснения соотношения системы горного права как отрасли и системы законодательства о недрах необходимо провести систематизацию правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране недр.

Всякая система имеет определенное основание для построения. Но независимо от того, какой критерий будет положен в основу построения системы права, систематизация правовых норм должна отвечать, по крайней мере, двум требованиям. Во-первых, систематизация должна принести определенную пользу и практике. Правильно проведенная систематизация правовых норм способствует точному выявлению составных частей отрасли права (или системы права в целом), позволяет показать их органическую взаимосвязь и гармоничное взаимодействие друг с другом и дает возможность определить роль и место каждого из элементов права в составе конкретной отрасли. Велико значение систематизации в установлении тенденции развития правовых норм, в дальнейшем совершенствовании законодательства, в его научно обоснованной кодификации. Принятие новых законов, регулирующих те или иные конкретные общественные отношения, основывается на установившемся представлении о системе той или иной отрасли. Чем научно обоснованнее представление о системе, тем меньше пробелов в принимаемом акте.

Во-вторых, систематизация правовых норм должна обеспечивать, с одной стороны, единство правовых норм, регулирующих те или иные виды общественных отношений, а с другой ─ их дифференциацию на отдельные части, группы и т.д.

Учитывая вышеизложенное, можно поддержать мнение о том, что системными являются такие обобщающие нормативные положения, которые формулируются в качестве элементов всего комплекса норм единой национальной правовой системы и, следовательно, по самой своей природе таковы, что могут существовать и функционировать только во внутренне согласованном, скоординированном, связанном в единое целое виде[81].

Общественные отношения по поводу недр являются едиными в своей основе. В соответствии с общей теорией аграрно-правовых наук в силу того, что объектом горного права являются недра как предмет, по поводу которого возникают права и обязанности участников правоотношений по использованию и охране недр, все эти отношения отнесены к одной категории правоотношений, что отличает их от других, складывающихся в нашем обществе правоотношений.

Единство горного права обусловлено наличием государственной собственности на недра, представляющей собой экономическую основу нашего общества, а также единством задач, которые решаются в стране в условиях рыночных отношений.

---

[81] А л е к с е е в С.С. Теория права. М.: Изд. БЕК, 1994. С. 103.

Вместе с тем одно и то же общественное отношение имеет множество черт и особенностей, которые в зависимости от условий, места и времени их проявления могут приобретать различные свойства. Это обстоятельство обусловливает необходимость всестороннего урегулирования правом каждого типичного общественного отношения. Будучи однородным, по своему характеру, предмет правового регулирования любой отрасли права имеет внутри этого института определенные различия, вытекающие из особенностей состава участников, основания возникновения и т.д., входящих в данный предмет правового регулирования общественных отношений. Отсюда признание единства отношений по использованию и охране недр и единства регулирующих их норм горного права не исключает, а, наоборот, предполагает деление этих норм на отдельные группы. По мере развития и совершенствования, усиления охвата своими нормами различных сторон и подвидов отношений по поводу недр внутри горного права как самостоятельной отрасли права происходит дифференциация правовых норм, деление их на отдельные составные части или группы. Такая дифференциация достигается группировкой норм в правовые институты. Таким образом, представляя собой составную часть системы права в целом, горное право в то же время выступает в качестве самостоятельной системы по отношению к правовым институтам и нормам, составляющим его содержание.

Правовой институт — это система взаимосвязанных правовых норм, регулирующих относительно обособленную группу однородных общественных отношений (например, институт права собственности на недра, институт права пользования недрами и т.д.). Каждый правовой институт имеет свои особенности, характерные черты, определяемые своеобразием регулируемых им общественных отношений, и объединяет все относящиеся к этим отношениям правовые нормы. Хотя институты горного права и являются внутренними подразделениями данной отрасли права, они обладают относительной самостоятельностью и устойчивостью. Разумеется, в горном праве так же, как и в любой другой самостоятельной отрасли права, не может быть изолированных друг от друга институтов, ибо, несмотря на все многообразие форм проявления, все виды, подвиды отношений по использованию и охране недр находятся в тесной взаимной связи. Отсюда различные правовые институты, хотя и имеют свои специфические черты и характерные признаки, взаимосвязаны между собой.

Дифференциация правовых норм возможна не только в масштабе одного, единого правового института, она необходима и при группировке их в другие подразделения. Так, институты горного права подразделяются на генеральные институты и субинституты, которые иногда называются, соответственно, сложными и простыми. Генеральный правовой институт представляет собой совокупность субинститутов. В качестве примера можно привести институт права пользования недрами, который подразделяется на право геологического изучения недр, право на разработку месторождений полезных ископаемых, право на размещение подземных сооружений.

Субинститут (простой институт) — это институт, который входит в состав более широкого института. В отличие от генерального (сложного) он не содержит в себе каких-либо группировок норм, обособленных от данного института или имеющих самостоятельное значение. Субинститут состоит из норм, регулирующих однородную, относительно небольшую по своему составу, группу общественных отношений (например, право на разработку необщераспространенных полезных ископаемых, право на разработку общераспространенных полезных ископаемых и т.д.).

Таким образом, исходя из изложенного, можно отметить, что система горного права представляет собой единство и дифференциацию правовых норм, однородные группы которых образуют взаимосвязанные горно-правовые институты. Иначе говоря, система горного права есть научно обоснованное расположение горно-правовых институтов в соответствии с их ролью в регулировании отношений по использованию и охране недр. В этом, то есть в логически последовательном расположении институтов — главное в построении системы любой отрасли права.

Система горного права как отрасли права тесно связана с системой науки и с системой отраслевой учебной дисциплины. Наука о горном праве оказывает большое влияние на построение системы горного права как отрасли права. Преподавание горного права как учебной дисциплины также основывается на сложившейся системе данной отрасли и в то же время в некоторой степени определяет структуру ее построения.

Каковы характерные черты системы науки и системы учебной дисциплины горного права?

Система науки — это система знаний об определенном явлении, иначе говоря, система науки — это развитие науки «в ее собственной, внутренней связи». Поэтому для построения системы науки горного права необходимо, прежде всего, руководствоваться ее теоретическими принципами, идеями и понятиями, выражающими внутреннее развитие самой науки.

Система науки горного права имеет существенные особенности по сравнению с системой горного права как отрасли права. Эти особенности обусловлены различием предмета науки и предмета отрасли права.

Предметом любой науки считается определенный комплекс общественных явлений и отношений, которые служат объектом познавательной деятельности людей, объектом изучения. Отсюда по своему содержанию и структуре система науки горного права значительно сложнее и многообразнее, чем система одноименной отрасли права. Она охватывает соответствующие сведения не только о законодательстве, регулирующем отношения по использованию и охране недр, но и о правовых взглядах, в том числе и о самой правовой науке. Если горное право как отрасль права имеет практически единственную задачу регулировать отношения по использованию и охране недр в целях обеспечения рационального и комплексного использования недр, охраны прав предприятий, организаций и граждан и укрепления законности в этой области, то юридическая наука горного права вызвана к жизни необходимостью разрешения целого ряда задач.

Она изучает нормы и институты горного права как самостоятельной отрасли права, определяет предмет и метод, а также основные принципы горного права, анализирует понятие, виды, содержание и структуру законодательства, регулирующего отношения по использованию и охране недр, изучает в сравнительном плане зарубежное законодательство о недрах и т.д.

Каждый из институтов горного права изучается наукой в виде учения об этом институте. Так, важным институтом системы горного права является институт права государственной собственности на недра. В систему науки данный институт входит в качестве учения о праве государственной собственности на недра.

Система науки горного права как учебная дисциплина, по которой составляются программы и учебники, читаются лекции и ведутся семинарские занятия — в учебной дисциплине даются основные сведения о горном праве, которые получили признание научной общественности, излагаются нужные для будущей работы студентов необходимые знания и т.д. Но между этими понятиями есть и определенные различия. Они проявляются в разном целевом характере науки и преподавательской деятельности.

Предмет отраслевой юридической науки — это определенная совокупность явлений (нормы права, практика применения законодательства и т.д.). Предмет учебной дисциплины — это тот круг знаний, навыков и умений, которые предстоит преподать (изучить) в учебном процессе по данной дисциплине.

Система учебной дисциплины более подвижна, чем система науки и отрасли права. В ней должны найти отражение происшедшие в науке изменения, особенности соответствующих учебных заведений и т.д. Она должна содействовать целенаправленному изучению вопросов правового регулирования отношений по использованию и охране недр, способствовать познанию сущности горного права и его роли в развитии рыночных отношений.

Система учебной дисциплины горного права построена таким образом, что в ней содержатся институты и нормы не только собственно горного права, но также институты и нормы других отраслей. Это, прежде всего, относится к институтам права собственности на землю, управления и права землепользования горных предприятий, что объясняется особой ролью земель в освоении недр. Без соответствующего земельного участка невозможно приступить к использованию недр. При этом в ряде случаев судьба горного отвода определяется судьбой земельного отвода. Поэтому институт права землепользования горных предприятий по существу выступает как комплексный институт системы права.

Таким образом, система науки и система учебной дисциплины горного права имеют важное значение в развитии и совершенствовании отношений по использованию и охране недр. Но определяющая роль в этом вопросе, в конечном счете, принадлежит системе горного права как отрасли права.

§ 2. Система горного права как отрасли права

Горное право содержит исторически сложившуюся систему правовых институтов, функционирование которых обусловлено необходимостью правового регулирования отношений по использованию и охране недр. Поэтому при выявлении сущности системы горного права следует исходить не столько из юридических признаков, сколько из сущности самих отношений по использованию и охране недр как особой области общественных отношений.

Отношения по использованию и охране недр — результат отделения права на недра от права на их поверхность, объявления недр исключительной государственной собственностью. Систему горного права, прежде всего, необходимо рассматривать как систему, состоящую из различных по своему характеру, выполняемым функциям и значимости в регулировании отношений по использованию и охране недр правовых институтов. Наиболее важные из них, отражающие сущность горного права как особой отрасли права, образуют общие институты, а те правовые нормы, которые призваны регулировать отдельные стороны или виды горных отношении, — специальные институты. Такой дифференциации правовых норм, составляющих содержание горного права как отрасли, соответствует установившийся принцип деления отрасли на общую и особенную части. Общие институты в совокупности составляют общую часть горного права, а специальные — особенную.

Отнесение правовых норм к общей и особенной частям не является произвольным. Оно зависит от значения и роли конкретного правового института в системе горного права, от того, касается ли он общих основ правового регулирования отношений по использованию и охране недр или регулирования определенного вида этих отношений.

На первый взгляд, может показаться, что разграничение норм горного права на общую и особенную части имеет чисто теоретическое значение и лишено практического смысла. Однако это не так. Во-первых, появление общей части знаменует собой переход от частных выводов к формированию общих положений, которые в известной мере отражают степень развития правовой мысли в целом. Во-вторых, общая часть служит своеобразным критерием проверки того, насколько правомерно включены в данный акт специальные правила, являются ли однородными правовые нормы. В-третьих, общая часть освобождает акт от повторений, взаимных ссылок и т.д.

С появлением общей части значительно усилились теоретические основы горного права, больше внимания стало уделяться его основополагающим правовым институтам. С делением горного права на общую и особенную части значительно упростилось содержание специальных законодательных актов, регулирующих отношения по использованию и охране недр, сами правовые акты приобрели стройный, цельный характер. Словом, появление общей части свидетель-

ствует о зрелости науки горного права, о ее огромных возможностях в обеспечении дальнейшего развития и совершенствования правового регулирования отношений по использованию и охране недр.

Общая часть состоит из норм, которые имеют принципиальные черты и особенности, характерные для всех институтов горного права. Порядок расположения правовых институтов горного права не является произвольным. Он зависит от значения и роли конкретного института в системе горного права.

С учетом изложенного система общей части горного права может выглядеть следующим образом:

1.Институт права государственной собственности на недра. Данный институт охватывает нормы: а) указывающие на принадлежность недр Республике Казахстан; б) определяющие правомочия государства — собственника недр; в) устанавливающие правовой режим государственного фонда недр как объекта права собственности.

2.**Государственное управление недрами.** Институт государственного управления в области недр включает в себя нормы: а) определяющие систему и компетенцию органов, осуществляющих государственное управление недрами; б) определяющие порядок ведения государственных кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых; в) определяющие порядок утверждения кондиции и запасов полезных ископаемых; г) регулирующие отношения по предоставлению недр для пользования; д) устанавливающие порядок осуществления государственного контроля за охраной и пользованием недрами; ж)устанавливающие порядок осуществления контроля за соблюдением правовых норм по технической безопасности при пользовании недрами; з) устанавливающие порядок разрешения споров по вопросам пользования недрами).

3.**Право пользования недрами.** Сюда относятся нормы: а) устанавливающие виды пользования недрами; б)определяющие порядок возникновения и прекращения права пользования недрами; в)устанавливающие субъектов права пользования недрами; г) регулирующие сроки пользования недрами; д) определяющие права и обязанности пользователей недрами; ж) определяющие порядок платы за пользование недрами.

4. Охрана права государственной собственности на недра и права пользования недрами. Этот правовой институт охватывает нормы: а) устанавливающие предупредительные, восстановительные и восстановительно-компенсационные меры по охране права государственной собственности на недра и права пользования недрами; б) регулирующие ответственность за нарушение законодательства о недрах.

Такова система общей части горного права как отрасли права на современном этапе его развития. Правовые нормы в этой системе сгруппированы по основным вопросам, внутри которых выделены наиболее крупные их структурные подразделения. Такая группировка

норм дает возможность более точно показать внутренние закономерности в построении системы горного права. Так, в горном праве важное значение имеют отношения собственности на недра. По существу вся система горного права производна от права государственной собственности на недра, поскольку само горное право как отрасль права обязано своим возникновением признанию недр государственной собственностью. Отсюда вполне естественно то, что нормы, регулирующие отношения собственности на землю, занимают первое место в системе общественных отношений.

Не нуждается в объяснении и то, что после указанных норм следуют нормы, определяющие систему и компетенцию органов управления единым фондом недр, нормы, регулирующие отношения по предоставлению недр и т.д., которые в своей совокупности образуют специфический институт горного права — институт государственного управления фондом недр.

Право пользования недрами, как один из сложных правовых институтов, содержащий систему норм по организации рационального и комплексного использования и охраны недр, по праву занимает центральное место в общей части. От того, насколько полнокровно предусмотрены в законодательстве права и обязанности пользователей недрами и как они их осуществляют, в значительной мере зависит практическая реализация принципа рационального использования и охраны недр. Поэтому институт права пользования недрами, наряду с правом государственной собственности на недра, является определяющим правовым институтом горного права.

Построение системы общей части горного права, исходя из группировки норм по крупным, сложным институтам, объединяющим в себя ряд субинститутов, имеет большое практическое значение. Оно дает возможность более выпукло показать роль и значение каждого из институтов общей части горного права в развитии и совершенствовании отношений по использованию и охране недр.

До последнего времени наиболее слабо разработанным участком в горном праве остается институт охраны права государственной собственности на недра и права пользования недрами. Иногда данный институт отождествляется с системой юридических мероприятий по защите правового режима единого государственного фонда недр, причем в ряде случаев он ограничивается лишь нормами об ответственности за нарушение законодательства о недрах. Это не совсем точно. Действительное содержание института охраны права государственной собственности на недра и права пользования недрами гораздо богаче, ибо в нем должны найти свое выражение соответствующие практические мероприятия, направленные на предупреждение нарушений законодательства о недрах, а не только нормы об ответственности. Вместе с тем в законодательстве о недрах и недропользовании содержится немного норм, которые включают профилактические меры по предупреждению возможных нарушений

законодательства о недрах (это, например, нормы о приостановлении действия контракта — ст. 45-1 Указа о недрах и недропользовании). Хотя они имеют важное значение в деле организации охраны права государственной собственности на недра и права пользования недрами.

Наряду с этим главными в институте охраны права государственной собственности на недра и права пользования недрами являются нормы об ответственности. Юридическая ответственность за нарушение законодательства о недрах — специфическое средство, присущее только данному институту. В содержание любого другого института нормы об ответственности не входят. Юридическая ответственность за нарушение законодательства о недрах обладает теми же чертами, что и ответственность вообще. Она может наступать лишь в случаях, предусмотренных законодательством.

В особенную часть включаются нормы, которые регулируют ту или иную конкретную область отношений по использованию и охране недр. В совокупности они образуют соответствующие правовые институты, характерной чертой этих институтов является то, что они определяют правовой режим отдельных частей единого государственного фонда недр. Поэтому принципы, присущие тому или иному конкретному правовому институту, не распространяются на нормы, выходящие за пределы этого института.

Взаимосвязь между общей и особенной частями, а также их различие характеризуются тем, что основные положения и принципы общей части оказывают воздействие на горное право в целом, помогают совершенствовать правовое регулирование всех видов отношений по использованию и охране недр, как особого предмета правовой регламентации, показывать пути и способы кодификации законодательства о недрах и т.д. Общая часть призвана интенсивно развивать, совершенствовать понятийный и категориальный аппарат горного права как отрасли, науки и учебной дисциплины. Но связь между общей и особенной частями не односторонняя. Общую часть постоянно питают и поддерживают институты особенной части, которые теснее и конкретнее связаны с практикой правового регулирования отношений по использованию и охране недр.

Институты особенной части отражают особенности реализации норм горного права, характерные отличия различных групп горных правоотношений и располагаются в зависимости от роли и значения регулируемых отношений. Это выглядит таким образом:

1. Институт государственного геологического изучения недр. Сюда входят нормы: а) устанавливающие основные требования к геологическому изучению недр; б) определяющие порядок передачи разведанных месторождений для добычи полезных ископаемых; в) определяющие порядок признания лиц первооткрывателями месторождений полезных ископаемых; г) о собственности на геологическую информацию о недрах.

2. **Институт права пользования месторождениями полезных ископаемых, не относящихся к общераспространенным.** Этот институт включает нормы: а) о субъектах права пользования месторождениями; б) о порядке предоставления месторождений для разработки; в) о правах и обязанностях сторон; г) о порядке ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых.

3. **Институт права пользования месторождениями общераспространенных полезных ископаемых.** Сюда входят нормы: а) о субъектах права пользования месторождениями общераспространенных полезных ископаемых; б) об основаниях возникновения и прекращения права на разработку месторождений; в) порядке разработки месторождений юридическими и физическими лицами для собственных нужд; г) права и обязанности пользователей месторождениями; д) о ликвидации и консервации предприятий по добыче общераспространенных полезных ископаемых.

4. **Институт права пользования недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых.** В этот институт входят нормы: а) о порядке предоставления недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых; б) о порядке пользования недрами для строительства подземных сооружений; в) о порядке пользования недрами для захоронения вредных веществ и отходов производства; г) о порядке пользования недрами для спуска сточных вод).

Следует особо подчеркнуть, что нами выделены наиболее крупные правовые институты особенной части горного права, каждый из них объединяет несколько более мелких, но не менее значимых правовых институтов (например, институт права пользования месторождениями полезных ископаемых, не относящихся к общераспространенным, включает в себя институты разведки и добычи полезных ископаемых и т.п.).

Такова система особенной части горного права как отрасли. Такое расположение институтов в целом соответствует характеру регулируемых им общественных отношений. Взаимосвязь между общей и особенной частями характеризуется тем, что основные положения и принципы общей части оказывают воздействие на горное право в целом, помогают совершенствовать правовое регулирование всех видов горных отношений, как особого предмета правовой регламентации и т.д. В свою очередь, институты особенной части оказывают заметное влияние на институты общей части вследствие того, что именно они наибольшим образом связаны с практикой правового регулирования горных правоотношений.

Глава 4

ИСТОЧНИКИ ГОРНОГО ПРАВА

§ 1. Понятие и особенности источников горного права

Право воздействует на развитие и совершенствование всей системы общественных отношений по использованию и охране природных богатств, в том числе недр, путем установления прав и обязанностей участников этих отношений, правового режима недр и их составных частей, закрепленных за отдельными субъектами, а также путем правового регулирования порядка предоставления и разработки месторождений полезных ископаемых, определения правового режима земной поверхности, необходимой для нужд горного дела и т.д. Задачи горного права на разных этапах развития государства были разными. На них оказывают влияние характер социально-экономической обстановки в стране и особенности экономических отношений, складывающихся в обществе. В условиях рынка горное право призвано способствовать развитию отношений по владению, пользованию и распоряжению недрами в целях обеспечения интересов настоящего и будущих поколений, научно обоснованного, рационального, комплексного использования и охраны недр для удовлетворения потребностей в полезных ископаемых, подземных водах и других нужд народного хозяйства, охраны прав предприятий, организаций, учреждений, акционерных обществ и объединений, граждан, укрепления законности в этой области. Все важные мероприятия, направленные на решение указанных задач, получают отражение в виде общеобязательных правил в законах, указах Президента, постановлениях Правительства и других нормативных актах, которые выступают как источники права.

В теории права под «источником права» принято понимать акты компетентных органов государства, имеющие нормативное содержание, то есть нормативные акты. Нормативные акты, как правило, оформляют установление правовых норм и содержат их изложение. Вместе с тем иногда в правотворческой практике встречаются и такие нормативные акты, которые не содержат правовые нормы, но имеют важное значение для их установления, изменения и отмены. Это особенно характерно для горного права. Так, Закон Республики Казахстан «О признании утратившим силу Закона Республики Казахстан «О концессиях в Республике Казахстан» от 8 апреля 1993 г. не является актом применения к конкретному случаю. Он оформляет решение государственного органа и имеет все черты правотворчества, поэтому его следует признать нормативным актом.

Таким образом, под источниками горного права понимаются акты нормотворчества компетентных органов государства, направленные на установление, изменение и отмену юридически обязательных предписаний и содержащие правовые нормы по урегулированию горных и тесно связанных с ними общественных отношений.

В основе своей такое определение источника позволяет по отмеченным существенным признакам отграничить его от таких сходных юридических обозначений, как «форма права» и «законодательство». Все они представляют собой внешнюю форму права и результат правотворческой деятельности органов государства. Вместе с тем между ними есть и большие различия: понятие «форма права» значительно шире термина «источник права». Под «формой права» имеют в виду и сами правовые нормы, их структуру, виды систематизации права, формы выражения правовых норм и многие другие элементы правовых явлений.

Понятие «источник права» применяется для обозначения конкретных форм выражения правовых предписаний, зависящих от степени важности регулируемых общественных отношений, отраслевой принадлежности, компетенции правотворческого органа. Поэтому нормативные акты как источники права рассматриваются, прежде всего, с выяснения того: во-первых, какова их юридическая природа, каков круг общественных отношений, регулируемых тем или иным актом, его юридическая сила и место в правовой надстройке; во-вторых, каково содержание установленных актами норм права, эффективныо ли эти нормы регулируют соответствующие отношения.

Различия между понятиями «источник права» и «законодательство», в основном, сводятся к следующим. Правовые нормы, регулирующие отношения по использованию и охране недр, содержатся не только в нормативных актах о недрах. Они встречаются и в актах, относящихся к другим отраслям права. Так, в Лесном и Водном кодексах, которые относятся соответственно к лесному и водному праву, содержатся нормы, которые имеют прямое отношение к недрам. Ст. 28 Лесного кодекса РК, например, устанавливает, что добыча полезных ископаемых, прокладка кабелей, трубопроводов и иных коммуникаций, взрывные, буровые и другие работы в лесном фонде, не связанные с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесных пользований, производятся по согласованию с органами исполнительной власти, государственным органом управления лесным хозяйством и другими заинтересованными органами в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Особое отношение к горному праву имеют Земельный кодекс РК и ряд других актов, относящихся к земельному праву. В них содержатся основополагающие нормы, регулирующие не только отношения по использованию земной поверхности, необходимой для нужд горного дела, которые в своей совокупности составляют комплексный институт, но и к отношениям по использованию и охране недр. Последние, в первую очередь, относятся к нормам о порядке геологического изыскания недр, разработки месторождений полезных ископаемых и т.д.

Причины, порождающие комплексное применение норм различных природоресурсовых отраслей для регулирования одних и тех же отношений, заключаются в том, что, несмотря на самостоятельность горного, земельного, лесного и водного права и связанную с этим специфику, их

предмет регулирования не утратил тесной связи между собой. Свидетельство тому — одинаковая трактовка в рассматриваемых отраслях общих юридических понятий, а также наличие правовых институтов, тяготеющих и к горному и, соответственно, к земельному, лесному и водному праву. Четкое определение характера регулируемых отношений является решающим критерием того, к какой отрасли законодательства относится тот или иной правовой акт.

Таким образом, одно из главных различий между понятиями «законодательство» и «источник права» состоит в том, что первое имеет отраслевую принадлежность, а второе может иметь межотраслевой характер. Для разграничения указанных понятий немаловажное значение имеет и то, что законодательство представляет собой совокупность своих нормативных актов — законов, постановлений и т.д.; источники права же — норм, объединенных в правовые институты.

Источники горного права обладают всеми чертами и признаками, характерными источникам права вообще. Вместе с тем им присущ ряд специфических особенностей, обусловленных особой ролью общественных отношений, которые они призваны регулировать. Во-первых, предмет правового опосредствования составляют общественные отношения по использованию и охране недр, а также тесно связанные с ними отношения. Во-вторых, на характер и содержание источников горного права, наряду с социальными, оказывают влияние природные факторы. В-третьих, количественная ограниченность и невозобновляемость составных частей недр — полезных ископаемых, требуют применения особых средств воздействия на отношения по использованию и охране недр. В-четвертых, для системы источников горного права характерно наличие большого количества ведомственных актов, принимаемых функциональными органами государственного управления.

Для повышения роли горного права и широкого применения правовых средств для обеспечения рационального и комплексного использования недр и принципа законности в этой области необходимо иметь в виду, что акты различных органов государства имеют различную юридическую силу и применяются по-разному. Поэтому правильное решение вопроса о том, какими нормативными актами должны быть регламентированы те или иные отношения по использованию и охране недр имеют важное значение. Применение адекватной правовой формы для того или иного отношения помогает наиболее полному проявлению политических и экономических закономерностей, закрепленных в данном отношении, использованию их для достижения поставленной цели. Правовые средства способствуют действию указанных закономерностей, активизируют их, помогают избежать некоторых негативных последствий, которые могут быть с ними связаны. И, наоборот, неадекватная форма способна воспрепятствовать действию политических и экономических закономерностей, усилить связанный с ними отрицательный результат. Немало случаев, когда то или иное экономическое решение, соответствующее требованиям

экономических законов, научно обоснованное и верное по существу, не выполняется на практике из-за того, что правовая форма, в которую оно облачено, не обеспечивает его реализации.

Итак, источники горного права обусловлены характером горных отношений и перспективой их дальнейшего развития в условиях рыночных отношений, политикой рационального недропользования и ресурсосбережения.

§ 2. Виды источников горного права

В зависимости от целевой направленности классификация источников горного права может быть проведена по юридической силе, органам правотворчества, в зависимости от круга регулируемых отношений и т.д.

По юридической силе источники горного права делятся на законы и подзаконные акты; по органам правотворчества — на акты, издаваемые:

1)высшими органами государственной власти и управления (Парламентом Республики Казахстан, Президентом Республики Казахстан, Правительством Республики Казахстан);

2)центральными органами государственного управления (министерствами, ведомствами);

3) местными представительными и исполнительными органами власти.

По форме акта источники горного права могут быть классифицированы на: законы, указы, постановления, инструкции, правила, положения, решения и т.д. По сфере действия — республиканские и отраслевые. По степени обобщенности — кодифицированные, комплексные и т.д. Также в юридической литературе предлагается проводить классификацию источников горного права:

1)по видам пользования недрами — на акты, регламентирующие отношения, возникающие в процессе отдельных видов недропользования, в частности геологического изучения, разведки, добычи, строительства и эксплуатации объектов, не связанных с добычей;

2)по видам и группам полезных ископаемых — на нормативные акты, регулирующие разведку и добычу отдельных групп однородных полезных ископаемых[82] (в частности, в России приняты законы о газе[83], об угле[84], о драгоценных металлах и драгоценных камнях[85]).

Указанные классификационные признаки и подразделение источников горного права на различные виды не заменяют, а дополняют друг друга.

---

[82] П е р ч и к А.И. Горное право: Учебник. Изд. 2-е. М.: Изд. дом «Филология три», 2002. С. 29.

[83] Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

[84] Федеральный закон от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3033.

[85] Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463; 1999. № 14. Ст. 1664.

Каждый из них характеризует ту или иную конкретную сторону нормативного акта, но, тем не менее, главным и основным критерием разграничения источников горного права является их классификация по юридической силе.

Закон занимает ведущее место в системе источников горного права. Это связано с тем, что он: во-первых, принимается Парламентом Республики Казахстан, который является единственным законодательным и высшим представительным органом государства; во-вторых, обладает высшей юридической силой; в-третьих, принимается в особом порядке. Верховенство закона и его высшая юридическая сила заключается в том, что все акты государственных органов должны строго соответствовать законам. Акты отдельных министерств, ведомств и местных исполнительных органов власти, противоречащие закону, не действительны.

Основным источником горного права является Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. Конституция РК предопределила принципиальную позицию законодателя по важнейшим вопросам правового регулирования отношений по использованию и охране недр. В ней содержится ряд статей, непосредственно устанавливающих основные положения горного права: ст. 6 Конституции РК закрепила право государственной собственности на недра и другие природные богатства[86].

Основополагающее значение для горного права имеет конституционное положение, закрепляющее право граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду. Предоставляя право собственнику по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом, Конституция РК предупреждает: использование имущества не должно наносить ущерба экологической среде, нарушать права и охраняемые законом интересы граждан, юридических лиц и государства (ст. 18). К горному праву имеет прямое отношение ст. 1 Конституции РК, которая устанавливает, что гражданам Республики Казахстан гарантируется равенство прав и свобод независимо от расы, национальности, пола, языка, социального, имущественного и должностного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, членства в общественном объединении, а также понесенного ранее уголовного наказания. Из этого положения вытекает, что все граждане Республики Казахстан обладают равной правоспособностью на обладание участком недр для разработки месторождений полезных ископаемых и для использования его в иных целях.

Наряду с конституционными законами важное место среди источников горного права занимают законы, специально регулирующие отношения по использованию и охране недр. Это, прежде всего, Указ Президента

[86] Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. Алматы: Юрист, 2003.

Республики Казахстан (имеющий силу закона) "О недрах и недропользовании", принятый 27 января 1996 г.[87]

Указ состоит из десяти глав и семидесяти шести статей. В нем содержатся нормы о компетенции исполнительных органов в области недропользования; о праве недропользования; о контрактах на разведку и добычу. Большое внимание уделено вопросам предоставления права на проведение разведки, добычи и совмещенной разведки и добычи; охраны недр и окружающей среды; безопасности населения и персонала; о государственном фонде недр и т.д.

Ряд законов Республики Казахстан регулирует отдельные вопросы горных отношений. Так, Указ Президента Республики Казахстан (имеющий силу закона) от 28 июня 1995 г. № 2350 «О нефти»[88] определяет правовые основы осуществления нефтяных операций на территории, находящейся под юрисдикцией Республики Казахстан, в том числе на море и во внутренних водоемах. Закон Республики Казахстан от 18 марта 1997 г. № 851 «Об экологической экспертизе»[89] устанавливает обязательность проведения государственной экологической экспертизы в процессе согласования контракта на проведение операций по недропользованию и определяет ее основные задачи, условия и сроки проведения. Закон Республики Казахстан от 15 июля 1997 г. № 162-I «Об особо охраняемых природных территориях» определяет особенности охраны и использования участков недр, представляющих особую экологическую, научную, культурную и иную ценность.

Нормы права, регулирующие отношения по использованию и охране недр, содержатся и в других законодательных актах. Во-первых, это законодательные акты общеэкономического характера. Такие, как Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 г.[90]; Кодекс Республики Казахстан от 30 января 2001 г. № 155-II «Об административных правонарушениях»; Кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)[91]; Закон Республики Казахстан от 24 декабря 1996 г. №

---

[87] Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 27 января 1996 г. № 2828 (с изменениями и дополнениями, внесенными законами РК от 11.05.1999 г. № 381-I; от 11.08.1999 г. № 461-II; от 16.05.2003 г. № 416-II).

[88] Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 28 июня 1995 г. № 2350 «О нефти» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 11. Ст. 77.

[89] Закон Республики Казахстан от 18 марта 1997 г. № 851 «Об экологической экспертизе» (с изменениями и дополнениями, внесенными законами РК от 24.12.1998 г.; от 11.05.1999 г. № 381-I; от 02.07.2003 г. № 454-II).

[90] Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть), принятый Верховным Советом Республики Казахстан 27 декабря 1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1994. № 23—24 (приложение).

[91] Кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 11 — 12. Ст. 168; 2002. № 6. Ст. 73, 75; № 19—20. Ст. 71.

54-I «О валютном регулировании»[92]; Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 17 апреля 1995 г. № 2200 «О лицензировании»[93]; и др.

Во-вторых, горные отношения регулируются и отдельными положениями инвестиционного законодательства, основу которого составляет Закон Республики Казахстан от 8 января 2003 г. № 373-II «Об инвестициях »[94].

В-третьих, в виду тесной взаимосвязи природных объектов между собой, нормы экологического законодательства и земельного, водного, лесного законодательства также оказывают определенное влияние на регулирование отношений по использованию и охране недр. К числу наиболее значимых можно отнести Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. № 442-II и Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. № 481-II.

Здесь следует отметить, что гражданское законодательство является своеобразным источником горного права. Значительная часть нормативных актов, регулирующих отношения по использованию и охране природных ресурсов, в том числе и недр, в основном были приняты на начальном этапе перехода нашего государства к рыночным отношениям (в середине 90-х годов). Поэтому они во многом устарели и в должной степени не отражают специфику регулируемых им отношений. Природоохранительное законодательство слабо реагирует на то, каково состояние эксплуатируемых объектов природы, и каковы результаты этой эксплуатации. В законах не всегда предусматриваются реальные и достаточно конкретные меры за нехозяйское отношение к земле, недрам, лесам и водам со стороны юридических и физических лиц, в том числе и иностранных инвесторов. Поэтому в интересах развития и совершенствования отношений по использованию и охране природных ресурсов для их регулирования в субсидиарном порядке применяются нормы гражданского законодательства.

В соответствии со ст. 1 Гражданского кодекса РК гражданским законодательством регулируются товарно-денежные и иные, основанные на равенстве участников, имущественные отношения, а также связанные с имущественными, личные неимущественные отношения. Участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане, юридические лица, государство, а также административно-территориальные единицы. Гражданский кодекс значительно расширил сферу своего действия, включив в предмет своего регулирования и «иные основанные на равенстве участников имущественные отношения», поскольку некоторая часть отношений по использованию природных

---

[92] Закон Республики Казахстан от 24 декабря 1996 г. № 54-I «О валютном регулировании» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 20—21. Ст. 404.

[93] Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 17 апреля 1995 г. № 2220 «О лицензировании» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995.№ 3—4. Ст. 37.

[94] Закон Республики Казахстан от 8 января 2003 г. № 373-II «Об инвестициях» // Казахстанская правда. 2003. 11 января, № 9—11 (23948—23950).

ресурсов и охране окружающей среды подпадает под это понятие, для регулирования этих отношений может применяться гражданское законодательство, но в случаях, когда указанные отношения не регулируются специальным законодательством. Субсидиарное применение гражданско-правовых норм к отношениям по использованию и охране недр в значительной мере восполняет пробел законодательства о недрах и недропользовании, особенно в той его части, где речь идет о договорном регулировании и о возмещении причиненного недрам экономического вреда.

Центральное место среди нормативных актов природоохранительной и природоресурсной направленности принадлежит Закону Республики Казахстан от 15 июля 1997 г. № 160-I «Об охране окружающей среды»[95].

Четкое регулирование отношений по охране природных ресурсов является одной из важнейших гарантий обеспечения эффективности их использования. Действовавшие в этой области законодательные и другие акты не только не способствовали преодолению экологического кризиса, но во многих случаях явились причиной его наступления и расширения. Они, будучи порождением эпохи «застоя», в основном носили декларативный характер без соответствующего механизма реализации провозглашенных положений. Существенный недостаток законов, регулировавших природоохранительные отношения, заключался в том, что в них в недостаточной мере учитывались особенности отдельных регионов, природно-географические, экономические условия быта и обычаи народов Республики Казахстан как независимого государства. Унитарный по существу характер Советского государства заранее обусловливал необходимость текстуального воспроизведения норм союзных законов без каких-либо изменений. Ярким примером этому может служить ранее действовавший Закон «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» 1991 г.

В юридической литературе неоднократно высказывались предложения о необходимости принятия нового закона об охране окружающей природной среды, разрабатывались различные концепции и подходы для разрешения этой проблемы. Иначе говоря, в этих условиях сама жизнь выдвинула задачу разработки и принятия Закона Республики Казахстан об охране окружающей среды.

Создание любого закона, тем более акта, регулирующего природоохранительные отношения, всегда сложный процесс. Природа не признает национальных границ. Оздоровление окружающей среды, повышение плодородия земель, уменьшение потерь полезных ископаемых при их добыче — задача в одинаковой мере стоящая перед всеми государствами мира. Немало идей и положений, которые могут быть

[95] Закон Республики Казахстан от 15 июля 1997 г. № 160-I «Об охране окружающей среды» (с изменениями и дополнениями, внесенными законами РК от 24.12.1998 г.; от 11.05.1999 г. № 381-I; от 29.11.1999 г. № 488-I; от 04.06.2001 г. № 205-II; от 24.12.2001 г. № 276-II; от 09.08.2002 г. № 346-II).

успешно реализованы (хотя бы разными способами и средствами) лишь общими усилиями.

В этих условиях принятие Закона об охране окружающей среды имело исключительно важное значение. Задачами данного закона являются:

- регулирование общественных отношений по охране окружающей среды в целях обеспечения благоприятной среды для проживания человека, рационального использования, воспроизводства и сохранения на более длительный срок природных ресурсов республики, оздоровления и улучшения окружающей среды, предотвращения вредного воздействия на нее вследствие осуществления хозяйственной и иной деятельности;
- охрана прав граждан, предприятий, учреждений и организаций в этой сфере отношений;
- установление мер ответственности за нарушение природоохранного законодательства;
- сохранение многообразия экосистем, уникальных природных объектов и связанного с ними культурного наследия;
- укрепление законности и правопорядка в данной сфере отношений.

Отдавая приоритет общечеловеческим ценностям в обеспечении экологической безопасности и охране природных объектов, Закон об охране окружающей среды устанавливает, что если в международном договоре, заключенном республикой, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем законе, применяются правила международного договора.

Закон об охране окружающей среды — основной закон, определяющий правовые, экономические и социальные основы охраны окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений, он охватывает весь комплекс отношений, возникающих в сфере взаимодействия общества и природы, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов. Данным законодательным актом прямо устанавливается, что в случае противоречия между ним и иным актом, содержащим нормы, регулирующие отношения по охране окружающей среды, последние могут применяться только после внесения в настоящий закон соответствующих изменений. Вопросы охраны и использования недр в части, не урегулированной законом об охране окружающей среды, регулируются соответствующими законодательными и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан.

Следует отметить, что в юридической литературе слабо разработаны проблемы теории разработки природоохранительного законодательства, его соотношение с отраслевыми актами. Нет четкой ясности в вопросах об основных идеях, целях и мотивах, которые должны быть положены в основу природоохранительного законодательства. Встает проблема о выявлении назревших потребностей общества в необходимости данного закона в условиях формирования правового государства.

В системе «Закон об охране природы и отраслевые акты» первенство должно принадлежать первому. Ибо, закон об охране окружающей

природной среды представляет собой комплексный нормативный акт, призванный охватить наиболее общие вопросы пользования и охраны всех видов природных ресурсов: земель, недр, лесов, вод, животного и растительного мира, атмосферного воздуха. Его основные положения должны найти отражение в отраслевых актах, регулирующих отношения по использованию и охране отдельных видов природных ресурсов.

В литературе неоднократно делались попытки образовать в системе права две самостоятельные отрасли права: «природоохранительное» и «природоресурсное», и соответственно, две самостоятельные, аналогичные по названию, отрасли законодательства. Однако, они не получили широкой поддержки. Дело в том, что «охрана» и «пользование» настолько тесно связаны друг с другом, что существование одного немыслимо без другого. Правильным представляется мнение о том, что «не разрывать механически пользование от охраны, не противопоставлять их друг другу, а использовать природные ресурсы, оберегая их, — таково требование современности к природе»[96]. Другими словами, охрана природы предполагает рациональное, комплексное и научно обоснованное ее использование. Без признания диалектической взаимосвязи между пользованием и охраной природных ресурсов трудно решить эту проблему.

На более низкой ступени системы источников горного права находятся **подзаконные акты,** играющие вместе с тем не последнюю роль в регулировании горных отношений. В системе источников горного права подзаконные акты составляют большую группу нормативных актов, регулирующих отношения по использованию и охране недр. Характерными особенностями подзаконных актов является то, что они: 1) издаются как представительными (местными), так и исполнительными органами (центральными и местными), а также органами государственного управления (министерствами, ведомствами); 2) принимаются на основании и во исполнение закона. Установленные законом права граждан и юридических лиц не могут ограничиваться актами органов государственного управления и местных представительных и исполнительных органов. Такие акты являются недействительными с момента их принятия и не должны применяться.

Ведущее место среди подзаконных актов занимают указы Президента Республики Казахстан. Указ — подзаконный общегосударственный нормативный акт, обладающий высшей юридической силой по сравнению со всеми другими (кроме законов) нормативными актами.

Указы могут быть классифицированы на: а) указы ненормативного характера (они не признаются источниками права); б) указы нормативного характера собственной компетенции (которые конкретизируют законодательные акты о недрах); в) указы нормативного характера, издаваемые Президентом РК по полномочию Парламента РК, вносящие

[96] Е р е н о в А.Е. Проблемы правовой охраны // Известия АН КазССР. Серия общественных наук. 1974. № 3. С. 84.

изменения и дополнения в действующее законодательство (эти указы по своей природе имеют силу закона — например, Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 5 апреля 1994 г. «О дополнительных мерах по упорядочению недропользования для геологического изучения и добычи полезных ископаемых»[97]). В качестве примера указа нормативного характера собственной компетенции можно привести Указ Президента Республики Казахстан от 16 мая 2003 г. № 1095 «О государственной программе освоения казахстанского сектора Каспийского моря».

Следующие в иерархии подзаконных актов - постановления Правительства Республики Казахстан. Эти акты принимаются в пределах компетенции Правительства и направлены на регулирование отдельных сторон отношений по использованию и охране недр. По своему содержанию постановления Правительства должны соответствовать законам, принимаемых Парламентом РК, и указам Президента РК.

Среди них можно выделить постановление Правительства Республики Казахстан от 18 октября 1996 г. № 1284 «Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной недр в Республике Казахстан»[98]; постановление Правительства Республики Казахстан от 12 сентября 1997 г. № 1333 «Вопросы совершенствования регулирования инвестиционной деятельности недропользователей в Республике Казахстан»[99]; постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июля 1999 г. №1019 «Об утверждении Единых Правил охраны недр при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, нефти, газа, подземных вод в Республике Казахстан»[100]; постановление Правительства Республики Казахстан от 21 января 2000 г. № 108 «Об утверждении Правил предоставления права недропользования в Республике Казахстан»[101]; постановление Правительства Республики Казахстан от 31 июля 2001 г. №

---

[97] Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 05.04.1994 г. № 1637 «О дополнительных мерах по упорядочению недропользования для геологического изучения и добычи полезных ископаемых» (с изменениями, внесенными Указом Президента Республики Казахстан от 27.01.1996 г. № 2828).

[98] Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 октября 1996 г. № 1284 «Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной недр в Республике Казахстан» (с изменениями, внесенными в соответствии с постановлением Правительства РК от 19.06.1999 г. №810).

[99] Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 сентября 1997 г. № 1333 «Вопросы совершенствования регулирования инвестиционной деятельности недропользователей в Республике Казахстан» (с изменениями, внесенными в соответствии с постановлением Правительства РК от 22.06.1998 г. № 578).

[100] Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июля 1999 г. № 1019 «Об утверждении Единых правил охраны недр при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, нефти, газа, подземных вод в Республике Казахстан» // САПП РК.1999. № 36—37. Ст. 318.

[101] Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 января 2000 г. № 108 «Об утверждении Правил предоставления права недропользования в Республике Казахстан» (с изменениями, внесенными в соответствии с постановлениями Правительства РК от 07.04.2000 г. № 531; от 29.06.2001 г. № 894; от 01.11.2002 г. № 1160).

1015 «Об утверждении модельного контракта на проведение операций по недропользованию в Республике Казахстан»[102]; постановление Правительства Республики Казахстан от 7 июня 2002 г. № 612 «Об утверждении Правил приобретения товаров, работ и услуг при проведении нефтяных операций»[103]; постановление Правительства Республики Казахстан от 29 июня 2002 г. № 708 «Об утверждении Правил предоставления государственных интересов Национальной компанией в контрактах с подрядчиками, осуществляющими нефтяные операции, посредством обязательного долевого участия в контрактах»; постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2002 г. № 1449 «Об утверждении Программы развития ресурсной базы минерально-сырьевого комплекса страны на 2003—2010 годы»; постановление Правительства Республики Казахстан от 13 февраля 2003 г. № 158 «Об утверждении Положения о комиссии по проведению конкурсов инвестиционных программ на получение права недропользования в Республике Казахстан» и другие.

К числу подзаконных актов, являющихся источниками горного права, следует отнести приказы, правила, положения и инструкции министерств и ведомств Республики Казахстан. Эти акты издаются на основании и во исполнение законодательных актов в пределах компетенции тех или иных министерств и ведомств. Так, в соответствии с Положением о Министерстве энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан, утвержденным постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 января 2001 г. № 133, издан приказ министра энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан от 13 сентября 2002 г. № 199 «Об утверждении Инструкции по подготовке заявок на участие в конкурсе и конкурсных предложений на получение права недропользования на разведку, добычу и совмещенную разведку и добычу». Также примером может служить приказ министра энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан от 21 марта 2001 г. № 70 «О Центральной комиссии по разработке нефтяных и газовых месторождений»[104]. Нормативные акты министерств и ведомств по отношению к законам и постановлениям Правительства РК носят подчиненный характер. Они в основном касаются отдельных сторон использования и охраны природных ресурсов, в том числе и недр. Нормативным актом ведомственного характера является, например, приказ

---

[102] Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 июля 2001 г. № 1015 «Об утверждении Модельного контракта на проведение операций по недропользованию в Республике Казахстан» (с изменениями, внесенными в соответствии с постановлениями Правительства РК от 28.06.2002 г. № 702; от 09.08.2002 г. № 889).

[103] Постановление Правительства Республики Казахстан от 7 июня 2002 г. № 612 «Об утверждении Правил приобретения товаров, работ и услуг при проведении нефтяных операций» (с изменениями, внесенными в соответствии с постановлением Правительства РК от 14.11.2002 г. № 1204).

[104] Приказ министра энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан «О Центральной комиссии по разработке нефтяных и газовых месторождений» (с изменениями, внесенными в соответствии с приказом министра энергетики и минеральных ресурсов РК от 27.12.2001 г. № 320).

председателя Комитета геологии и охраны недр Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан от 11 февраля 2002 г. «Об утверждении Инструкции по ведению государственного кадастра техногенных минеральных образований в Республике Казахстан»[105].

В систему источников горного права входят и так называемые нормативные договоры, то есть международные договоры Республики Казахстан (конвенции, двусторонние и многосторонние соглашения) нормативного характера, в той или иной степени затрагивающие вопросы недропользования. В частности, к числу источников горного права могут быть отнесены следующие международные документы:

Брюссельская Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г., совершенная в Брюсселе 29 ноября 1969 г. (с изменениями от 19 ноября 1976 г.),

- Республика Казахстан присоединилась к конвенции в 1994 г. (постановление Кабинета Министров РК от 4 марта 1994 г. № 244);

Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (МАРПОЛ), совершенная в Лондоне 2 ноября 1973 г.,

- Республика Казахстан присоединилась к конвенции в 1994 г. (постановление Кабинета Министров РК от 4 марта 1994 г. № 244);

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г., совершенная в Базеле 22 марта 1989 г.,

- Республика Казахстан присоединилась к конвенции в 2003 г. (Закон Республики Казахстан от 10 февраля 2003 г. № 389-II);

Протокол к Энергетической Хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствии экологическим аспектам, подписанный в Лиссабоне 17 декабря 1994 г., — Республика Казахстан ратифицировала в 1995 г. (Указ Президента Республики Казахстан от 18 октября 1995 г. № 2537);

Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр (г. Минск 31 мая 2001г.);

Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в области защиты окружающей среды и природных ресурсов (г. Вашингтон 27 марта 1995 г.);

Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования (г. Алматы 2 июня 1997г.);

Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о разграничении дна северной части

[105] Приказ председателя Комитета геологии и охраны недр Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан от 11 февраля 2002 г. № 40а-II «Об утверждении Инструкции по ведению государственного кадастра техногенных минеральных образований в Республике Казахстан».

Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование (г. Москва 6 июля 1998 г.)[106]; и другие.

Нельзя не отметить среди международных документов многосторонние конвенции, такие как Вашингтонская конвенция 1965 г. «О порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами», в соответствии с которой был создан Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (ИК-СИД); и Сеульская Конвенция 1985 г. «Об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций»[107] (МИГА), которые содержат нормы, регулирующие горные правоотношения с участием иностранных инвесторов. Данные многосторонние конвенции и Договор к Энергетической Хартии устанавливают серьезные преграды для принимающего государства в части тех мер, которые могли бы нанести ущерб иностранному инвестору, чем обеспечивают мощную правовую защиту интересов иностранных инвесторов за рубежом[108].

Таковы основные виды нормативных актов, составляющих систему источников горного права Республики Казахстан.

Глава 5

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА

§ 1. Право собственности в сфере недропользования

Основу общественных отношений по пользованию и охране недр, то есть горных отношений, составляет право государственной собственности Республики Казахстан.

Собственность представляет собой общественное отношение между субъектами права по поводу материальных благ. С этой точки зрения, право собственности есть признаваемое и охраняемое законом право субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом.

Право владения — возможность осуществлять обладание вещью.

Право пользования — возможность извлекать из вещи ее полезные естественные свойства.

---

[106] Данное Соглашение было ратифицировано Республикой Казахстан в 2002 г. Законом Республики Казахстан от 14.11.2002 г. № 356-II «О ратификации Соглашения между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование и Протокола к Соглашению между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование».

[107] Международно-правовые основы иностранных инвестиций в России: Сборник нормативных актов и документов. М., 1995. С. 197—277.

[108] Подробнее об этом см.: Право и иностранные инвестиции в Республике Казахстан / Отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы: Жеті Жарғы, 1997. С. 94—122.

Право распоряжения — возможность определить фактическую или юридическую судьбу вещи.

Иногда высказывается мнение о том, что право владения, пользования и распоряжения не в состоянии раскрыть всей полноты содержания права государственной собственности на недра и другие природные ресурсы. В право собственности входит еще одно правомочие — право управления. В него включаются ведение кадастра месторождений полезных ископаемых, контроль, учет недр и т.д. С этим трудно согласиться. Контроль и учет не входят в содержание какого-то правомочия. В зависимости от обстоятельств, как и многие другие функции государства, они могут быть способами осуществления либо владения, либо пользования и распоряжения. Так, если соответствующий орган управления недрами производит учет недр, то он прежде всего осуществляет право владения. Ибо правомочие государства — собственника недр тогда будет реальным, когда точно известны его объем и границы.

Достаточно спорным представляется утверждение о том, что отношения собственности на все объекты, включая землю, недра, леса и воды являются исключительно предметом гражданского права[109]; хотя и признается, что гражданское право не единственная отрасль права, которая служит формой отношений собственности, но только гражданское право специально регулирует названные отношения в их статике; другие же отрасли права либо развивают применительно к своему предмету гражданско-правовое регулирование, либо охраняют право собственности своими особыми средствами"[110]. В виду того, что право собственности на недра имеет ряд особенностей, которые не присущи праву собственности на любые другие виды объекта, неверно считать, что все другие отрасли права, кроме гражданского, не регулируют отношения собственности в их статике. Горное право не смогло бы выполнять свою роль регулятора отношений по пользованию и охране недр, если бы закрепило только одну сторону права собственности — статику или динамику. Любой из этих элементов единого процесса, взятый в отдельности, не может полностью выразить сущность собственности на недра. Лишь вместе они — обобщенное выражение тех многочисленных действий, которые может осуществлять собственник. В ряде случаев даже трудно установить, когда действие является осуществлением владения, которое выражает отношения собственности в их статике, а когда — пользования и распоряжения, которые характеризуют собственность в динамике.

Юридическое оформление собственности на недра и закрепление ее в нормах горного права, имеют некоторые особенности. В Республике Казахстан исключается возможность отчуждения недр в собственность других субъектов. Поэтому нормы, определяющие общие правила владения,

---

[109] Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 365; Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954. С.28.

[110] Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972. С. 23.

пользования и распоряжения недрами, издаваемые государством, регулируют не право собственности на недра различных лиц, а только право пользования предоставленными государством недрами. Из этого следует, что в нормах горного права получают закрепление отношения, которые указывают на неизменную принадлежность недр государству, независимо от того предоставлены ли они во владение и пользование другим лицам (недропользователям).

Право государственной собственности на недра и другие природные ресурсы юридически опосредствует все стороны экономических отношений собственности. Но способы опосредствования и пределы действия права собственности различаются в зависимости от того, какую их сторону оно регулирует. При этом право государственной собственности распространяется на объекты природы лишь до тех пор, пока они не являются товарами. Извлеченные из недр полезные ископаемые подвергаются совершенно другому правовому режиму. Поэтому правоотношения по пользованию и распоряжению, которые являются юридическим выражением динамики собственности, в реальной жизни выступают не только как процесс осуществления права собственности, но как своеобразные юридические факты, на основе которых возникают новые отношения, опосредствуемые другими правовыми институтами[111].

Право государственной собственности на природные ресурсы —это абстракция. В реальной жизни мы имеем дело с правом государственной собственности на недра, правом государственной собственности на воды и т.д. Поэтому отношения собственности при установлении, осуществлении и защите правомочий владения, пользования и распоряжения конкретными объектами собственности могут складываться различно, ибо различные естественно-природные свойства объектов, различное их значение для жизни и деятельности человека, различное функционирование их в общественном производстве не могут не определять различий в правовом регулировании отношений собственности на эти объекты.

Следует отметить, что унитарный по своему характеру бывший Союз ССР исключал всякую возможность признания республик собственниками недр. Речь могла идти лишь о разграничении компетенции между Союзом ССР и союзными республиками в области регулирования горных отношений. Ни одна из конституций, ни один из законодательных актов, принятых и действовавших в этот период, признавая объекты природы государственной собственностью, конкретно не указывал, о каком государственном образовании идет речь. Так, Конституция СССР 1977 г. в ст. 11 закрепила исключительность государственной собственности на землю, ее недра, воды, леса. Аналогичное положение было закреплено в Основах земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах. При этом решение наиболее важных вопросов пользования и охраны природных

[111] Подробнее см. об этом: Правовая охрана природы в Казахской ССР / А.Е. Е р е н о в, М.С. С а х и п о в, Н.Б. М у х и т д и н о в и др. Алма-Ата: Наука КазССР, 1977. С. 37—44.

ресурсов составляло компетенцию Союза ССР. Только с приобретением подлинной независимости республики получили возможность выступать действительными хозяевами своих природных ресурсов.

При обсуждении и принятии первых законодательных актов республики, определявших правовой режим средств производства на территории Казахстана, одним из наиболее дискуссионных вопросов стал вопрос о праве собственности. Высказывались разные мнения. Но наиболее важным из них следует считать возможность допущения права частной собственности на товарно-материальные ценности и основные средства производства. Если в отношении первых вопрос был решен однозначно — да, право частной собственности при известных обстоятельствах допускается, то применительно к природным ресурсам взгляды разделились. Положение обострялось еще и тем, что Российская Федерация, Украина и ряд других бывших союзных республик ввели их в торговый оборот и признали объектами права частной собственности.

Тем не менее, и тогда и сегодня недра, и другие природные богатства нашей страны, находятся в государственной собственности. Только в отношении земли Конституцией Республики Казахстан допускается частная собственность, на основаниях и в пределах, установленных законом (ст. 6). Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. № 442-II устанавливает, что в Республике Казахстан равным образом защищается государственная и частная собственность на землю, при этом субъектом частной собственности на земельные участки могут быть граждане (граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства) и негосударственные юридические лица (ст. 20). Однако это не снимает остроты проблемы — в юридической литературе продолжают появляться высказывания о целесообразности введения частной собственности на природные ресурсы.

При решении вопроса о том, вводить ли частную собственность на природные богатства, необходимо обратить внимание на следующие положения.

Во-первых, на то, что признание природных ресурсов объектами государственной собственности отвечает традициям казахского народа, который никогда не знал права частной собственности на основные средства производства. Земля, недра, леса и воды, растительный и животный мир, атмосферный воздух рассматривались казахским народом как «дар божий» и не признавались объектами купли-продажи. Надо сказать, что до Октябрьской революции между представителями отдельных племен возникали споры относительно принадлежности тех или иных пастбищ, водоемов и т.д., последние иногда переходили от одного рода в собственность другого. При этом в случае неправомерного захвата допускалась возможность возмещения причиненного ущерба. Однако, анализируя эти явления с позиции сегодняшнего дня, можно сделать вывод о том, что тогда, в основном, речь шла не о восстановлении права собственности, а о восстановлении нарушенных прав владения и пользования.

Во-вторых, отказ от частной собственности на природные богатства обусловлен необходимостью обеспечить всем гражданам республики равные возможности в использовании богатств природы в условиях рыночных отношений. Высказываются опасения, что введение купли-продажи способно привести к экономическому хаосу и процветанию спекуляции природными богатствами. Такое тоже не исключено. Но главное состоит в том, что с допущением частной собственности на основные средства производства, несмотря на отдельные законодательные ограничения, не все граждане могут иметь одинаковые стартовые условия для покупки земель, недр, лесов и вод.

В-третьих, в Боснии до сих пор не прекращаются военные действия в основном из-за того, что компактно проживающие там сербы, обладающие правом частной собственности на землю, создали никем не признанное государство на территории указанной страны. Довод: земля принадлежит сербам.

Сказанное может показаться продиктованным лишь политическими соображениями. Не отрицая это, поскольку они тоже немаловажны в условиях пробуждения рационального самосознания и обострения различных конфликтных ситуаций в период развития рыночных отношений в Республике Казахстан, на наш взгляд, наиболее оптимальной и целесообразной формой собственности на природные ресурсы является государственная.

Также хотелось бы отметить, что при обсуждении проблемы о возможности распространения права частной собственности на основные средства производства не учитываются, по крайней мере, два фактора:

1)особенности природных ресурсов как своеобразных объектов права и их влияния на содержание правомочий того или иного субъекта (собственника, природопользователя);

2)связь собственности на средства производства с существующей правовой и политической системой общества.

Внешний мир общества состоит из материальных предметов, которые существуют независимо от приложения к ним человеческого труда, а также из материальных предметов, представляющих соединение вещества с человеческим трудом. К первому виду относятся земля, недра, леса, воды, животный и растительный мир, а ко второму — товарно-материальные ценности. Правовой режим этих материальных предметов не может быть одинаковым с режимом собственности и пользования природными объектами. Собственник товарно-материальных ценностей в принципе свободен в выборе форм и методов осуществления своего права и свободно реализует свои правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом. Подобной свободой предприятия, организации и граждане в отношении природных ресурсов не обладают.

Экономическая значимость земель, недр, лесов и вод такова, что даже в тех странах, где введена частная собственность, правовое регулирование отношений собственности идет по линии установления различных ограничений и запретов для собственника.

Следует особо подчеркнуть, что объем правомочий, предоставляемых гражданам, в силу особого характера объектов природы никогда не превращает их в собственника в классическом смысле этого слова. Ведь, даже в самых развитых странах право частной собственности на землю и другие природные богатства не абсолютно, поскольку сопряжено с правами общества (в лице государства) и реализуется с учетом существенных ограничений. Это и регулирование налогообложения, и отчуждение земли на общественные цели с компенсацией собственнику, и перевод в собственность государства земель умершего, не имеющего наследника, и т.д.

В ряде развитых стран Запада исключительное господство частной собственности в сельском хозяйстве давно кануло в прошлое. Наиболее эффективной хозяйственно-правовой формой все более становится земельная аренда. Причем аренда земли зачастую более выгодна, чем ее покупка и с финансовой точки зрения. В начальный период, например, нет необходимости делать крупные капиталовложения и изыскивать крупные займы под определенный процент.

Опыт развитых зарубежных государств не может не учитываться в Казахстане. Тем более, что, устанавливая право частной собственности на землю, Земельный кодекс РК предусматривает и положения ограничительного характера: не могут находиться в частной собственности земельные участки, занятые для нужд обороны и государственной безопасности, оборонной промышленности, находящиеся в государственной собственности инженерно-технические сооружения, коммуникации, возведенные для защиты и охраны Государственной границы Республики Казахстан, таможенных нужд; особо охраняемых природных территорий; и т.д. (ст. 26 ЗК РК). Следовательно, стратегическое значение и особый правовой режим земель не может недооцениваться законодателем.

В условиях командно-административной системы право государственной собственности на землю, недра, леса и воды не смогло в полной мере раскрыть свои возможности как регулятор природоохранительных отношений. Реалии были таковы, что оно не могло обслужить интересы бюрократического аппарата. В настоящее время законодательство Республики Казахстан, как уже было сказано выше, меняет свои ориентиры в сторону признания приоритета экологических интересов над экономическими и обеспечения прав человека на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду. Из этого вытекает ряд принципиальных положений.

Во-первых, на субъект права собственности возлагается юридическая ответственность за свои экологически неправомерные действия перед другими субъектами; во-вторых, гражданам предоставляется право требовать возмещения причиненного ущерба, включая упущенную выгоду; в-третьих, на субъект права собственности и его управленческие органы возлагается обязанность нахождения оптимального сочетания экологических и экономических интересов каждый раз при решении конкретных хозяйственных вопросов. Следовательно, причины экологического кризиса

кроются не в формах собственности, а в тех правовых гарантиях и средствах, которые направлены на их реализацию. Ибо опыт многих зарубежных стран давно показал, что и частная собственность без соответствующего механизма, сама по себе не способна обеспечить эффективное использование природных ресурсов.

§ 2. Сущность и характерные черты права государственной собственности на недра

Право государственной собственности на недра, как всякое право, характеризуется в объективном и субъективном смысле. Это взаимосвязанные и друг друга дополняющие институты. Тем не менее, последовательное их разграничение имеет важное практическое значение. Право собственности, как объективное право, представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения по владению, пользованию и распоряжению недрами и определяют меру должного и возможного поведения участников этих отношений. Конкретные правомочия по использованию и охране недр, принадлежащие собственнику, в своем единстве образуют право собственника в субъективном смысле. Поэтому и взаимосвязь указанных институтов проявляется двояко. С одной стороны, установление круга тех действий, которые вправе совершить собственник и установление адекватных характеру собственности прав и обязанностей невозможно без совершенствования норм объективного права, а с другой стороны — результаты, получаемые в процессе осуществления владения, пользования и распоряжения недрами, служат для принятия новых или изменения действующих норм объективного права. Это положение в равной мере относится и к праву государственной собственности на природные ресурсы, в том числе и на недра.

Государство, как собственник природных ресурсов, находится несколько в ином положении, чем другие участники правовых отношений. Реализуя свое право собственности, государство остается политическим сувереном, и его правосубъектность имеет существенные особенности по сравнению с правосубъектностью других субъектов права собственности. Вывод юридической науки о том, что государство является особым субъектом права и не может быть поставлено в один ряд с юридическими лицами, в целом сохраняет свое значение до настоящего времени.

Тем не менее, в условиях становления и развития рыночных отношений значительно меняется роль и место государства в системе экономических отношений. Для рынка государство такой же субъект, как и все остальные. Поэтому в условиях рынка правовая экономика базируется, прежде всего, на четком разграничении государственного руководства и хозяйственного управления природопользователями, что в корне меняет экономическую роль государства. Вся деятельность государства по осуществлению экономической политики должна быть направлена на максимальное стимулирование работы субъектов права природопользования. Оно должно

создавать равные экономические и правовые условия осуществления хозяйственной деятельности всем участникам отношений по использованию и охране недр. Это, несомненно, требует выработки и последовательной реализации качественно иной структуры инвестиционной политики, обеспечения максимальной поддержки всех недропользователей, в том числе и отечественных инвесторов. Иначе говоря, если в условиях административно-командной системы качество государства как политического суверена и субъекта права собственности, как правило, функционируют вместе, то в условиях рынка происходит их разделение. Государственное управление в области использования и охраны недр приобретает свойственное ему назначение, поэтому нуждается в пересмотре ставший аксиомой в годы тоталитарного режима тезис о том, что правомочия государства как ее собственника являются величиной абсолютной и безграничной. Действительно, государству никто не может устанавливать границы его правомочий. Оно может распоряжаться природными объектами как гражданско-правовыми, так и административно-правовыми средствами.

Однако необходимо иметь в виду, что все государства, в конечном счете, только исполнители экономической необходимости, вытекающей из положения страны. Они могут делать это по-разному - хорошо, плохо, посредственно. Государство может направлять деятельность природопользователей по желательному для них руслу, когда их осуществление обеспечивается реальными экономическими условиями, и оно действует строго в рамках законности. Нормы, регулирующие отношения по использованию и охране недр, должны быть в одинаковой мере обязательными как для государства, так и для недропользователей.

Для характеристики правового положения государства как собственника недр важное значение имеет провозглашение Республики Казахстан демократическим правовым государством.

Для построения правового государства необходимо создание такого положения, когда государство не может стоять над обществом, будет всецело ему подчинено, а право перестает выступать в качестве орудия государства, которое может произвольно им манипулировать, поставить на службу узкогрупповым интересам. Ценность права такого государства состоит вовсе не в том, что оно является инструментом государственного управления, но в его способности противостоять с помощью юридических механизмов чрезмерной концентрации власти в одних руках, произволу и беззаконию со стороны государственного аппарата, в закреплении широких возможностей для активных творческих действий участников общественных отношений, во взаимообеспечении их прав, обязанностей и ответственности.

Таким образом, равенство и взаимная ответственность государства и других участников общественных отношений являются основными критериями признания государства правовым. Поэтому важное значение приобретает четкое регулирование условий и форм вмешательства

государства в отношения по использованию и охране природных ресурсов. Речь идет, прежде всего, о правовом регулировании взаимоотношений между министерствами, ведомствами, органами управления недрами и предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами. Недропользователям известно, что государство, как собственник, определяет общие правила владения и пользования недрами, предоставляет их, в законодательном порядке определяет обязанности недропользователей по эффективному использованию и охране недр. Однако эти вопросы иногда решаются не только органами власти, но и министерствами и ведомствами. Между тем, в правовом государстве нормотворческие полномочия должны протекать в строго определенных рамках. В положениях о министерствах и ведомствах должно быть ясно указано, какие нормативные акты они вправе принимать, а какие нет. Это особенно важно, если учесть, что до недавнего времени власть государства по распоряжению своим имуществом была совершенно безгранична, ибо государство всегда могло в законодательном порядке изменить содержание прав установленных им для себя как для носителя субъективного права собственности. Право формулировать свои требования государство имело именно потому, что оно сочетало в себе как публичную власть, так и право собственности на природные ресурсы.

Подобными правами государство в условиях рынка не обладает. Воздействие государства на отношения по использованию и охране недр в настоящее время обусловлено особенностями недр и способом ведения хозяйства, основанного на праве государственной собственности на природные ресурсы, и оно призвано открыть широкий простор для недропользователей путем наделения их достаточно наполненных реальным содержанием объемом прав и обязанностей, охраняемых государством.

Воздействие государства на горные отношения, так же как и на любые другие, ныне должно быть направлено на создание реальных условий для оптимального действия законов рынка. Именно при таком воздействии, получающем организационное и правовое оформление, и осуществляемом соответствующими методами, более полно проявляется характер деятельности правового государства. Иное, другое регулирование горных отношений без учетов законов рынка привело бы к нежелательным последствиям.

Разрабатывая свою экономическую политику, правовое государство должно предвидеть действие законов рыночных отношений и возможность их использования в соответствии со сложившимися реалиями, выработать меры для обеспечения эффективности их взаимодействия. Иначе говоря, экономическая политика должна быть научно обоснованной, соответствующей возможностям государства и требованиям объективных экономических закономерностей.

Важнейшей особенностью экономической политики в современных условиях является все более глобальное проникновение в сущность экономических отношений, стремление к полному учету требований законов

рынка. Эта политика должна быть направлена на совершенствование деятельности всех звеньев органов государственного управления по эффективному использованию и охране природных ресурсов. Основная задача, стоящая перед государством сегодня, — снять препятствия на пути реализации объективных законов развития экономики.

Экономическая теория признает наличие четырех сфер материального производства: промышленность, сельское хозяйство, капитальное строительство и транспорт, изменение задач государства, как субъекта права собственности в области использования природных ресурсов, позволяет согласиться с высказыванием в научной литературе о наличии в настоящее время пятой сферы материального производства — воспроизводства природных ресурсов. Такой вывод имеет важное значение для оптимизации взаимодействия общества и природы и совершенствования природоохранного законодательства.

Таковы сущность и характерные черты права государственной собственности на недра. Правильное осуществление правомочий владения, пользования и распоряжения недрами - необходимая гарантия повышения эффективности их использования и охраны.

§ 3. Недра как объект права государственной собственности

Вопрос о недрах как объекте права государственной собственности всегда привлекал внимание ученых, но особенно оживленные дискуссии он вызвал в 70-е годы, в связи с необходимостью кодификации горного законодательства.

Четкое определение понятия недр как объекта горного права имеет важное значение. Во-первых, от правильного решения этого вопроса зависит установление круга общественных отношений, составляющих предмет регулирования горного права; во-вторых, не имея четкого представления о понятии «недра», невозможно также раскрыть содержание основных правовых институтов горного права. Поэтому данная проблема привлекла большое внимание особенно в период кодификации законодательства о недрах. Однако, вследствие ошибочной постановки вопроса, многие авторы вместо анализа юридического понятия «недра» стали спорить о том, где кончается поверхность (земля) и откуда начинаются недра, пытались в метрах определить верхнюю и нижнюю границы недр. Такой неверный методологический подход к проблеме имел своим результатом появление определений: «недра — это геометрическое пространство», «недра — это конус, основанием которого является территория страны, а вершиной центр земного сфероида»[112] и т.д. Правда, сторонники этих определений сознавали и слабость своих позиций. Ведь важные составные части недр, каковыми являются полезные ископаемые, могут находиться не только в глубине, но и на поверхности земли. Поэтому накануне принятия нового Кодекса о недрах

[112] Обзор точек зрения по вопросу о понятии недр см.: М у х и т д и н о в Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата: Казахстан, 1983. С. 38—40.

и переработке минерального сырья Республики Казахстан ряд авторов предлагал понимать под недрами часть природной среды, которая находится под земным покровом, а также выхода месторождений полезных ископаемых. Однако законодатель с этим определением не согласился.

Объекты природы тесно связаны между собой и в реальной жизни представляют органическое единство, образуя единый природный комплекс — земной шар. Соотношение недр и природного комплекса — это соотношение части и целого, ибо каждый вычлененный объект природы, являясь источником удовлетворения потребностей человека, во всех случаях остается частью естественной среды, взаимодействующей в общем природном механизме. Поэтому правильный подход к определению понятия недр, а равно и земли, лесов и вод как объектов природы предполагает учет взаимосвязей составных частей природного комплекса и согласования на этой основе норм всех отраслей законодательства, имеющих отношение к обеспечению рационального использования и охраны богатств природы. Нельзя допустить расширения содержания правового понятия одного вида объекта природы за счет понятия другого. В противном случае теряется возможность познать и оценить экономическую сущность, а, следовательно, и юридическую природу тех или иных отношений по природопользованию.

Оценивая приведенные высказывания о понятии недр с этих позиций, то есть с позиции системного подхода, нетрудно установить его недостатки. Прежде всего, они не учитывают, что под поверхностью земли могут находиться не только полезные ископаемые, но и водные ресурсы. А последние являются составной частью единого государственного водного фонда страны.

Недра и воды, в том числе и подземные, служат различным хозяйственным целям, и их роль в жизни человеческого общества неодинакова. Поэтому недра и воды как законодательством бывшего Союза ССР, так и нормативными актами Республики Казахстан рассматриваются самостоятельными объектами права. В соответствии с этим применительно к недрам и водам в стране складывались и самостоятельные отрасли законодательства. Причем водное законодательство никогда не давало повода для сомнения о принадлежности подземных вод к единому государственному водному фонду. Достаточно вспомнить водные кодексы республик бывшего Союза ССР.

Пути горного и водного законодательства не перекрещивались и в последние годы. Водный кодекс Республики Казахстан, например, относит подземные воды к единому государственному водному фонду. В соответствии с Водным кодексом все отношения по использованию и охране подземных вод являются водными отношениями.

Не отвечает потребностям теории и практики отнесение подземных вод и к недрам и к водным ресурсам. Такое положение подрывает единство государственного водного фонда; при этом исключается возможность составления единого водного кадастра, усиливается конкуренция интересов между органами управления горной промышленностью и водным хозяйством,

что противоречит принципу рационального использования и охраны вод, организации правильного регулирования возникающих отношений.

Определение понятия недр как природной среды, находящейся под земной поверхностью, не согласуется и с интересами земельного законодательства. Так, если считать, что земельное законодательство регулирует отношения по поводу поверхности земли, то возникает естественный вопрос, что же следует понимать под самой поверхностью. От правильного решения этого вопроса зависит объем правомочий землепользователей.

Путем анализа термина «поверхность» можно предположить, что под ним понимается видимая часть земной коры. На первый взгляд создается впечатление, что Земельный кодекс Республики Казахстан 2003 г. исходит из такого понимания земной поверхности, так как в нем мы не встретим формулировок, касающихся скрытых от глаз веществ земной толщи. Однако такой подход не удовлетворяет практику. Явления жизни настолько многосторонние, что средствами формально-логических построений тут трудно обойтись. В самом деле, ведь во всем земельном законодательстве нет и норм, запрещающих землепользователям при необходимости использовать землю путем углубления под ее поверхность. Более того, определяя категории земель, Земельный кодекс РК различает земли населенных пунктов; земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения; и т.д. Хотя использование этих земель всегда связано с углублением под поверхность земельного участка. Даже эксплуатация земли для сельскохозяйственных целей и то требует проникновения в земную толщу.

Возможности использования земли как всеобщего средства труда, по существу, безграничны. В сельском хозяйстве земля действует в качестве «орудия производства», в других отраслях она может быть для человека «первоначальным арсеналом его средств труда» или выступать как «фундамент», как «пространство», которое необходимо как элемент всякого производства и всякой человеческой деятельности. Причем во всех этих случаях земля выступает объектом земельного законодательства. Поэтому с правовой точки зрения будет неправильным ограничивать поверхность только видимой частью земной коры, так как в определенных случаях в понятие «поверхность Земли» включаются и такие слои земной толщи, которые проникают вглубь на десятки метров. Для правильного разграничения объектов права землепользования и недропользования в некоторых странах (например, в Польше) была предпринята попытка установить границу между поверхностью земли и недрами, но она не дала положительных результатов. Так, представим, что собственность государства на недра распространяется где-то с 20 или 30 метров от поверхности земли (верхняя граница) до технически доступных глубин (нижняя граница). Возникает вопрос, каково же будет соотношение горного и земельного законодательства, если ископаемые имеют наземные выходы. Вряд ли кто-либо сможет дать однозначный ответ.

Рассмотрим и другой вариант, установим, что все вопросы, связанные с добычей ископаемых, являются предметом горного законодательства, а использование земной толщи до глубины, скажем, 30 м — предметом земельного законодательства. Но подобная конструкция будет искусственной, а потому неверной, ибо с правовой точки зрения (и не только с правовой) трудно объяснить ограничение поверхности только тридцатью метрами. Действительно, почему же земельное законодательство не может распространяться до глубины 31, 35 метров?

Таким образом, изложенное свидетельствует, что определение объекта горного права как природной среды, находящейся под земным покровом, а также выходов месторождений на поверхность нельзя признать правильным. Для права не имеет принципиального значения вопрос о том, где кончается земля, и откуда начинаются недра. Ибо право призвано регулировать не соотношение недр и земли в их общежитейском понимании, а те различные формы общественных отношений, которые возникают в процессе использования земной толщи для тех или иных нужд. С позиции права отделение ископаемых от поверхности земли будет использованием недр, в то время как проникновение вглубь земли для постройки, скажем, фундамента зданий и сооружений будет использованием земли. На этот счет действующее законодательство о недрах и земельное законодательство не оставляет никаких сомнений. Исходя из этого, для разграничения недр и других природных объектов, являющихся собственностью государства, следует применять такие критерии как форма и цель использования земной толщи. Дело в том, что составные части земной толщи могут быть перемещены с места на место, но от этого отношения по перемещению этих веществ не могут быть признаны горными, так как они затем выбрасываются как ненужные.

Характеристика недр в соответствии с формой и целью использования земной толщи в той или иной мере получила отражение в действующем горном законодательстве. Указ о недрах и недропользовании в ст. 1 устанавливает, что недра — часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна морей, озер, рек и других водоемов, простирающаяся до глубин, доступных для проведения операций по недропользованию, с учетом научно-технического прогресса. Как более удачное, на наш взгляд, определение понятия «недра» содержалось в Кодексе о недрах и переработке минерального сырья 1992 г., а именно: «недра — часть природной среды, которая может быть использована для удовлетворения народнохозяйственных и иных нужд путем извлечения (отделения) ее составных частей или для размещения подземных сооружений, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод» (ст. 3). Мы считаем не случайным применение терминов «отделение» и «извлечение» для определения понятия недр. С юридической точки зрения, как уже отмечалось выше, углубление под поверхность земли свойственно и горнодобывающим предприятиям и

землепользователям. Что же касается извлечения или отделения, как формы использования земной толщи, то они не характерны ни для одной категории права землепользования. Поэтому, акцентируя внимание на способе добычи составных частей недр, законодатель подчеркивает эту важную особенность недр как объекта права по сравнению с поверхностью земли, для использования которой, как правило, не обязательно нарушение целости земной коры.

Таким образом, если деятельность, для осуществления которой предоставляется земельный участок с выходами месторождений полезных ископаемых, связана с отделением вещества от природной среды или предназначена для этого, то приоритетом пользуются горное законодательство и горные органы. При ином целевом назначении участка на первое место выступают земельные органы и земельное законодательство. Так, иногда на местах залегания общераспространенных полезных ископаемых в установленном законом порядке может производиться строительство промышленных предприятий, населенных пунктов и других объектов. А такие случаи на практике не редки. Имеет ли здесь место использование недр? Положительный ответ был бы неправильным, ибо здесь площадь залегания полезных ископаемых используется как фундамент, как место, как пространственный операционный базис, то есть как земля в собственном смысле этого слова. С отводом площади залегания общераспространенных полезных ископаемых под строительство объектов государство не признает за этими веществами качества ископаемого. В результате, они переходят из качества недр в качество поверхности.

Содержавшееся в утратившем силу Кодексе о недрах и переработке минерального сырья определение понятия «недра», кроме изложенного, имеет и такие преимущества по сравнению с легальным определением: в нем для недр как объекта права собственности характерны качества непотребляемости, неуничтожаемости, а это — необходимый признак любого объекта права государственной собственности. «Может быть использована» — выражение, которое охватывает юридическим понятием «недра» используемые и неиспользуемые их части. Поэтому, если месторождение в данный момент не разрабатывается, это не означает, что оно не является недрами.

Границы между недрами и поверхностью (землей), как объектами права собственности, должны проходить там, где использование земной толщи в качестве недр не влечет отрицательных последствий для землепользования, а использование ее поверхности не наносит вреда недрам. Это обстоятельство следует подчеркнуть особо, потому что иногда разработка недр, обеспечивая полное извлечение ископаемых, вызывает, например, понижение уровня грунтовых вод, обрушение земной поверхности, разрушение плодородного слоя почвы и другие нежелательные последствия. В свою очередь, в ряде случаев использование поверхности земли задерживает освоение месторождений

либо делает вообще не возможной их разработку. Так, установлено, что большая часть г. Караганды расположена на поверхности, под которой находятся крупные запасы угля. Чтобы извлечь его, потребуется перенести часть жилого массива. Таким образом, ограничивать земли только поверхностью, а недра рассматривать как всю находящуюся под землей природную среду, без учета взаимосвязи объектов природы, невозможно не только с теоретической, но и с практической точки зрения. Поэтому верхней границей недр следует считать не просто земную поверхность, а «условную поверхность» земной территории страны, имея в виду: 1) учет местонахождения объекта (автономное использование подземной среды); 2) целевое назначение соответствующих частей земной поверхности. Отсюда следует, что границы между недрами и землей должны определяться каждый раз применительно к конкретному случаю.

Таким образом, с интересами земельного и водного законодательства не согласуется определение недр как всего того, что находится под земной поверхностью[113]. Во-первых, остается не понятным, что авторы данной формулировки подразумевают под «поверхностью земли». Между тем, от правильного ее решения зависит объем правомочий землепользователей. Во-вторых, если под термином «поверхность» понимать видимую часть земной коры, то любое углубление под нее (в том числе вспашка земли, рытье котлована под строительство здания и т.п.) нужно признать использованием недр. Однако такой подход к проблеме не удовлетворяет практику. К сожалению, на эту сторону проблемы в теоретической литературе, а вследствие этого и в законодательстве, не обращают должного внимания.

Как известно, под земной поверхностью находятся не только недра, но и подземные воды, а некоторые месторождения полезных ископаемых имеют выход на поверхность земли. Тогда, исходя из определения понятия «недр» как всего того, что находится под земной поверхностью, мы бы пришли к выводу, что выходы месторождений полезных ископаемых на поверхность земли не являются недрами, а подземные воды отнесли бы к недрам. Следует отметить, что законодатель, очевидно, исходил из такого понятия недр, так как включил в состав полезных ископаемых и подземные воды (ст.1 Указа о недрах и недропользовании). Думается, что такое положение нельзя признать правильным. Как уже отмечалось, целевое назначение недр и вод, в том числе и подземных, различно, неодинакова их роль в жизни человеческого общества. Отнесение подземных вод к недрам нецелесообразно и с той стороны, что оно подрывает единство водного фонда, усложняет составление водного кадастра.

---

[113] Е р о ф е е в Б.В. Советское земельное право. М., 1965. С. 321; З а с л а в с к а я Л.А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользование ими // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 16. М., 1969. С. 119; и др.

Нетрудно убедиться в том, что, хотя подземные воды по своей природе относятся к остальным водам, все же их естественное месторасположение, правовой режим несколько отличается от поверхностных вод. Подземные воды, так или иначе, оказывают влияние на месторождения полезных ископаемых (особенно на месторождения нефти и газа). Более того, поиск, разведка, добыча подземных вод ведется аналогичными способами, что и полезных ископаемых. Поэтому горное законодательство, в какой-то степени, заинтересовано в регулировании водных отношений. В этой связи, думается, правильным было бы подчинение вод режиму недр в части поисков, разведок и комплексного освоения недр, а также охраны подземных сооружений от вредных воздействий вод. В остальном же они должны подчиняться режиму вод.

В юридической литературе существуют и другие точки зрения на определение понятия «недра». В течение ряда лет господствовала точка зрения, согласно которой недра ассоциировались лишь с полезными ископаемыми[114].

Развитие общества со времени его зарождения и тем более на современном этапе его развития связано с использованием минерального сырья, извлекаемого из недр земных. В самом деле, расход минерального сырья постоянно увеличивается. Все это позволяет нам говорить о неоценимой значимости полезных ископаемых, расположенных в недрах земли, для прогресса науки и техники, развития общества в целом. Такое же положение они занимают и в горном праве. Отношения, возникающие по поводу использования и охраны полезных ископаемых, составляют ядро предмета правового регулирования в горном праве.

Однако сказанное не дает повода для отождествления понятий «недра» и «полезные ископаемые». В законодательстве о недрах и недропользовании говорится о том, что полезное ископаемое — это содержащееся в недрах минеральное вещество в твердом, жидком или газообразном состоянии (в том числе подземные воды и лечебные грязи), пригодное для использования в материальном производстве (п. 19 ст. 1 Указа о недрах и недропользовании). Как видно из текста закона, полезные ископаемые признаются лишь составной частью недр.

Добыча полезных ископаемых сопряжена не только с извлечением минералов как необходимого сырья для промышленности, но и с извлечением попутного вещества, так называемой пустой породы. Применение пустой породы (то есть породы, не содержащей в себе полезных свойств) в народном хозяйстве очень ограничено, а чаще всего она не используется. Выбрасываемая как ненужное, пустая порода, скапливаясь на поверхности земли, наносит огромный вред окружающей

---

[114] Л и с к о в е ц Б.А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., 1960. С. 10; П л а х у т а В.Г. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР : Автореф. дисс.… канд.юр.наук. Свердловск, 1966 и др.

среде. Если основываться на положении, что «недра есть полезные ископаемые», то нетрудно прийти к выводу, согласно которому пустая порода является ничейной, бесхозной и ее правовое положение не определено.

Недопустимость отождествления недр и полезных ископаемых вытекает также и из соображения охраны недр как объекта природы. В противном случае охрана недр будет сведена в основном к рациональному пользованию полезными ископаемыми, то есть борьбе с их потерями. Между тем, охрана недр, как одно из важнейших требований горного законодательства, предполагает обеспечение полного и комплексного геологического изучения недр; недопущение вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами; обеспечение сохранности запасов полезных ископаемых; предотвращение загрязнения недр при подземном хранении нефти, газа, сбросе сточных вод и т.д.

К вышеизложенному нужно добавить, что в случае признания недр полезными ископаемыми из сферы горного законодательства выпадает регулирование отношений, связанных с размещением подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; хранением соответствующих материалов; захоронением вредных веществ и отходов производства; сбросом сточных вод; изучением недр в научно-изыскательских целях. Вряд ли можно привести положительные доводы в подтверждение этому.

На наш взгляд, определение права государственной собственности на недра должно опираться на достаточно точные и относительно постоянные критерии. Такими критериями могут быть форма и цель использования земной толщи. Разграничение недр от земли по данным критериям было отражено еще в Горном положении 1927 г., где указывалось, что полезные ископаемые являются составными частями недр, которые могут добываться путем извлечения или отделения с промышленной целью независимо от того, выходят ли они на поверхность или находятся в глубине. Считаем, что применение терминов «извлечение» и «отделение» в определении понятия составных частей не случайно. С юридической точки зрения, углубление под поверхность земли свойственно как недропользователям, так и землепользователям. Между тем, для недропользователей извлечение (отделение) составных частей — это единственная форма использования земной толщи, в то время как для землепользователей применение данного способа необязательно. Отношения, складывающиеся в процессе пользования земной толщи, могут быть признаны горными только тогда, когда они своей целью имеют отделение (извлечение) составных частей земной толщи для последующего употребления или присвоения.

Итак, мы полагаем, что под недрами нужно понимать охраняемую законом часть природной среды, расположенной в толще земной коры с выходами полезных ископаемых на поверхность, которая может быть использована путем извлечения (отделения) ее компонентов для

материального производства или как пространственный операционный базис.

§ 4. Полезные ископаемые и месторождения полезных ископаемых

Недра как часть природной среды могут использоваться в разных качествах: как объект геологического изучения, как природная кладовая для добычи полезных ископаемых, как место для размещения подземных сооружений или хранения вредных веществ. Из всех этих качеств недр наиболее важными являются их свойства быть природной кладовой для добычи полезных ископаемых. Именно месторождения полезных ископаемых порождали вековые споры между землевладельцами и горнопромышленниками за право на недра, а не возможность вести под земным покровом строительство сооружений. Именно они стали основной причиной отделения права на недра от права на поверхность в бывшем советском государстве. Более того, при решении этой проблемы советское законодательство не проводило различия между понятиями «недра» и «полезные ископаемые». Говоря о недрах как объекте права собственности и права пользования, Декрет о земле и Декрет о недрах земли, прежде всего, имели в виду минералы, которые могут быть использованы в народном хозяйстве. В «Крестьянском наказе о земле» от 26 октября 1917 г. содержалось такое положение — самое справедливое решение земельного вопроса должно быть таково: все недра земли: руда, нефть, уголь, соль и т.д., а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, переходят в исключительное пользование государства. Следовательно, когда принимались нормативные акты, признающие недра самостоятельными объектами, речь шла о том, что теперь землепользователи на отведенных земельных участках могут сеять, пахать, строить дома, и, если считали нужным, — вырыть яму для хранения овощей, силосования травы и т.д., но они не имели права добывать обнаруженные на их участках руду, нефть, уголь, соль и т.д., даже если последние находились не в глубине, а на поверхности земли.

В период кодификации законодательства о недрах бывшего Союза ставился даже вопрос о замене термина «недра» термином «месторождение полезных ископаемых». Однако законодатель с этим предложением не согласился. В противном случае остальные виды пользования недрами не были бы охвачены законодательством. Между тем ныне недра представляют большой интерес в качестве места для сооружений. Тем не менее, нельзя не признать, что полезные ископаемые и их месторождения определяют сущность и тенденцию развития законодательства о недрах и недропользовании. Потому что законодательные и подзаконные акты принимаются, прежде всего, с целью упорядочить горное дело, обеспечить надлежащую охрану

месторождений полезных ископаемых и дальше развивать и совершенствовать деятельность по использованию и охране недр.

Итак, что же следует понимать под полезными ископаемыми и месторождениями полезных ископаемых?

Понятие «полезные ископаемые» носит исторический характер. Оно изменяется в связи с изменением орудий производства, ростом производственного опыта людей. Если, например, до XVIII века человек использовал 19 химических элементов, в XVIII в. — 28, XIX в. —50 и в начале XX в. — 59 элементов, то в настоящее время человек использует уже более 100 химических элементов. Ученые полагают, что и это число не предел. Возникновение новых производительных сил и соответствующих им производственных отношений может привести к открытию полезных свойств таких минералов и горных пород, которые с точки зрения сегодняшней науки считаются бесполезными. Например, нефть стала важным минеральным сырьем сравнительно недавно (XVIII в.), когда научились использовать ее как энергетический источник и сейчас еще трудно сказать, что всем минералам найдено достойное применение. Потому что степень использования обществом предметов и сил природы определяется не законами природы, а законами развития общества, так как необходимым и первейшим условием их использования для целей производства является разрыв связи предметов природы с землей, превращение их тем самым в предметы труда, используемые для производства материальных благ. А характер и степень разрыва связи предметов природы с землей определяются уровнем общественного производства и обусловлены действием экономических законов. Поэтому для правильного определения понятия «полезные ископаемые» необходимо применять такой критерий, который, с одной стороны, дал бы возможность охватить указанным понятием все используемые в настоящее время в народном хозяйстве минералы и горные породы, а с другой — включить в него обладающие полезными свойствами вновь открываемые минеральные вещества. За пределами действия законодательства о недрах и недропользовании не должны оставаться отношения по использованию какого-либо ценного минерала.

Впервые определение понятия «полезные ископаемые» было дано в Горном положении Союза ССР 1927 г., согласно ст. 2 этого акта полезными ископаемыми считались «составные части недр — твердые, жидкие, газообразные вещества, которые могут добываться с промышленной целью, путем извлечения или отделения их независимо от того, находятся ли они в глубине или выходят на поверхность». Из этого определения вытекает, что для признания тех или иных минеральных веществ полезными ископаемыми необходимы, по крайней мере, два признака: 1) минеральное вещество должно быть составной частью недр; 2) минеральное вещество должно быть годным для добычи с промышленной целью. Причем второй признак является главным и определяющим, но

возникает вопрос: как же быть с теми минеральными веществами, которые не могут добываться с промышленной целью?

На территории Казахстана к настоящему времени открыто около 500 месторождений и проявлений углей, горючих сланцев, торфа. Из них только около 100 признано имеющими промышленное значение. Можно ли, исходя из указанного выше определения, считать, что остальные месторождения углей не являются месторождениями полезных ископаемых? Положительный ответ был бы неправильным и противоречил бы интересам государства, так как при необходимости эти месторождения могут разрабатываться для научных и других хозяйственных целей. Поэтому в основе признания минеральных веществ полезными ископаемыми должен лежать другой признак. Таким признаком может быть признак пригодности минеральных веществ для удовлетворения хозяйственных нужд.

Имея в виду указанные выше недостатки, в Указе о недрах и недропользовании законодатель дает несколько иное определение полезным ископаемым. В соответствии со ст. 1 Указа, полезные ископаемые являются составной частью недр, и представляют собой минеральное вещество в твердом, жидком или газообразном состоянии, пригодное для использования в материальном производстве. Однако, как это не трудно заметить, в этом определении, в отличие от выдвигаемого нами признака, речь идет о пригодности минерального вещества для использования в материальном производстве, а не для удовлетворения хозяйственных нужд вообще. Это трудно признать правильным. Некоторые месторождения общераспространенных полезных ископаемых, будучи непригодными для ведения горнопромышленных работ, могут служить в качестве объекта права пользования граждан. Кроме того, некоторые месторождения могут быть непригодными для использования в сфере материального производства из-за экономической нецелесообразности их разработки, но относится к классическим и опорным образованиям, минералам, залегающим в трудных горнотехнических условиях или находящимся в небольших количествах. Между тем, с развитием новых производительных сил их можно будет вовлекать для освоения в целях использования в сфере материального производства.

Экономическая или техническая нецелесообразность или невозможность разработки какого-либо месторождения в данное время и при данном состоянии науки и техники не может служить основанием для признания ископаемого вообще полезного, бесполезным со всеми вытекающими отсюда последствиями, в виде допущения его порчи, исключения из учета и пр. Вследствие того, что в задачу горного права входит не только регулирование горной промышленности сегодняшнего дня, но и всемерная забота о будущих поколениях, выражающаяся в максимальной охране невозобновляемых природных богатств, говоря о пригодности минеральных веществ для удовлетворения хозяйственных

нужд, как о принципе использования полезных ископаемых, необходимо иметь в виду потенциальную пригодность минералов для развития производства и удовлетворения потребностей и т.д., а не относительную, обусловленную современным уровнем науки и техники.

В соответствии с этим, под полезными ископаемыми следует понимать твердые, жидкие и газообразные вещества недр, которые на определенном этапе развития науки и техники могут быть использованы для удовлетворения хозяйственных нужд в естественном виде или после предварительной обработки.

В мировой практике добытые полезные ископаемые по общему правилу во всех правовых системах обычно считались и считаются собственностью недропользователя; при этом это право не носит исключительного характера, поскольку при хранении, транспортировке и реализации недропользователь обязан был сохранять добытую продукцию, выполнять требования охраны окружающей природной среды и т.п.[115]. В соответствии с законодательством Республики Казахстан о недрах и недропользовании, если иное не предусмотрено контрактом, минеральное сырье (извлеченная на поверхность часть недр (горная порода, рудное сырье и другие), содержащая полезное ископаемое (полезные ископаемые) принадлежит недропользователю на праве собственности и недропользователь вправе распоряжаться минеральным сырьем и совершать в отношении него любые, не запрещенные законодательством, гражданско-правовые сделки (ст. 5 Указа о недрах и недропользовании).

Полезные ископаемые формируются на протяжении всей истории земли при самых разнообразных геологических процессах. На их образование оказывают влияние геохимические, физико-химические, а в ряде случаев и физико-географические условия. То место, где образуются полезные ископаемые, где они под воздействием естественных сил скапливаются, в горной науке принято называть месторождением полезных ископаемых. Это определение месторождения получило отражение в законодательстве бывшего Союза ССР. «Естественное скопление полезных ископаемых называется их месторождением», гласит ст. 3 Горного положения Союза ССР. По существу, из этого же определения месторождения полезных ископаемых исходит и законодательство о недрах и недропользовании Республики Казахстан.

Вместе с тем надо отметить, что значение слова «месторождение», взятое в чисто языковом аспекте, не соответствует тому понятию, которое вкладывает в него законодатель. На самом деле, местом рождения ископаемого является не его скопление, а та порода, в которой оно расположено. В естественных условиях, например, золото, как правило, встречается в кварце, в арсенопирите, пирите и т.д. Строго следуя мысли термина «месторождение», было бы правильным считать месторождением —

---

[115] П е р ч и к А.И. Горное право: Учебник. Изд. 2-е. М.: Изд. дом «Филология три», 2002.С. 122.

золото. Но в таком случае образование в законодательстве специального понятия — месторождение полезных ископаемых — не имело бы практического смысла. Поэтому указанная семантическая неточность находит свое оправдание в том логическом смысле, который придается практикой и законодателем термину «месторождение»: под ним понимается скопление полезных ископаемых, а не то место, где они залегают. В частности, п. 11 ст. 1 Указа о недрах и недропользовании определяется, что месторождение — часть недр, содержащая природное скопление полезного ископаемого (полезных ископаемых)[116].

В хозяйственном или экономическом отношении значение полезных ископаемых и их месторождений неодинаково. Золото, например, более ценный минерал, чем, скажем, железо. В соответствии с этим в горном законодательстве для отдельных видов и категорий полезных ископаемых устанавливается различный правовой режим. Однако далеко не во всех случаях каждый самостоятельный вид полезных ископаемых имеет свой, отличный от другого вида режим использования. Согласно ныне действующему законодательству особый режим пользования установлен лишь в отношении нефти и газа, урановых и других радийсодержащих руд, и т.д. Кроме того, было бы неправильным, да и невозможным подвергать все используемые в настоящее время в народном хозяйстве полезные ископаемые особой правовой регламентации каждого в отдельности. Поэтому проблемы совершенствования правового регулирования использования полезных ископаемых решаются путем установления их классификации.

Классификация полезных ископаемых и их месторождений осуществляется по различным основаниям и признакам: по физическому состоянию, экономической значимости, их применению в народном хозяйстве и т.д.

По своему физическому состоянию полезные ископаемые подразделяются на жидкие, твердые и газообразные. Это отражено в действующем законодательстве о недрах и недропользовании, в частности, в ст. 1 Указа о недрах и недропользовании, где дается понятие полезных ископаемых.

Вместе с тем основная правовая классификация полезных ископаемых и их месторождений, как объекта права в законодательстве о недрах, производится не по их естественно-природному признаку, а по их экономической значимости. Законодательство о недрах и недропользовании делит полезные ископаемые на два вида — общераспространенные и необщераспространенные. Перечень общераспространенных полезных ископаемых утверждается Правительством Республики Казахстан (к ним относятся, например, песок, галька, гравий, глина и т.д.). Остальные минералы являются необщераспространенными полезными ископаемыми. Однако количество общераспространенных

[116] Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 27 января 1996 г. № 2828 «О недрах и недропользовании» (с изменениями, внесенными в соответствии с законами РК от 11.05.1999 г. № 381-I; от 11.08.1999 г. № 467-I; от 16.05.2003 г. № 416-II.

полезных ископаемых не является постоянным. Объясняется это тем, что с развитием новых производительных сил некоторые минералы, которые ранее не имели большого практического значения, вовлекаются в оборот в более широких масштабах и тем самым увеличивается их ценность. Так, в период подготовки Горного положения 1927 г. пески разрабатывались, по существу, для одной цели — строительства. Ныне же пески используются в производстве стекла и силикатных строительных материалов, в литейном производстве и т.д. В соответствии с этим в настоящее время из перечня общераспространенных полезных ископаемых исключены формовочные, стекольные, кварцевые и пески, используемые для фосфоро-фаянсовой промышленности. Вполне возможно, что со временем действующий список общераспространенных полезных ископаемых еще будет уточнен.

Классифицируя полезные ископаемые на общераспространенные и необщераспространенные, действующее законодательство о недрах и недропользовании устанавливает для каждого из них особый правовой режим.

В зависимости от подведомственности и порядка управления месторождения полезных ископаемых подразделяются на месторождения республиканского и местного значения.

Особенность данной правовой классификации состоит в том, что она не только определяет экономическую значимость соответствующих месторождений, но и устанавливает круг государственных органов, осуществляющих функции управления и распоряжения недрами. Вследствие этого правовой режим каждой из названных групп месторождений определяется как по линии органов управления недрами, так и по линии экономической значимости ископаемых.

Законодательство о недрах и недропользовании не указывает, по каким признакам те или иные месторождения должны быть отнесены к месторождениям местного и республиканского значения, за исключением месторождений общераспространенных полезных ископаемых, которые признаются местными. Это сделано не случайно, так как для определения возможности передачи в ведение тех или иных органов нельзя ограничиваться каким-то одним признаком. Здесь необходимо учитывать ряд объективных факторов, таких, как мощность месторождения, характер и глубина залегания полезных ископаемых, их экономическая значимость и т.д. Поэтому вопрос об отнесении месторождения к той или иной группе целесообразно решать каждый раз отдельно, применительно к конкретному случаю после утверждения запасов полезных ископаемых.

По степени известности месторождения делятся на открытые и еще не открытые. В соответствии со ст. 64 Указа о недрах при обнаружении месторождения в результате разведки недропользователь обязан уведомить об этом компетентный орган, сделать оценку месторождения и подготовить заключение: является ли оно коммерческим обнаружением. При коммерческом обнаружении недропользователю предоставляется право на полное или частичное возмещение затрат в соответствии с

условиями контракта. При этом не допускается возмещение расходов, носящих необоснованно завышенный характер, или не согласующихся с положительной практикой разработки месторождений, или понесенных недропользователем в связи с нарушением правил и норм, установленных государством в области безопасного проведения работ, охраны недр и окружающей среды, либо в связи с нарушением им иных обязанностей, возлагаемых законодательством или контрактом[117].

Месторождения, еще не открытые, могут передаваться для поиска и разведки всем гражданам, организациям и предприятиям, в том числе иностранным юридическим и физическим лицам.

Деление месторождений на уже открытые и еще неоткрытые важно для точного определения прав отдельных предприятий, организаций и граждан по производству геологоразведочных, поисковых и разведывательных работ необходимо для определения прав граждан на поиск и установление правил по охране недр от порчи, но не связанным с их разработкой причинам.

В заключение следует отметить, что ценным в проведенной классификации полезных ископаемых и их месторождений на основе действующего законодательства о недрах и недропользовании является то, что в ней более полно учтены особенности недр как объекта права собственности. Каждая отдельная категория полезных ископаемых и их месторождений предназначается для особого хозяйственного использования и имеет свой правовой режим, что обособляет ее от других категорий.

Из действующего законодательства о недрах и недропользовании вытекает весьма важный вывод о том, что классификацию полезных ископаемых и их месторождений нельзя строить, исходя из какого-либо одного признака, так как это не дает возможности определить все многообразные формы пользования недрами. Безусловно, это способствует обеспечению рационального использования и охраны недр. Однако это еще не означает, что классификация полезных ископаемых и их месторождений, а также определение отдельных их категорий, данных законодательством о недрах и недропользовании, не нуждаются в развитии и в совершенствовании.

Например, обращает на себя внимание недостаточно развитый правовой механизм пользования и охраны некоторых видов минерального сырья и ценных пород (драгоценные металлы, например). Не определен правовой режим пользования такого вида месторождения, как месторождение торфа. Так, торф по своей природе является полезным ископаемым, причем экономическая ценность торфа во много раз превышает ценность некоторых видов общераспространенных полезных ископаемых, порядок

---

[117] Положение о порядке отнесения затрат возмещения по операциям недропользования, подлежащих возмещению, утвержденное постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 января 1997 г. № 110.

пользования которых законодательством о недрах регулируется. Поэтому правовой режим торфяных месторождений в той или иной мере должен найти в нем отражение. В частности, можно было бы определить природу торфа как полезного ископаемого и в общих чертах регулировать его разведку и добычу.

Эти и другие вопросы, связанные с определением правовой природы полезных ископаемых, должны быть решены в ближайшем будущем. Это будет способствовать повышению эффективности законодательства о недрах и недропользовании.

§ 5. Государственный фонд недр и его составные части

Фонд — это понятие, применяемое для обозначения отдельных частей денежных или материальных средств, а также запасов или ресурсов чего-либо. Отсюда государственный фонд недр представляет собой материальное выражение объекта права государственной собственности на недра. Государственный фонд недр включает все недра, как составные части природной среды, в пределах государственных границ Республики Казахстан и по своему горизонтальному положению полностью совпадает с площадью территории страны.

Государственный фонд недр Республики Казахстан характеризуется единством, обусловленным объявлением его собственностью Республики Казахстан, принадлежностью его единому субъекту. Единство государственного фонда недр проявляется и в том, что на правовой режим всех недр этого фонда распространяются общие принципы законодательства о недрах и недропользовании. Это, разумеется, не исключает того, что отдельные части фонда недр могут иметь в правовом режиме определенные специфические особенности. Таким образом, «фонд» — это понятие юридическое, в то время как «недра», а также «земля», «воды» и «леса», взятые в их естественном виде, — это понятия физико-географическое. На основе выделения тех или иных объектов природы в самостоятельные фонды лежат правовые признаки. Так, для признания недр самостоятельным объектом права собственности необходимо отграничить их от поверхности (земли). Такое отграничение производится путем определения правового режима недр. Например, все известные особенности недр по сравнению с другими природными ресурсами можно разделить на две группы: 1) особенности, данные недрам самой природой; 2) особенности, данные недрам, как объекту горного права.

К первой группе относятся: потребляемость полезных ископаемых, их количественная ограниченность, невозобновляемость и т.д. Эти особенности предопределяют необходимость выделения недр в качестве самостоятельного объекта права собственности, но сами по себе не могут превратить необходимость в действительность.

В Царской России полезные ископаемые рассматривались в качестве принадлежности земли. В силу этого в то время в системе фондов

природных богатств недра не фигурировали в качестве самостоятельного объекта права. Они подчинялись режиму земель, хотя названные свойства составных частей недр были налицо.

Ко второй группе особенностей относятся особый порядок предоставления недр в пользование, специфические формы управления недрами и т.д.

Для признания недр в качестве самостоятельного объекта права собственности важное значение имеют, прежде всего, эти организационно-правовые признаки. Именно эти признаки и делают возможным формирование государственного фонда недр.

Все недра в составе государственного фонда недр имеют неодинаковое значение в различных отраслях материального производства и иных сферах общественной деятельности, в связи с чем возникает необходимость в классификации фонда недр на отдельные категории.

В соответствии со ст. 55 Указа о недрах и недропользовании государственный фонд недр включает недра Республики Казахстан. При этом предполагается, что речь идет как об используемых, так и неиспользуемых частях государственного фонда недр. Данная классификация является важнейшей предпосылкой для дифференцированного подхода к установлению правового режима в отношении отдельных категорий недр, который определяет с учетом особой роли каждой из них в народном хозяйстве. Деление фонда недр на используемые и неиспользуемые части, не затрагивая единства этого фонда в целом, помогает отразить особенности правового регулирования отношений по использованию, охране и государственному управлению в зависимости от принадлежности их к той или иной части.

Перевод недр из одной части в другую (из неиспользуемой в используемую и, наоборот) осуществляется соответствующими государственными органами, принимающими решение о предоставлении недр в пользование или об изъятии недр из пользования. Однако эти изменения в правовом режиме отдельных частей недр, какой бы характер они не носили, не затрагивают главного — они не изменяют единство самого государственного фонда недр и его значение, как объекта права собственности государства.

В используемые и неиспользуемые части недр входят все недра: месторождения полезных ископаемых, остальное содержимое недр, не являющееся месторождениями, а также естественные и искусственные пустоты для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, хранения нефти и газа, отходов производства и спуска сточных вод.

Поскольку недра представляют наибольший экономический интерес, прежде всего как источник добычи полезных ископаемых, в соответствии с действующим законодательством (ст. 59 Указа о недрах и недропользовании) минеральные ресурсы образуют единый Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных

ископаемых. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых включает в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов, горнотехнические, гидрологические, экологические и другие условия разработки месторождения и его геолого-экономическую оценку, а также сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых[118]. Соотношение Государственного фонда недр и Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых — это соотношение части и целого.

Для включения тех или иных месторождений и проявлений полезных ископаемых в состав Государственного кадастра месторождений не имеет значения вопрос о возможности их использования в настоящее время или в будущем.

Важно, чтобы они были признаны как самостоятельные объекты промышленного освоения. С этой точки зрения необходимо различать понятия: балансовые и забалансовые запасы полезных ископаемых. Балансовыми считаются разведанные и изученные запасы полезных ископаемых, пригодные для использования в народном хозяйстве при существующем уровне техники и экономики и утвержденные специально уполномоченными органами в установленном порядке.

К балансовым запасам полезных ископаемых относятся также запасы, не проходившие утверждения: а) запасы эксплуатируемых месторождений соответствующие действующим стандартам и кондициям; б) вновь разведанные запасы как эксплуатируемых, так и не эксплуатируемых месторождений, если эти запасы по горнотехническим условиям и по качественным показателям на основе данных лабораторных исследований и технологических испытаний аналогичны эксплуатируемым запасам, либо запасам, ранее утвержденным для этих месторождений.

Забалансовыми считаются такие запасы полезных ископаемых, которые из-за низкого содержания полезного компонента в минерале, малой мощности залежей или особой сложности условий эксплуатации, а также вследствие отсутствия промышленных методов переработки данного типа полезного ископаемого не могут быть использованы промышленностью в настоящее время, но могут рассматриваться как объект промышленного освоения в будущем.

В целях учета состояния минерально-сырьевой базы ведется Государственный баланс запасов полезных ископаемых, который должен содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по коммерческим обнаружениям, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об

[118] Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 августа 1996 г. № 1022 «Об утверждении Положения о порядке ведения Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и Государственного кадастра техногенных минеральных образований в Республике Казахстан».

обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых[119]. Положением «О порядке ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых в Республике Казахстан», утвержденным постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 октября 1996 г. № 1287[120] устанавливается осуществление учета состояния и движения запасов полезных ископаемых раздельно по: месторождениям, а в случае необходимости — по участкам (залежам — для нефти и газа), отдельным рудным полям, шахтным полям и т.д.; основным типам и сортам полезного ископаемого. Запасы полезных ископаемых, подлежащие учету государственным балансом, подразделяются на: добытые и отправленные на переработку; потерянные в процессе добычи; оставленные в недрах.

Деление запасов полезных ископаемых на две группы, прежде всего, имеет важное значение для планирования добычи минерального сырья и определения на этой основе путей развития горной промышленности в стране. Поэтому все вновь открытые месторождения полезных ископаемых после изучения качества и горнотехнических условий их разработки и соответствующего юридического оформления могут быть переведены в состав Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых. Включение минерального сырья в балансовые запасы влечет за собой передачу их недропользователям для разработки в установленном порядке. Включение минеральных веществ в забалансовые запасы придает им характер номинального источника добычи полезных ископаемых.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых не является постоянной величиной. Он может увеличиваться за счет открытия новых месторождений и уменьшаться в результате добычи и потребления минерального сырья.

К настоящему времени на территории Казахстана уже открыты 160 месторождений углеводородного сырья, аккумулирующие в себе два миллиарда тонн нефти (2,1 млрд), 0,7 миллиарда тонн газового конденсата и 1,6 триллиона кубометров природного газа. Кроме того, прогнозируемые ресурсы, как на суше, так и в казахстанском секторе Каспийского моря, оцениваются по нефти в 4,5 миллиарда тонн, газовому конденсату — 1,6 миллиарда тонн и природному газу — в 5,9 триллиона кубометров. Запасы полезных ископаемых этих и других месторождений составляют Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых. Но все возрастающие потребности в минеральном сырье

[119] Инструкция «О порядке списания полезных ископаемых с учета добывающих предприятий и государственного баланса», утвержденная приказом Министра энергетики и природных ресурсов Республики Казахстан, от 13 августа 1997 г. № 99.

[120] Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 октября 1996 г. № 1287 «Об утверждении Положения о порядке ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых в Республике Казахстан» // САПП РК. 1996. № 43.

приводят к известному сокращению запасов полезных ископаемых. Так, по данным специалистов, лишь за последние два—три десятилетия в мире добыто столько полезных ископаемых, сколько их не было добыто за всю историю человеческого общества. Такими же быстрыми темпами будет возрастать потребность в минеральном сырье и в дальнейшем. В настоящее время общий объем прямых инвестиций по проектам, связанным с разработкой нефтяных месторождений, оценивается в 32,3 миллиарда долларов США, а с разведкой углеводородных ресурсов — 8,2 миллиарда долларов США.

Способность Государственного кадастра месторождений к увеличению и уменьшению в значительной мере отличает его от государственного земельного фонда, объем которого, несмотря на деление на различные составные части, остается неизменным и не утрачивает общих территориальных очертаний. Вместе с тем отмеченные свойства кадастра месторождений в той или иной мере приближают его к государственному лесному фонду, который также не является постоянной величиной. Однако процесс увеличения и уменьшения лесного фонда происходит в другом порядке и осуществляется на иных началах, чем кадастра месторождений. Эти различия обусловлены особенностью леса по сравнению с полезными ископаемыми. Лес, подобно земле, постоянно улучшается, если с ним правильно обращаются. На этой предпосылке построено все лесное хозяйство, для которого сама рубка леса, если она производится должным образом, является одним из моментов, обеспечивающих улучшение состава и качества лесов.

Государственный лесной фонд возрастает за счет лесоразведения на нелесных землях и сокращается в результате вырубки и отвода из его состава земель для тех или иных надобностей. Это свойство лесного фонда дает возможность государству не только определять рост и уменьшение лесных ресурсов, но и осуществлять планомерное географическое перемещение лесов, исходя из потребностей в лесных материалах того или иного района.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых подобной особенностью не обладает. Так, месторождения нефти и газа, в основном, расположены в западных областях Казахстана. Зато там не хватает разведанных запасов угля. В Карагандинской области сосредоточены крупные запасы угольных месторождений. Но там недостаточны запасы месторождений цветных металлов, нет месторождений нефти. В настоящее время принимаются меры для улучшения географии минерального сырья. Но решение этой задачи зависит от природных факторов и, по существу, не зависит от человека, ибо богатство недр берется таким, какое оно есть.

В целях обеспечения охраны недр и окружающей среды, безопасности населения государственным органом по использованию и охране недр ведется Государственный кадастр захоронений вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра, который содержит сведения, характеризующие тип и вид захороненных веществ и сброшенных

вод с указанием их количественных и качественных показателей, горно-технических, специальных инженерно-геологических, гидрогеологических и экологических условий захоронения и сброса сточных вод.

Государственный кадастр захоронений вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра включает:

-общую характеристику объектов захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и мест сброса сточных вод: месторасположение, период эксплуатации, затраты на содержание, наличие и расположение наблюдательной сети мониторинга окружающей среды и т.д.;

-физическую характеристику объектов захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и мест сброса сточных вод: характеристику изоляции, тип горных пород, глубину залегания и эффективную мощность пласта-коллектора, его площадь, коэффициент пористости, характеристику подстилающего и перекрывающего водоупора, скорость естественного потока подземных вод, хранение сброса и другие качественные и количественные показатели, горнотехнические, специальные инженерно-геологические, гидрогеологические и экономические условия захоронения и сброса;

-сведения об организациях, где образуются вредные вещества, радиоактивные отходы и сточные воды; местонахождение и ведомственная принадлежность, наличие и регистрационные номера лицензий, контрактов горного и земельного отводов;

-характеристику вредных веществ, радиоактивных отходов, сточных вод: наименование продукта, технологическое производство или процесс, в результате которого образуется продукт, физическую характеристику (полный химический состав, содержание токсичных компонентов, пожаро- и взрывоопасность, растворимость, совместимость с другими веществами при хранении, основные загрязняющие радионуклиды, их активность и другие характеристики), характеристику системы транспортировки[121].

Одной из составных частей Государственного фонда недр являются техногенные минеральные образования (отходы горного, обогатительного, металлургического и других видов производства: шлаки, отвалы, хвосты и другие, содержащие полезное ископаемое (полезные ископаемые).

До недавнего времени техногенные образования, по существу, находились вне правового регулирования. Горные предприятия не несли никакой ответственности за их порчу, хотя они являются одним из важнейших источников добычи минерального сырья. Действующее законодательство о недрах и недропользовании содержит специальные нормы, направленные на использование и охрану техногенных образований.

В современных условиях все техногенные образования минерального сырья, извлеченного из недр, отходы и продукты переработки подлежат

[121] Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 октября 1996 г. № 1283 «0 порядке захоронения радиоактивных отходов в Республике Казахстан».

паспортизации. Их разведка, оценка и ввод в эксплуатацию должны опережать эти работы по месторождениям с аналогичными полезными ископаемыми.

В соответствии с Указом о недрах и недропользовании к добыче из техногенных минеральных образований, находящихся в государственной собственности и не закрепленных за конкретными государственными предприятиями, производится на общих основаниях на основе контракта (ст. 17). Учету Государственного кадастра техногенных минеральных образований подлежат: 1) бедные и некондиционные руды полезных ископаемых, скальные и рыхлые породы, добытые из недр попутно при разработке месторождений и заскладированные на специально отведенных земельных угодьях; 2) отходы обогащения руд (хвосты) и химико-металлические переделы минерального сырья, заскладированные на специально отведенных земельных угодьях; 3) вредные отходы добычи и переработки минерального сырья с указанием параметров и среды захоронения[122].

Следовательно, к операциям по использованию техногенных образований предъявляются такие же требования, что и к добыче полезных ископаемых. Тем не менее, на техногенные образования не распространяется правовой режим пользования и охраны месторождений полезных ископаемых.

Под месторождением понимается естественное скопление полезных ископаемых. Иначе говоря, месторождение — это такое скопление минерального сырья, которое является результатом воздействия природных сил. Что же касается отводов горных разработок, то они являются результатом искусственного перемещения минералов. Поэтому при всей важности техногенных минеральных образований их нельзя приравнивать к месторождениям полезных ископаемых. Их правовой режим должен быть иным.

С учетом вышеизложенного полагаем, что надлежащее правовое регулирование вопросов, связанных с обеспечением рационального использования государственного фонда недр, приобретает в современных условиях особую актуальность и значимость.

Глава 6

ПРАВО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

§ 1. Право недропользования как правовой институт

Недра как объект горных правоотношений выступают в разных качествах. В одних случаях они являются объектом права государ-

[122] Приказ председателя Комитета геологии и охраны недр Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан от 11 февраля 2002 г. № 40а-II «Об утверждении Инструкции по ведению государственного кадастра техногенных минеральных образований в Республике Казахстан»

ственной собственности, а в других — объектом права пользования. В соответствии с этим, в процессе использования недр возникают две группы правоотношений: во-первых, отношения собственности на недра земли, находящиеся в пределах Республики Казахстан; во-вторых, отношения по владению и пользованию недрами субъектами горных отношений.

Право государственной собственности на землю и ее недра лежит в основе всего действующего законодательства, в том числе и законодательства о недрах и недропользовании. Это выражается, в частности, в том, что никто не может получить недра во владение и пользование иначе как от государства или от его органов, которым государство предоставило право передавать во владение и пользование. Государство-собственник издает нормы, определяющие порядок использования недр, создает правовой режим владения и пользования недрами и т.д. Зависимость права недропользования от права государственной собственности на недра проявляется и в том, что именно государство как собственник, определяет объем этого права, его рамки, то есть устанавливает, в какой мере юридические и физические лица могут владеть и пользоваться недрами. Недропользователи могут реализовывать свои правомочия лишь в порядке и в пределах, установленных государством.

Принцип права государственной собственности является одновременно и принципом, характерным для горного права как отрасли права в целом и принципом, лежащим в основе такого правового института горного права, как право недропользования; так как принцип государственной собственности обусловливает выведение недр из товарооборота и лежит в основе правового регулирования отношений, возникающих в связи с разработкой недр и добычей полезных ископаемых.

Предоставляемое государством право недропользования включает в себя правомочия пользования, полномочия владения и полномочия по внутрихозяйственному управлению.

Для правомочий владения и пользования, предоставляемых недропользователям, характерно, что они тесным образом связаны с их обязанностями. Так, недропользователь имеет право:

-самостоятельно совершать любые законные действия по недропользованию в пределах предоставленной ему контрактной территории в соответствии с условиями, зафиксированными в контракте;

-использовать по своему усмотрению результаты своей деятельности, в том числе минеральное сырье, если иное не предусмотрено контрактом;

-сооружать на контрактной территории, в случае необходимости на иных земельных участках, выделенных недропользователю в установленном порядке, объекты производственной и социальной сферы, необходимые для осуществления работ, а также по договоренности пользоваться объектами и коммуникациями общего пользования как на контрактной территории, так и вне ее пределов;

-в первоочередном порядке осуществлять переговоры о продлении

срока действия контракта сверх сроков, установленных действующим законодательством;

-привлекать субподрядчиков для выполнения отдельных видов работ, связанных с проведением операций по недропользованию;

-передавать все или часть своих прав другим лицам с соблюдением условий, установленных законодательством о недрах и недропользовании;

- прекращать свою деятельность на условиях, определенных законодательством и контрактом;

-пользоваться иными правами, предусмотренными действующим законодательством и контрактом (ст. 62 Указа о недрах и недропользовании).

Установленный государством перечень обязанностей недропользователей является более широким, так как недра — это особый объект природы, отличающийся от других своей невозобновляемостью и исчерпаемостью. Также помимо обязанностей, прямо предусмотренных законодательством о недрах и недропользовании, контрактом могут быть предусмотрены и другие, не противоречащие законодательству, обязанности недропользователя. В обязанности недропользователя входит:

-выбирать наиболее эффективные методы и технологии проведения операций по недропользованию, основанные на стандартах, принятых в мировой практике;

-использовать контрактную территорию только в целях, предусмотренных лицензией и контрактом;

приступить к проведению разведки или добычи с даты заключения контракта, если иной срок не предусмотрен в контракте;

- проводить операции по недропользованию в строгом соответствии с законодательством Республики Казахстан;

- соблюдать согласованные в установленном порядке технологические схемы и проекты на проведение операций по недропользованию, обеспечивающие рациональное использование недр, безопасность персонала и населения;

- не препятствовать другим лицам свободно передвигаться в пределах контрактной территории, пользоваться объектами и коммуникациями общего пользования или проводить любые виды работ, в том числе разведку и добычу других природных ресурсов, если это не связано с особыми условиями безопасности и такая деятельность не мешает проведению операций по недропользованию;

- обязательно использовать оборудование, материалы и готовые продукции, произведенные в Республике Казахстан, при их соответствии стандартам и другим требованиям с проведением конкурса на территории Республики Казахстан в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан;

- обязательно привлекать казахстанские предприятия и организации

для выполнения работ и услуг при проведении операций по недропользованию, включая использование воздушного, железнодорожного, водного и других видов транспорта, если эти услуги соответствуют стандартам и другим требованиям с проведением конкурса на территории Республики Казахстан в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан;

- в случае отсутствия какого-либо вида услуг в Республике Казахстан использовать услуги иностранных организаций по разрешению государственного органа;
- при проведении операций по недропользованию отдавать предпочтение казахстанским кадрам;
- предоставлять компетентному органу рабочую программу, а так же полную информацию о процессе ее реализации;
- беспрепятственно предоставлять необходимые документы, информацию и доступ к местам работ контрольным органам Республики Казахстан при выполнении ими служебных функций и своевременно устранять выявленные ими нарушения;
- предоставлять геологическую отчетность по результатам деятельности на контрактной территории в государственный орган по охране и использованию недр;
- своевременно уплачивать налоги, штрафы за нерациональное использование недр и иные обязательные платежи;

передавать информацию о содержании операций третьим лицам, если возникает такая необходимость, только с общего согласия сторон, если иное не установлено контрактом;

- сохранять объекты культурно-исторического значения;
- восстанавливать участки земли и другие природные объекты, нарушенные вследствие проведения операций по недропользованию, до состояния, пригодного для дальнейшего использования в соответствии с законодательством.

Согласно действующему законодательству о недрах пользователи недр осуществляют все правомочия, которые необходимы им для обеспечения рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых. В эти правомочия не входит лишь распоряжение недрами. Последнее принадлежит государству, как единственному и потому исключительному собственнику недр. С этой точки зрения право пользования недрами является совокупностью норм, определяющих содержание субъективных прав и обязанностей пользователей недр. Здесь важно подчеркнуть, что при определении понятия «право пользования недрами» недостаточно сказать, что права недропользователей на закрепленные за ними месторождения — это права на хозяйственную эксплуатацию недр. Данное положение говорит лишь о том, что юридическим и физическим лицам недра могут быть предоставлены только во владение и пользование, а не в

собственность, но оно не раскрывает содержания права пользования недрами как самостоятельного правового института.

Особенности правового положения иностранных недропользователей определяются тем, что для них возможны исключения из общего режима недропользования в Республике Казахстан. В частности, в Договоре между Республикой Казахстан и Соединенными Штатами Америки о поощрении и взаимной защите капиталовложений, подписанном в Вашингтоне 19 мая 1992 г. (ратифицирован Верховным Советом Республики Казахстан 18 декабря 1992 г.), предусмотрено, что «Республика Казахстан оставляет за собой право устанавливать или сохранять исключения ограниченного характера из наиболее благоприятного режима в нижеуказанных областях или вопросах: владение землей, ее недрами, другими природными ресурсами»[123]. В целом с принятием нового Закона об инвестициях и отменой Закона об иностранных инвестициях установлены единый правовой режим как для иностранных, так и для национальных инвестиций, в том числе и в сфере недропользования. Поэтому отличия в правовом статусе иностранных и национальных инвесторов теперь могут устанавливаться только в международных двусторонних соглашениях о поддержке и защите инвестиций. Хотя, конечно, отдельные различия, в том числе и ограничительного характера в отношении иностранных физических и юридических лиц, в действующем законодательстве сохранены. Например, в частной собственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц не могут находиться земельные участки, предназначенные для ведения товарного сельскохозяйственного производства и лесоразведения (ст. 26 Земельного кодекса РК от 20 июня 2003 г. № 442-II).

При характеристике права пользования недрами и определении его понятия необходимо также иметь в виду, что основной задачей правового регулирования отношений по пользованию недрами является обеспечение рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых. А эта задача решается не только путем определения субъективных прав и обязанностей недропользователей. Применительно к недрам как своеобразному объекту права государственной собственности важное значение имеет строго обоснованное предоставление недр для пользования, правильное определение порядка проведения геологоразведочных работ и строительства горных предприятий и т.д. В условиях сосредоточения права на разработку недр в руках пользователей это положение означает, что требование эффективности разработки недр распространяется не только на сам процесс добычи полезных ископаемых, но и на организацию этой добычи.

---

[123] Подробнее см. об этом: Право и иностранные инвестиции в Республике Казахстан / Отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы: Жеті Жарғы, 1997. С. 141—142

В связи с этим имеются все основания считать, что право пользования недрами не ограничивается только нормами, устанавливающими субъективные права и обязанности недропользователей, а представляет собой сложный правовой институт, охватывающий своим правовым регулированием и организацию рациональной разработки месторождений.

Исследуя вопрос об отношениях по пользованию недрами и определяя круг норм, их регулирующих, нельзя смешивать понятия «использование» недр и «пользование» ими. Понятие «использование» гораздо шире, чем понятие «пользование», ибо, если пользование недрами, то есть процесс приложения труда к недрам, начинается только с момента заключения контракта на недропользование, то фактическое использование недр как объекта права государственной собственности начинается со дня обнаружения новых месторождений полезных ископаемых.

Право пользования недрами как институт является научной абстракцией. Ценность научной абстракции состоит в том, что она позволяет выявить общие принципы, которые присущи тому или иному явлению и определяют его специфику.

Принцип — это то, на что опираются субъекты общественных отношений, что составляет основное начало в их деятельности. С позиции рассматриваемого нами вопроса различаются принципы, характерные для горного права как отрасли права в целом и принципы, имеющие силу для одного или двух институтов горного права.

По своей роли они не однозначны. Особую роль в развитии горных правоотношений играют наиболее общие принципы, на основе которых осуществляются пользование и охрана недр. Принципы правоотношений по пользованию недрами определяются основными принципами горного права и, в конечном счете, представляют собой их специфическую конкретизацию. Мы уже рассмотрели выше основные принципы горного права, поэтому остановимся на некоторых принципах, присущих правовому институту пользования недрами. Это:

1) предоставление государством субъективного права на недра - как единственное основание возникновения правоотношений по пользованию недрами;
2) предоставление недр с правом передачи другим лицам, но с разрешения уполномоченного на то органа;
3) устойчивость права пользования недрами.

Предоставление права недропользования на разведку, добычу, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей, производится путем заключения контракта. Предоставление права недропользования на добычу общераспространенных полезных ископаемых в коммерческих целях производится на основе заключения контракта с областным исполнительным органом. На государственное геологическое изучение недр право недропользования предоставляется на основе административного акта государственного органа по использованию и охране недр, в соответствии с законодательством

Республики Казахстан о государственных закупках. На добычу общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод для собственных нужд право недропользования предоставляется одновременно с предоставлением земельного участка, под которых они находятся, в частную собственность или в землепользование. При предоставлении земельного участка во временное землепользование условия пользования общераспространенными полезными ископаемыми и подземными водами для собственных нужд могут быть оговорены договором о временном землепользовании.

Передача недропользователем другому лицу права недропользования, осуществляемая на платной либо бесплатной основе, включая передачу в качестве взноса в уставный капитал создаваемого юридического лица, за исключением передачи права недропользования в залог, может быть произведена лишь с разрешения компетентного органа (уполномоченного государственного органа). Действующим законодательством устанавливается, что разрешение компетентного органа на передачу права недропользования конкретному лицу дается в каждом случае такой передачи отдельно. Не допускается установление в контракте (в случаях, когда контракт заключается) общего разрешения недропользователю на передачу права недропользования любому лицу по усмотрению недропользователя. Передача права недропользования производится на основе гражданско-правовых сделок, а также по иным основаниям, предусмотренным законодательством. Также допускается передача права недропользования в залог на основе договора залога имущественных прав с соблюдением норм законодательства о недрах и недропользовании.

Одним из важнейших принципов, на котором построен институт права пользования недрами, является **принцип устойчивости права недропользования.** Он означает, что никто из пользователей недр не может быть лишен права владения и пользования иначе, как только на основаниях, указанных в законе. Недропользователю гарантируется защита его прав и прямо устанавливается, что изменения и дополнения законодательства, ухудшающие положение недропользователя, не применяются к контрактам, выданным и заключенным до таких изменений и дополнений. При этом указанные гарантии не распространяются на изменения законодательства в области обеспечения обороноспособности, национальной безопасности, в сфере экологической безопасности и здравоохранения. Если недропользователь необоснованно нарушает сроки проведения разведки или добычи, или осуществляет добычу на достаточном уровне с учетом геологических возможностей месторождения, компетентный орган письменным уведомлением может указать недропользователю на необходимость начала проведения разведки или добычи или принятия в определенный срок таких мер, которые обеспечат добычу в объемах, обоснованных положительной практикой разработки месторождений. В случае невыполнения требований уведом-

ления в установленный срок компетентный орган вправе расторгнуть контракт.

Таким образом, устойчивость права пользования — одно из необходимых условий для рациональной и комплексной разработки недр. Она дает возможность недропользователям в полном объеме осуществлять права по владению и пользованию недрами, а государству-собственнику контролировать соблюдение всех требований, предусмотренных законодательством или контрактом.

Хотя недра не являются товаром, они активно вовлекаются в процесс общественного производства и участвуют в создании материальных ценностей. Волевые действия государства, направленные на вовлечение в процесс производства, а, следовательно, на переход принадлежащих ему недр во владение и пользование других лиц, опосредуются правомочием распоряжения. Участие недр в товарном производстве, в результате которого государство взимает специальные платежи за их использование, опосредуется правомочием пользования. Следовательно, в праве государственной собственности на недра и другие природные ресурсы получает отражение и динамика отношений собственности. Но если отношения, указывающие на неизменную принадлежность недр государству, получают отражение в праве государственной собственности в полном объеме, то этого нельзя сказать об отношениях по пользованию и распоряжению ими. Эти отношения опосредствуются не только правом собственности, но и другими правовыми институтами. Так, обладая правомочием распоряжения, государство распределяет и перераспределяет недра между юридическими и физическими лицами, в результате чего последние становятся их обладателями. На основе этих действий возникают два вида правоотношений:

1)правоотношения по предоставлению недр во владение и пользование;

2)правоотношения по владению и пользованию недрами.

Только первый вид отношений фиксируется правом собственности и является осуществлением правомочия собственника. Что же касается второго, то он отражается не правом собственности, а другими нормами и образует самостоятельный правовой институт — институт права пользования недрами. Каждый участник этого правоотношения в пределах предоставленных ему прав действует самостоятельно, выступает субъектом права пользования, носителем определенных прав и обязанностей по отношению к недрам, находящимся в его владении и пользовании. Поэтому осуществление государством права распоряжения путем предоставления пользователям недр, с одной стороны, является реализацией права собственности, а с другой — юридическим фактом, рождающим другие правоотношения. Здесь надо иметь в виду, что юридическим фактом является не правомочие распоряжения как субъективное право, а определенный способ его осуществления. В рассматриваемом случае таким способом является предоставление недр в пользование путем заключения контракта, то есть основанием для

возникновения, изменения или прекращения горных правоотношений (юридическим фактом) выступает контракт на недропользование.

Итак, право государственной собственности на недра юридически опосредует все стороны экономических отношений собственности. Но способы опосредствования и пределы действия права собственности различаются в зависимости от того, какую их сторону оно регулирует. При этом право государственной собственности распространяется на недра лишь до тех пор, пока они не являются товаром. Извлеченные из недр полезные ископаемые подвергаются другому правовому режиму. Поэтому правоотношения по владению, пользованию и распоряжению, которые являются юридическим выражением динамики собственности, в реальной жизни выступают не только как процесс осуществления права собственности, но и как своеобразные юридические факты, на основе которых возникают новые отношения, опосредствуемые другими правовыми институтами.

§ 2. Виды недропользования и их характеристика

Законодательством о недрах и недропользовании выделяются следующие виды недропользования:

1)государственное геологическое изучение недр;

2)разведка;

3)добыча;

4)строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанные с разведкой и (или) добычей полезных ископаемых.

К эксплуатации недр, в отличие от многих других видов природных богатств, невозможно приступить сразу. Подавляющее большинство месторождений полезных ископаемых скрыто под поверхностью земли, и чтобы извлечь содержащееся в них минеральное сырье, их необходимо открыть и разведать. Размещение подземных сооружений также требует проведения сложных подготовительных работ по выяснению пригодности недр для строительства сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Геологическое изучение недр — это деятельность недропользователей, направленная на получение данных о геологическом строении недр; процессах, протекающих в них, выявление и оценку месторождений полезных ископаемых; изучение закономерностей их формирования и размещения; выполнение горно-технических и других условий разработки месторождений и использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых. Процесс этот сложный, сопряженный с большими трудностями, творческим риском и носит, по существу, исследовательский характер. К настоящему времени большинство районов нашего государства хорошо изучено, а более или менее крупные месторождения полезных ископаемых, расположенные в промышленно развитой части страны, выявлены и переданы во владение и пользование. Чтобы обнаружить новые месторождения, иногда приходится вести работу годами, причем в самых

трудных горно-технических и горно-геологических условиях. Поэтому от того, как организована работа по геологическому изучению недр, в значительной мере зависит обеспечение экономики страны минеральным сырьем.

В соответствии с действующим законодательством, государственное геологическое изучение недр заключается в проведении работ (операций), связанных с мониторингом состояния недр, изучением геологического строения участков, а также частей и всей территории республики в целом, определением их перспектив по наличию полезных ископаемых, созданием государственных геологических карт, составляющих информационную основу недропользования.

Для того чтобы возникли правоотношения по геологическому изучению недр, необходимы субъекты права, приспособленные к ведению поисковых работ. Поэтому государственное геологическое изучение недр организуется уполномоченным органом по использованию и охране недр и осуществляется его подведомственными организациями или привлеченными на основе контракта гражданами, юридическими лицами. Финансирование же работ по государственному геологическому изучению недр производится из республиканского бюджета.

Следующим видом недропользования является **разведка месторождений полезных ископаемых,** которая представляет собой проведение работ (операций), связанных с поиском месторождений полезных ископаемых и их оценкой. Кодекс о недрах и переработке минерального сырья 1992 г. не выделял разведку месторождений полезных ископаемых в качестве самостоятельного вида недропользования, также как и государственное геологическое изучение недр. Речь шла о геологическом изучении недр, которое осуществлялось на конкурсной основе предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами Республики Казахстан на основании проекта на геологическое изучение и предприятиями с иностранным участием, иностранными юридическими и физическими лицами на условиях контракта или концессии. На наш взгляд, разделение на государственное геологическое изучение недр и разведку месторождений является оправданным в условиях рыночных отношений, что подтверждается и мировой практикой.

Информация о геологическом строении недр, содержащихся в них полезных ископаемых, геологических параметрах месторождений, величине запасов, условия разработки, а также любых особенностях недр, содержащихся в геологических отчетах, картах и иных материалах, находится в государственной собственности, если она получена за счет бюджетных ассигнований республики, и в собственности недропользователя, если она получена за счет собственных средств недропользователя. Бесспорно, положительным моментом является то, что независимо от источника финансирования геологическая и иная информация о недрах в обязательном порядке безвозмездно по установленному стандарту передается на хранение, систематизацию и

обобщение в государственный орган по использованию и охране недр. При прекращении действия контракта вся геологическая информация переходит в собственность государства, при этом недропользователь обязан безвозмездно передать уполномоченному органу все документы и иные материальные носители геологической информации.

В соответствии с Положением «О геологической информации, находящейся в государственной собственности и порядке ее использования в учебных, научных, коммерческих и иных целях», утвержденным постановлением Правительства Республики Казахстан, от 7 ноября 1996 г.[124] информация о недрах включает два основных вида:

1) первичная информация о недрах (информация на природных носителях или вещественная информация, представленная керном буровых скважин, пробами нефти, воды, газа, образцами каменного материала, коллекциями различного назначения, шлифтами и т.д.; информация на искусственных (бумажных, магнитных и др.) носителях, представленная журналами полевых наблюдений и другой документацией, в том числе журналами опробования, результатами анализов проб, записями геофизических наблюдений и т.д.);

2) вторичная информация о недрах (информация, полученная в результате обработки, интерпретации, анализа и обобщения первичной информации).

По своему объему и целевому назначению вся информация о недрах, предоставляемая недропользователям, делится на три уровня:

- инфорация о недрах первого уровня — общая (ознакомительная) информация (проспекты), включающая общую геологическую характеристику, технико-экономические показатели для использования в научных, коммерческих и иных целях;
- информация о недрах второго уровня (конкурсные пакеты) — предварительная геологическая информация для подготовки конкурсного предложения (бизнес-плана);
- информация о недрах третьего уровня — полный пакет информации о недрах на контрактной территории, предназначенной для недропользователя, заключившего контракт на недропользование.

Право на проведение разведки, добычи и совмещенной разведки и добычи предоставляется на основе результатов проведения конкурса в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан. Лица, желающие принять участие в конкурсе инвестиционных программ на получение права недропользования, вправе подать заявку в компетентный орган на участие в конкурсе, который может быть открытым и закрытым. Условия проведения открытого конкурса должны быть опубликованы, а закрытого — доведены до сведения всех потенциальных участников. Извещение о проведении конкурса должно содержать: время и место его проведения, а также срок подачи заявок; основные условия конкурса;

[124] САПП РК. 1996. № 45

указание на местонахождение и описание участков недр (блоков), которые намечается предоставить для проведения операций по недропользованию; минимальные размеры подписного бонуса, стоимость пакета геологической информации, платежа за открытие месторождения, взноса на право участия в конкурсе, устанавливаемые компетентным органом.

Заявка на участие в конкурсе принимается к рассмотрению после уплаты заявителем взноса на участие в конкурсе, и содержит: наименование заявителя, его местонахождение, государственную принадлежность (для юридических лиц), гражданство (для физических лиц); данные о руководителях или владельцах юридического лица и лицах, которые будут представлять заявителя. Уполномоченный орган официально уведомляет заявителя о принятии заявки к участию в конкурсе в месячный срок со дня ее поступления и предоставляет за плату пакет геологической информации по участку недр (блоку) на территории, передаваемой в недропользование. Заявитель в сроки, установленные условиями конкурса, составляет конкурсное предложение с учетом выполнения обязательств на получение права недропользования на совмещенную разведку и добычу или на добычу. Определение победителя конкурса из числа заявителей, подавших заявки на участие в конкурсе, производится комиссией, состав которой утверждается Правительством Республики Казахстан.

Соответственно законодательством о недрах и недропользовании устанавливается единый порядок предоставления права на проведение разведки, добычи и совмещенной разведки и добычи. В зависимости от вида недропользования определяются различные требования к содержанию конкурсного предложения. Так, конкурсное предложение на получение права недропользования на разведку должно содержать: информацию о предыдущей деятельности заявителя, включая список государств, в которых он осуществлял свою деятельность в последние пять лет, банковскую справку о финансовых возможностях заявителя; намерения заявителя об условиях проведения разведки, включая программу работ и затраты на их осуществление; намерения заявителя в отношении защиты окружающей среды, включая рекультивацию и восстановление земель контрактной территории; источники финансирования разведки (собственные или заемные средства); условия приобретения геологической информации; намерение заявителя о долевом сотрудничестве с национальными компаниями в реализации прав на недропользование.

Недра как объект хозяйствования, прежде всего, используются для добычи полезных ископаемых, так как содержат разнообразные природные богатства. Без минерального сырья невозможно развивать многие отрасли промышленности, транспорта, строительства и сельского хозяйства. Поэтому действующее законодательство определяет особенности разработки недр для добычи полезных ископаемых. В частности, **конкурсное предложение на получение права недропользования на добычу,** кроме вышеперечисленного, должно содержать: план разработки месторождений,

включающий объем полезных ископаемых, которые он предполагает добывать; ожидаемый срок начала добычи и достижения ее экономически и технически возможного уровня; расчет прогнозов по расходам, связанным с добычей, и по доходам от реализации полезных ископаемых; предполагаемые денежные поступления Республики Казахстан и капитальные вложения в развитие производственной и социальной инфраструктуры контрактной территории.

Полезные ископаемые являются составной частью недр и включают в себя твердые, жидкие и газообразные вещества, которые могут добываться и перерабатываться в целях использования в сфере материального производства. Естественное скопление полезных ископаемых называется их месторождением. Различаются два вида месторождений:

1) месторождения республиканского значения (месторождения полезных ископаемых, не относящихся к общераспространенным);

2) месторождения местного значения (месторождения общераспространенных полезных ископаемых).

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 мая 1996 г. утвержден перечень общераспространенных полезных ископаемых, к которым относятся: вулканические пористые породы (туфы, шлаки, пемзы); вулканические водосодержащие стекла и стекловидные породы (перлит, обсидиан); галька и гравий, гравийно-песчаная смесь; глиноземсодержащие породы (полевой шпат, пегматит); гипс, гипсовый камень, ангидрит, гажа; глина и глинистые породы (огнеупорные; тугоплавкие и легкоплавкие глины, суглинки, аргиллиты, алевролиты, глинистые сланцы, каолин); карбонатные породы (известняки, доломиты, известняково-доломитовые породы, мел, мергель, мергельно-меловые породы); кремнистые породы (трепел, опоки, диатомит); кварцево-полевошпатовые породы; камень бутовый; осадочные, изверженные и метаморфические породы (гранит, базальт, диабаз, мрамор); песок (строительный, кварцевый, кварцево-полевошпатовый); песчаник; природные пигменты; ракушечник; соль поваренная[125]. Все остальные виды полезных ископаемых, соответственно, к общераспространенным не относятся и для них установлен иной правовой режим.

В последние годы недра широко используются для строительства и эксплуатации подземных сооружений, которые не связаны с добычей полезных ископаемых, в том числе для подземного хранения нефти, газа, других материалов, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод.

Нормы, регулирующие отношения, не связанные добычей полезных ископаемых, являются составной частью института права пользования недрами.

Следует отметить, что до недавнего времени законодательство о недрах вообще не знало случаев пользования недрами, не связанных с добычей

[125] САПП РК. 1996. № 24

полезных ископаемых. Лишь в некоторых инструктивных материалах, нормативных актах содержались отдельные нормы, которые прямо или косвенно имели отношение к пользованию недрами для строительства и эксплуатации подземных сооружений.

Впервые в истории горного законодательства отношения по пользованию недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, более подробно были регламентированы Кодексом о недрах Казахской ССР 1976 г. В нем указанные отношения были признаны самостоятельным видом общественных отношений и были намечены основные пути их дальнейшего развития. Однако кодексом не определялись права и обязанности владельцев подземных сооружений, не отражались особенности захоронения вредных веществ и отходов производства и сброса сточных вод. Принятый в 1992 г. Кодекс о недрах и переработке минерального сырья в значительной мере этот пробел устранил. Им устанавливался порядок предоставления недр в пользование для захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод; проектирование подземных сооружений; правила о выборе участка недр и ряд других вопросов.

Указ о недрах и недропользовании не содержит в себе столь подробной регламентации строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных добычей, указывая, во-первых, что к строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей, относятся работы (операции) по строительству и эксплуатации подземных сооружений для общего хозяйственного назначения, а также для захоронения радиоактивных отходов, вредных веществ и сточных вод; и, во-вторых, что этот вид недропользования производится на основе контракта и к нему применяются правила, связанные с добычей полезных ископаемых, если иное не предусмотрено законодательством.

Положение «О порядке захоронения вредных веществ и сброса сточных вод в недра», утвержденное постановлением Правительства Республики Казахстан, от 18 октября 1996 г.[126] прямо указывает, что захоронение вредных веществ в недрах следует рассматривать как временную меру, направленную на предупреждение загрязнения окружающей среды хранящимися на поверхностных и открытых площадках вредными токсичными отходами, не пригодными для дальнейшего использования и переработки ядохимикатов, щелочей, кислот, запрещенных к применению продуктов и материалов. В будущем захороненные вещества подлежат утилизации или уничтожению с применением технологий, обеспечивающих безопасность окружающей среды. Недропользователи при строительстве и эксплуатации подземных сооружений для захоронения вредных веществ и сброса сточных вод должны обеспечить: охрану жизни и здоровья населения; сохранение естественных ландшафтов и рекультивацию нарушенных земель, иных

[126] САПП РК. 1996. № 43

геоморфологических структур; сохранение свойств энергетического состояния верхних частей недр с целью предотвращения землетрясений, оползней, подтоплений, просадок грунта.

Использование недр ставит ряд сложных задач, которые приходится решать органам управления недрами в процессе своей деятельности. Поэтому в целях обеспечения рационального использования государственного фонда недр производится:

1)государственный мониторинг недр;

2)государственная экспертиза недр;

3)государственное хранение геологической информации;

4)ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых;

5)ведение государственных кадастров: месторождений и проявлений полезных ископаемых; захоронений вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недрах; техногенных минеральных образований.

Государственный мониторинг недр представляет собой систему наблюдений за состоянием недр для обеспечения рационального использования государственного фонда недр и своевременного выявления их изменений, оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов[127]. Целью государственного мониторинга недр является информационное обеспечение рационального использования государственного фонда недр, включая подземные воды, а также управление недропользованием и охраной недр. Основными задачами государственного мониторинга недр являются: наблюдение за состоянием недр; оценка состояния недр и недропользования; составление прогнозов изменения состояния недр; разработка рекомендаций для принятия административных решений соответствующими государственными органами по предотвращению, ослаблению или ликвидации негативных последствий изменения состояния недр; предоставление информации о состоянии недр и недропользовании, факторах, оказывающих негативное воздействие на них, а также возможных чрезвычайных ситуациях, связанных с изменением состояния недр; контроль и оценка эффективности мероприятий по предотвращению вредного воздействия на недра, а также экологическому оздоровлению недр и их рациональному использованию[128].

Государственная экспертиза недр проводится в целях создания условий для рационального и комплексного использования недр, определения платы за пользование недрами, границ участков недр, предоставляемых в недропользование, запасы полезных ископаемых, разведанных месторождений. В соответствии с действующим законодательством

---

[127] Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2002 г. № 1444 «О порядке создания Единой государственной системы мониторинга недропользования Республики Казахстан».

[128] Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 января 1997 г. № 106 «Об утверждении Положения о государственном мониторинге недр в республике Казахстан».

основной задачей государственной экспертизы недр является анализ и оценка материалов, содержащих информацию о запасах полезных ископаемых и свойствах участков недр, для их рационального использования[129]. Поэтому государственная экспертиза недр оценивает:

-достоверность данных о количестве, качестве, составе, технологических и иных свойствах запасов полезных ископаемых, а также иных особенностей недр;

-полноту и достоверность геологических, горнотехнических, гидрологических, инженерно-геологических, экологических (на основе положительного заключения государственной экологической экспертизы), технико-экономических и иных данных по условиям добычи полезных ископаемых и использования участков недр в целях, не связанных с добычей;

-технико-экономические обоснования экономической эффективности разработки, коэффициенты извлечения полезных ископаемых, выводы и предложения по расширению минерально-сырьевой базы, степень подготовленности запасов и участков недр для использования;

- результаты и качество поисковых, разведочных, опытно-эксплуатационных и иных работ по геологическому изучению и оценке недр.

Государственная экспертиза может проводиться на любой стадии геологического изучения месторождения при условии, что представляемые на государственную экспертизу геологические материалы позволяют дать объективную оценку количества и качества полезных ископаемых, их значения для экономики республики, горнотехнических, гидрогеологических, экологических и других условий добычи. Государственной экспертизе подлежит также геологическая информация об участках недр, пригодных для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей; предоставление таких участков недр в недропользование разрешается только после проведения государственной экспертизы геологической информации.

Говоря о роли государственного учета запасов и месторождений полезных ископаемых в организации рационального использования недр, необходимо отметить, что количественная и качественная характеристика месторождении — это творческая деятельность, связанная с различной степенью риска, то есть вероятностью неудачного исхода работы. Ибо обычно даже месторождения одного и того же вида полезного ископаемого имеют различную горно-геологическую характеристику. Причем для месторождений со сложными геологическими бурениями скважин на полноту получаемой информации отрицательно влияют технологические трудности. Поэтому отдельные ошибки возможны при государственном

[129] Постановление Правительства Республики Казахстан от 7 ноября 1997 г. № 1357 «Об утверждении Положения о государственной экспертизе недр Республики Казахстан» (с изменениями, внесенными в соответствии с постановлениями Правительства РК от 22.06.1998 г. № 578; от 04.08.2003 г. № 779).

учете недр. Перестраховка, и на этой основе увеличение объема геологоразведочных работ, ведет к неоправданной затрате материальных средств и растягиванию сроков передачи месторождений для промышленного освоения. Речь, следовательно, должна идти не о полной ликвидации ошибок, а об установлении их разумных пределов. Успешному решению этой проблемы должны способствовать предусмотренные законодательством организационно-правовые меры по совершенствованию государственного учета и утверждению запасов полезных ископаемых.

В заключение хотелось бы остановиться на следующем. Проблема определения пределов юридических возможностей государства как собственника недр и других природных ресурсов не решена и в условиях развития рыночных отношений приобретает остро дискуссионный характер. Представляется, что грани между правомочиями собственника (владение, пользование и распоряжение) подвижны, вследствие подвижности самих общественных отношений собственности на землю, недра, леса и воды. Поэтому вопрос о содержании права государственной собственности на природные богатства - это не только проблема классификации и дифференциации, но и взаимосвязь принадлежащих государству правомочий. Из-за отсутствия между владением, пользованием и распоряжением четких граней иногда трудно установить, где кончается владение и откуда начинается пользование, где кончается пользование и откуда начинается распоряжение.

Глава 7

КОНТРАКТЫ (ДОГОВОРЫ) В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

§ 1. Общая характеристика контракта на недропользование

В Республике Казахстан с момента обретения независимости инвестиционные отношения преимущественно возникают по поводу недр. Именно недра, как своеобразный объект права, объединяют все отношения, связанные с их использованием, как горные, так и инвестиционные правоотношения. Поэтому договоры в сфере недропользования относятся к числу наиболее распространенных видов инвестиционных договоров[130].

Контракт на недропользование — это договор (соглашение сторон), в соответствии с которым осуществляется определенный вид пользования недрами (разведка и (или) добыча полезных ископаемых и др.). Данный контракт имеет ряд характерных, присущих только ему черт. Во-

[130] Подробнее см. об этом: М о р о з С.П. Инвестиционные договоры в сфере недропользования // Юрист. 2003. № 8. С. 36—38.

первых, одной из сторон соглашения всегда выступает государство в лице своих органов; во-вторых, в нем изначально нет равенства сторон (как в любых гражданско-правовых договорах); в-третьих, условия и порядок его заключения, прекращения и расторжения определяются специальным законодательством, а не гражданским. Безусловно, что обычные гражданско-правовые договоры такими особенностями не обладают.

В юридической литературе такие договоры с участием государства отдельными авторами признаются административно-правовыми сделками. Мы не согласны с этим, прежде всего, потому что административному праву как таковому вообще не присуще заключение договоров как согласованной воли двух или более лиц. Да и международная практика свидетельствует об обратном. К примеру, американскими юристами при классификации гражданских договоров выделяются в отдельную группу обязательства, в которых, так или иначе, участвуют государственные средства или государственное имущество. Регламентация подобных договоров имеет определенную специфику[131]. Однако, несомненно, что отношения по владению и пользованию объектами государственной собственности всегда будут носить административно-правовой характер. Если говорить о недропользовании, то это выражается, в частности, в том, что никто не может получить недра во владение и пользование иначе как от государства или от его органов, которым государство предоставило право передавать недра во владение и пользование. Государство-собственник издает нормы, определяющие порядок использования недр, создает правовой режим владения и пользования недрами и т.д. И, наконец, в том, что именно государство как собственник устанавливает, в какой мере юридические и физические лица могут владеть и пользоваться недрами (недропользователи могут реализовывать свои правомочия лишь в порядке, на основаниях и в пределах, установленных государством).

Для проведения операций по недропользованию применяются следующие виды контрактов:

1) контракт на проведение работ по разведке;

2) контракт на проведение работ по совмещенной разведке и добыче;

3) контракт на проведение работ по добыче;

4) контракт на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей.

В зависимости от условий конкретных операций по недропользованию и других обстоятельств законодательством допускаются комбинированные и иные виды контрактов.

Законодательством о недрах и недропользовании «контракт» определяется как договор между компетентным органом и физическим или

[131] Подробнее см. об этом: Яковлев В.Ф. Гражданский кодекс и государство // Вестник Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. 1997. № 6. С. 134—136

юридическим лицом (лицами) на проведение разведки, добычи, совмещенной разведки и добычи либо строительства подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей. В полном объеме понятие и сущность договора регламентируются гражданским законодательством, которым проводится четкая грань между сделками и договорами. Общеизвестно, что каждый договор есть сделка, но не каждая сделка является договором. Гражданский кодекс Республики Казахстан прямо устанавливает, что односторонние сделки, для совершения которых, в соответствии с законодательством или соглашением сторон, необходимо и достаточно воли одной стороны, к договорам не относятся, так как для совершения договора обязательно выражение согласованной воли двух или более сторон[132].

Другими словами, договорами являются двух- и многосторонние сделки. В юридической литературе понятия договора и контракта часто смешиваются и рассматриваются как синонимичные термины. В законодательстве эти понятия применяются по принципу «или или». Действительно, по своей правовой природе контракт представляет собой договор. Однако содержание договора шире, чем содержание контракта. Так, договор может заключаться в устной и письменной форме, а контракт только в простой письменной форме, не требующей нотариального заверения. Договор может быть односторонним и двусторонним, а контракт всегда является двусторонним (взаимным) договором, в котором у обеих сторон есть и права и обязанности. Контракт в отличие от договора всегда является возмездным, а договоры бывают и безвозмездными.

Договоры в сфере недропользования обладают настолько существенными признаками, отличающими их от обычных гражданско-правовых договоров, что это позволяет объединить их в самостоятельную группу договоров — контрактов на недропользование.

Сторонами по контракту являются компетентный орган и недропользователь. Компетентным органом в отношении заключения контракта на добычу общераспространенных полезных ископаемых в коммерческих целях являются акимы областей, городов республиканского значения и столицы; в остальных случаях компетентным органом выступает Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан.

Согласно действующему законодательству контракт на разведку заключается сроком на 6 лет (срок действия контракта может быть продлен дважды продолжительностью каждого периода до двух лет). Контракт на добычу заключается сроком до 25 лет, а по месторождениям с крупными и уникальными запасами полезных ископаемых до 45 лет. Контракт на совмещенную разведку и добычу заключается на срок, включающий срок разведки и добычи с учетом возможных сроков продления (указанных выше).

[132] Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая и Особенная части). Алматы: Юрист, 2003.

Контракт до его подписания в обязательном порядке согласовывается со специальными исполнительными органами, ведающими вопросами охраны окружающей природной среды, здравоохранения и санитарии, охраны недр, горного надзора (срок согласования не должен превышать 15 дней со дня получения соответствующим органом контрактных документов). Законодательством предусматривается обязательное согласование контракта до его подписания с соответствующими государственными органами, в том числе по вопросам налогообложения, в соответствии с порядком, установленным Правительством Республики Казахстан (срок согласования не должен превышать 30 дней со дня предоставления контрактных документов). Наконец до подписания контракта компетентный орган вправе по своему усмотрению назначить проведение независимой экспертизы контракта, при этом срок проведения такой экспертизы не должен превышать 30 дней с момента подачи контрактных документов. Контракт, за исключением контракта на добычу общераспространенных полезных ископаемых в коммерческих целях, регистрируется компетентным органом с обязательной выдачей сертификата о регистрации контракта и вступает в силу с момента его подписания и со дня его регистрации, если иные, более поздние, сроки вступления в силу не оговорены контрактом. Заключение контракта является основанием для незамедлительного оформления земельного участка местными исполнительными органами; наряду с этим пространственные границы оформляемого земельного участка ограничиваются территорией, фактически используемой недропользователем с нарушением земной поверхности в пределах сроков фактического использования земельного участка.

Первоначально, в Указе о недрах и недропользовании предусматривалась лицензионно-контрактная система, то есть без наличия лицензии контракт не мог быть заключен. В последующем законодатель отошел от этой системы и установил контрактную систему и лицензионную систему предоставления права пользования недрами.

Так, в соответствии с действующим законодательством право недропользования предоставляется двумя способами: путем проведения конкурса инвестиционных программ на получение права недропользования и заключения контракта; и путем проведения прямых переговоров и заключения контракта. Право недропользования считается предоставленным и возникшим только с момента заключения контракта[133]. Путем проведения прямых переговоров и заключения контракта право недропользования предоставляется: в случае, если заявитель имеет исключительное право на получение права на добычу в связи с проведением разведки на основании заключенного контракта на разведку (право первооткрывателя); в случае заключения контракта на

[133] Правила предоставления права недропользования. Утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан 21 января 2000 г. № 108 // САПП РК. 2000. № 3. Ст. 39.

строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей; в иных случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан. В других случаях предоставление права недропользования на разведку, добычу и совмещенную разведку и добычу полезных ископаемых, в том числе из техногенных минеральных образований, находящихся в государственной собственности, производится путем проведения конкурса инвестиционных программ.

По способу проведения конкурсы могут быть открытыми (проводимыми среди неограниченного круга участников, извещение о проведении которого и его условиях публикуется в средствах массовой информации) или закрытыми (проводимыми среди ограниченного круга лиц путем направления извещений его потенциальным участникам). Заявка на участие в конкурсе инвестиционных программ должна содержать информацию, отраженную в условиях конкурса при его объявлении в средствах массовой информации, при этом информация об условиях конкурса может касаться как отдельных субъектов (в таком случае указывается наименование объекта), так и всех участков, выставленных на конкурс, в целом.

Конкурсное предложение подается участниками конкурса после получения геологической информации в сроки, указанные компетентным органом, и в обязательном порядке должно содержать:

1) информацию о предыдущей деятельности заявителя, включая список государств, в которых он осуществлял свою деятельность в последние 5 лет;

2)банковскую справку о финансовых возможностях заявителя;

3)намерения заявителя об условиях проведения разведки, включая программу работ и затрат на их осуществление;

4) намерение заявителя в отношении защиты окружающей среды, включая рекультивацию и восстановление земель контрактной территории;

5) источники финансирования разведки (собственные или заемные средства);

6) условия приобретения геологической информации;

7) намерения заявителя о долевом сотрудничестве с национальными компаниями в реализации прав на недропользование.

Конкурсное предложение на добычу полезных ископаемых дополнительно должно содержать:

1) план разработки месторождений, включающий объем полезных ископаемых, которые он предполагает добывать;

2) ожидаемый срок начала добычи и достижения ее экономически и технически возможного уровня;

3) расчет прогнозов по расходам, связанным с добычей, и по доходам от реализации полезных ископаемых;

4) предполагаемые денежные поступления Республики Казахстан и капитальные вложения в развитие производственной и социальной инфраструктуры контрактной территории.

Конкурсные предложения на совмещенную разведку и добычу должны содержать соответственно все пункты, отмеченные как в конкурсных предложениях на разведку, так и на добычу. Кроме того, конкурсное предложение должно содержать указание на то, что заявитель ознакомлен с правилами предоставления права недропользования в Республике Казахстан, касающимися порядка проведения конкурса и обязанностей заявителя[134].

По итогам оценки полученных конкурсных предложений конкурсной комиссией (состав которой корректируется компетентным органом и утверждается Правительством Республики Казахстан[135]) принимается решение о победителе конкурса и оформляется соответствующий протокол, содержащий решение комиссии по выбору победителя конкурса с приложением конкурсного предложения победителя. Основными критериями определения победителя конкурса являются: срок начала и интенсивности проведения разведки и (или) добычи, достижения рентабельности добычи и прибыльности проекта добычи; предполагаемые размеры начальных, а также последующих платежей в бюджет; размер инвестиций, сроков и условий финансирования проекта и капитальных вложений в развитие производственной и социальной инфраструктуры контрактных территорий; соблюдение требований законодательства и нормативных актов по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ.

Основанием для начала ведения переговоров по заключению контракта выступает решение компетентного органа на проведение прямых переговоров или протокол конкурсной комиссии о победителе конкурса. Сторонами контракта выступают недропользователь и компетентный орган, в зависимости от этого можно выделить следующие виды контрактов:

1)контракт на разведку, добычу, совмещенную разведку и добычу полезных ископаемых (где компетентным органом является Министерство энергетики и минеральных ресурсов);

2)контракт на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей, и государственного геологического изучения недр (компетентным органом является Комитет геологии и охраны недр Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан);

3) контракт на разведку и (или) добычу общераспространенных полезных ископаемых в коммерческих целях (компетентным органом выступают местные исполнительные органы).

---

[134] Приказ министра энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан от 13 сентября 2002 г. № 199 «Об утверждении Инструкции по подготовке заявок на участие в конкурсе и конкурсных предложений на получение права недропользования на разведку, добычу и совмещенную разведку и добычу».

[135] Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 апреля 2001 г. № 535 «Об образовании комиссии по проведению конкурсов инвестиционных программ на получение права недропользования» (с изменениями, внесенными в соответствии с постановлением Правительства РК от 27.12.01 г. № 1732)

Недропользователями по контракту могут быть физические и юридические лица. Если право недропользования предоставляется нескольким физическим и (или) юридическим лицам, которые впоследствии будут являться совместными обладателями права недропользования, то контракт заключается между компетентным органом и такими физическими и (или) юридическими лицами. При этом взаимные права и обязанности недропользователей по выполнению условий контракта определяются договором (соглашением) между недропользователями и является неотъемлемым приложением к контракту. Согласованный сторонами проект контракта до его подписания подлежит обязательной экономической и налоговой экспертизе соответственно в Министерстве экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан, Министерстве государственных доходов Республики Казахстан и Министерстве финансов Республики Казахстан. Наряду с этим, проект контракта подлежит обязательному согласованию с Министерством юстиции, а по общераспространенным полезным ископаемым с соответствующими территориальными органами Министерства юстиции Республики Казахстан, а также: по вопросам охраны окружающей природной среды и использования и охраны недр с Министерством энергетики и минеральных ресурсов, а по общераспространенным полезным ископаемым с его территориальными органами; по вопросам здравоохранения с Министерством здравоохранения Республики Казахстан, а по общераспространенным полезным ископаемым с его территориальными подразделениями; по вопросам безопасного ведения работ и горного надзора с Агентством Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям. После проведения переговоров, проведения экспертиз и согласования проекта контракта, контракт подписывается первым руководителем, заместителем или по его поручению иным уполномоченным лицом и уполномоченным представителем недропользователя, после чего подлежит обязательной государственной регистрации в государственном органе, заключившем контракт.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 июля 2001 года[136] определено, что компетентный орган в обязательном порядке приостанавливает действие контракта, если возникла непосредственная угроза жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с действием контракта.

Компетентный орган вправе приостановить действие контракта в случаях:

-осуществления подрядчиком деятельности, не предусмотренной рабочей программой и контрактом;

[136] Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 июля 2001 года № 1015 «Об утверждении Модельного контракта на проведение операций по недропользованию в Республике Казахстан»

-нарушения подрядчиком в процессе своей деятельности законодательства государства в части охраны недр, окружающей природной среды и безопасного ведения работ;

-нарушения подрядчиком в процессе своей деятельности порядка уплаты налогов и других обязательных платежей, установленных контрактом;

-при передаче подрядчиком полностью или частично прав по контракту третьему лицу с нарушением условий контракта;

-при прерывании подрядчиком производства в рамках рабочей программы на срок, превышающий срок установленный контрактом, кроме случаев, связанных с обстоятельствами непреодолимой силы (форс-мажор);

-при нарушении условий о соблюдении конфиденциальности информации по заключенному контракту.

Контракт досрочно прекращает свое действие только в следующих случаях: при отказе подрядчика устранить причины, вызвавшие принятие решения о приостановлении проведения разведки, добычи, совмещенной разведки и добычи либо строительства и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей, либо при неустранении этих причин в срок, достаточный для их устранения; в случае, если недропользователь не приступит к операциям по недропользованию в сроки, установленные контрактом; в случае невозможности устранения причин, вызвавших приостановление операций по недропользованию, связанных с угрозой здоровью и жизни людей; в случае существенного нарушения подрядчиком обязательств, установленных контрактом либо программой работ; в случае признания подрядчика банкротом в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан, за исключением случая, когда право недропользования является предметом залога в соответствии с действующим законодательством; при признании контракта недействительным в соответствии с законодательством о недропользовании[137].

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что, несмотря на существенные изменения в горном законодательстве, в договорных отношениях между недропользователями и государством все еще превалируют публично-правовые начала над частноправовыми. Но, несомненно, что в процессе дальнейшего развития и совершенствования договорной формы взаимоотношений между ними, преобладать будут частноправовые начала, и тогда не останется сомнений в гражданско-правовой, а не административно-правовой, природе договоров (контрактов) в сфере недропользования.

---

[137] Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 июля 2001 г. № 1015 «Об утверждении Модельного контракта на проведение операций по недропользованию в Республике Казахстан» (с изменениями, внесенными в соответствии с постановлениями Правительства РК от 28.06.2002 г. .№ 702; от 09.08.2002 г. № 889).

В этой связи в юридической литературе высказываются предложения о появлении разноотраслевых договоров: наряду с гражданско-правовыми существуют договоры, которые используются за пределами указанной отрасли права, все они являются соглашениями, которые составляют в совокупности правоотношение, порожденное соглашением. Это утверждение основано на принципе субсидиарного применения гражданско-правовых норм к семейным, трудовым отношениям и отношениям по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды (речь идет о статье 1 Гражданского кодекса Республики Казахстан). В соответствии с этим принципом, ко всем договорам, возникающим по поводу природных ресурсов, должны применяться общие нормы гражданского законодательства, если иное не содержится в посвященных таким договорам законодательных актах. При этом такие нормы пользуются несомненным приоритетом, что объясняется не иноотраслевым характером указанных норм, а тем, что они являются хотя и гражданско-правовыми, но специальными[138]. В целом не вызывает сомнений правильность такого суждения в силу того, что действительно договоры в сфере природопользования обладают особой спецификой по сравнению с гражданско-правовыми договорами, но вместе с тем сохраняют и присущие этим договорам черты. Однако сам термин «разноотраслевые договоры» представляется нам не совсем точным: раз договоры в сфере природопользования по своей природе являются гражданско-правовыми, то зачем использовать такую формулировку. В общем, несомненно одно — договоры в сфере природопользования, в целом, и в сфере недропользования, в частности, носят комплексный характер и должны быть выделены в отдельную и самостоятельную группу договоров.

Таким образом, в отношении договоров (контрактов) в сфере недропользования ситуация остается неопределенной. Содержащиеся в законодательстве о недрах и недропользовании нормы, регулирующие порядок и основания заключения контрактов, в достаточной степени эти вопросы не регламентируют. Прежде всего, потому что в гражданском законодательстве достаточно полно отражены основные начала заключения, изменения и прекращения договоров. Но проблема заключается в том, что эта группа договоров обладает существенными особенностями, отличающими их от других видов гражданско-правовых договоров. Однако ни в специальном законодательстве о недрах, ни в гражданском законодательстве надлежащей регламентации такие их особенности не получили. В целом, несмотря на то, что по своей правовой природе инвестиционный договор является гражданско-правовым договором, ни в одном из законодательных актов (в том числе и в Гражданском кодексе) это не отражено.

Содержащееся в законодательстве об инвестициях понятие инвестиционного контракта никак не может быть признано достаточным для определения сущности инвестиционного договора (контракта). Прежде всего

[138] Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М.: Изд. «Статут», 1998. С. 17—24.

потому, что под ним понимается «соглашение» о предоставлении инвестиционных преференций[139], а не соглашение об осуществлении инвестиционной деятельности. Инвестиционный договор — это особый вид гражданско-правового договора, являющийся сложным и комплексным по своей природе. Из чего вытекает необходимость четкого законодательного определения самого инвестиционного договора (контракта) и его условий, о форме и порядке его заключения и расторжения, а также отдельных видов инвестиционных договоров, с установлением общих начал и правил применения их на практике.

§ 2. Классификация контрактов на недропользование

Действующее законодательство о недрах и недропользовании предусматривает в довольно общей форме деление видов контрактов на недропользование в зависимости от вида недропользования (разведка, добыча, совмещенная разведка и добыча, строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанные с добычей (разведкой) полезных ископаемых). Ранее перечень контрактов на недропользование был более детальным, в него включались: контракт о концессии, контракт о разделе продукции, контракт на предоставление услуг (сервисный контракт), контракт о совместной деятельности

Следует сказать, что новая редакция статьи 42 Указа о недрах и недропользовании не означает полного отказа от использования вышеперечисленных видов контрактов на недропользование. Указанные виды контрактов являются общепризнанными и широко применяются в практике, как отдельных государств, так и в международной договорной практике. Поэтому будем исходить из того, что, несмотря на отказ законодателя от данной классификации, все эти виды договоров могут быть применены и применяются в Республике Казахстан.

В теории горного права предпринимаются различные попытки для классификации видов договоров в сфере недропользования. В частности, выдвигаются в качестве определяющих условий формирования возможных типов договоров в недропользовании следующие:

1)право собственности на добытую продукцию;

2)правовой режим взаимоотношений государства и недропользователя;

3)налоговый режим[140].

В зависимости от приведенных условий возможны только два варианта решения: если право собственности на добытую продукцию передается инвестору, то при административно-правовом режиме пользования недрами заключается лицензионное соглашение, а при гражданско-правовом — концессионное соглашение; если же право на добытую

---

[139] Закон Республики Казахстан от 8 января 2003 г. № 373-II «Об инвестициях». Ст. 1 // Казахстанская правда. 2003. 11 января. № 9—11 (23948—23950).

[140] П е р ч и к А.И. Горное право: Учебник. Изд. 2. М.: Изд. дом «Филология три», 2002. С. 270—271.

продукцию не передается инвестору, то заключаются контракт на предоставление услуг или соглашение о разделе продукции (то есть, применяется гражданско-правовой режим пользования недрами).

Мы считаем, что такая классификация в необходимой степени не выдерживает чистоты и полноты положенного в основу критерия, потому что можно говорить о передаче права собственности на добытую продукцию в полном объеме (в первом случае) и в неполном объеме (во втором случае, точнее сказать, по соглашению о разделе продукции недропользователю передается право собственности на часть добытой продукции), следовательно, здесь нельзя признать главным критерием передачу или непередачу права собственности, ведь и в том и в другом случае право собственности недропользователю передается. Другое дело сервисный контракт — его специфика в том и состоит, что он будет дополнительным или вспомогательным по отношению к основному виду — концессии или соглашению о разделе продукции, и не может подменить или заменить собой какой-либо из них. В целом, можно признать существование таких видов договоров в сфере недропользования, как концессионное соглашение (концессия), соглашение о разделе продукции, сервисный контракт (контракт на предоставление услуг).

В Российской Федерации наряду с выделенными видами, широко применяется так называемое лицензионное соглашение. Если первоначально этот документ, как неотъемлемая часть лицензии, назывался «условия лицензии на пользование участком (название) недр», то в настоящее время с инвестором заключается лицензионное соглашение, имеющее форму договора. Структура лицензионного соглашения выглядит следующим образом:

1)общие положения (статьи, определяющие цели и предмет соглашения, намерения сторон, в частности иностранной, сотрудничать с российскими объединениями и участвовать в социальном развитии региона, в котором находится месторождение);

2)регулирование производства (статьи, регламентирующие структуру управления проектом освоения месторождения, производственные требования и обязательства недропользования);

3) регулирование правовых отношений (право на территорию; распоряжение углеводородами; право собственности на имущество; переуступка прав; отказ от прав; процедура разрешения споров; форс-мажор и т.д.);

4)регулирование экономической деятельности (статьи, касающиеся перечня, порядка и ставок платежей и налогов, которые должен платить недропользователь);

5)процедурные вопросы (конфиденциальность; дата вступления договора в силу; извещения; подписи уполномоченных лиц, подписавших договор; и т.п.)[141].

[141] Там же. С. 272—275.

Хотя в данном случае и используется понятие соглашение (договор), полагаем, что, скорее всего, может идти речь о лицензии на право недропользования, в содержание которой включены отдельные нормы договорного права. Поэтому лицензионный договор можно охарактеризовать, как властное решение уполномоченного органа, облаченное в форму гражданско-правового договора.

По сравнению с лицензионным, более приемлемо использование термина «договор» к концессии. В недропользовании такой вид договора, как концессионные соглашения (договоры), используется уже достаточно давно (как было сказано выше). Тут следует оговориться, что иногда в литературе под концессионными соглашениями понимают: концессионные договоры (собственно концессии в узком смысле); соглашения о разделе продукции и договоры на предоставление услуг (с риском и без риска), иначе называемые сервисные контракты[142]. Следовательно, договоры в сфере недропользования отождествляются с концессионными договорами, очевидно, исходя из того, что раз в пользование предоставляются объекты государственной собственности, то и другой формы, как концессионная, быть не может. Мы все же считаем, что с учетом характерных особенностей каждого из вышеназванных видов договоров, уместнее было бы не расширять понятие одного из них за счет включения в него других. Также следует особо подчеркнуть, что концессионные договоры применяются не только в недропользовании в частности или в природопользовании в целом. Существуют и другие виды концессионных соглашений: концессия публичной службы, концессия на ведение общественных работ и другие.

Концессионный договор подчеркивает особенности формы, в которую облекается акт государства, содержание которого заключается одновременно и в уступке своего права осуществлять эксплуатацию предприятия или месторождения, и связанное с такой передачей отклонение от общих правил регулирования предпринимательской деятельности в той или иной сфере экономики[143]. При исследовании вопроса об истории становления и развития инвестиционного законодательства, нами уже говорилось о том, что одной из первых правовых форм инвестиционной деятельности выступали концессионные соглашения, поэтому отметим основные особенности современных концессий.

В странах, входящих в континентальную правовую семью, государство и иные публично-правовые образования выступают в концессионных отношениях в качестве юридических лиц публичного права, что придает самому договору административно-правовой характер. В странах англосаксонского и англо-американского права концессионный договор по своим условиям, в целом соответствует континентально-правовой концессии, хотя и не имеет ярко выраженной административно-правовой природы.

---

[142] Д о й н и к о в И.В. Предпринимательское право. М., 1998. С. 175.

[143] Д о р о н и н а Н.Г. К проекту закона о концессионных договорах - Договор: правовые и экономические аспекты. М., 1999. Вып. 1. С. 77—80.

Вместе с тем на сущность и содержание концессионного договора в большей степени оказывает влияние правовой режим имущества, которое передается в пользование концессионера, а не принадлежность к той или иной правовой системе. Концессия и концессионный договор давно признаны в большинстве зарубежных стран как действенный экономический механизм реализации государственной собственности и собственности других публично-правовых образований. Соответственно, в национальном праве этих стран сформировался правовой институт концессионного договора, опосредующий концессионно-инвестиционные отношения.

Концессия предусматривает передачу концессионеру в аренду имущества, земли, природных ресурсов. Государство уступает концессионеру правомочия владения и пользования объектами концессии, оставляя за собой исключительное право распоряжаться ими; при этом концессионер может выкупить арендованное имущество, за исключением недр и других природных ресурсов. Концессия недр представляет собой предоставление государством в лице уполномоченных органов, возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов в пользование иностранному или национальному инвестору (концессионеру) на основании заключенного между ними концессионного договора, на возмездной основе и в определенный срок. Предоставляемое государством концессионеру право пользования недрами включает в себя правомочия пользования, владения и полномочия по внутрихозяйственному управлению объектом концессии.

Как видим, концессионное соглашение по своей природе является разновидностью договора аренды со всеми вытекающими отсюда последствиями. В соответствии с действующим законодательством по договору имущественного найма (аренды) наймодатель обязуется передать нанимателю имущество за плату во временное владение и пользование (ст. 540 Гражданского кодекса Республики Казахстан, далее — ГК РК). В имущественный наем могут быть переданы предприятия и другие имущественные комплексы, земельные участки и другие вещи, которые не теряют своих натуральных свойств в процессе их использования (непотребляемые вещи). При этом арендатор, приобретая право срочного владения и пользования землей, является собственником продуктов труда. И хотя арендатор не обладает правом распоряжения землей, но в пределах срока аренды, он ограничивает доступ к данному участку земли вообще для всех остальных землевладельцев и землепользователей[144].

Данное определение в полной мере применимо к концессионным соглашениям. Однако концессия, тем более концессия недр, в отличие от обычного договора аренды, имеет ряд характерных, присущих только ей черт. Во-первых, одной из сторон концессионного соглашения всегда выступает иностранный или национальный инвестор; во-вторых, концессия по своей природе не может быть внутрихозяйственной. В-третьих,

[144] Р а б и н о в и ч Б. Земельная собственность и плата за землю при переходе к рынку // Вопросы экономики. 1991. № 3. С. 98 - 99.

передается в пользование концессионеру только объект государственной собственности (тогда как при аренде могут передаваться и объекты, находящиеся в частной собственности). В четвертых, одним из основных условий концессии является инвестирование в объект концессии, целью которого является повышение эффективности его использования, рентабельности и других факторов. Данный перечень признаков концессии не является исчерпывающим.

Вместе с тем отмеченных выше положений еще не достаточно для признания концессионных соглашений самостоятельной группой договоров. Концессия — своеобразное проявление арендных отношений. При отсутствии должной правовой регламентации отношений, вытекающих их концессий, данный вывод имеет важное практическое значение: он позволяет применять для упорядочения этих отношений нормы законодательства об аренде и нормы, регулирующие отношения по использованию конкретных объектов. Не случайно в гражданском законодательстве содержится норма, определяющая, что законодательными актами могут быть установлены особенности сдачи в имущественный наем жилых помещений, земельных участков, участков недр и других обособленных природных объектов, в том числе на основе концессионных соглашений, а также в иных случаях (п. 4 ст. 541 ГК РК).

Выделяют два основных вида концессии: традиционную и модернизированную концессию. При традиционной концессии роль правительства, предоставляющего право концессии инвестору, остается регулирующей; непосредственное влияние на проведение операций по недропользованию правительство не оказывает; концессионер реализует добытые на территории концессии полезные ископаемые по своему усмотрению, поскольку обладает правом собственности на полезные ископаемые, добытые на территории концессии по договору (соглашению). Модернизированная концессия — это концессия с элементами договора о разделе продукции; государство, передающее территорию в концессию, обладает большей долей прямого контроля и права принятия решения (например, право определять способы разведки, разработки и добычи), государство может также прийти к соглашению об увеличении налоговой ставки при получении сверхприбыли и о праве собственности на определенный процент добытых полезных ископаемых[145].

Соглашение о разделе продукции, или «продакшн шеринг», как его называют во всем мире, был заключен впервые в 1966 г. в Индонезии; это был новый юридический инструмент в регулировании отношений собственности между принимающими странами и международными нефтяными компаниями, особенности которого заключаются в том, что нефтяная компания

[145] С е с е к и н В. К становлению концессионного законодательства Российской Федерации // Инвест-Курьер. 1996. № 7

осуществляет нефтяные операции за свой счет и за свой риск: при обнаружении нефти часть добываемой продукции направляется на возмещение затрат нефтяной компании (кост ойл), а оставшаяся часть делится между сторонами в определенной пропорции (профит ойл)[146]. К числу особенностей соглашения о разделе продукции можно отнести и то, что этот вид договоров, как правило, применяется только при добыче нефти, поэтому иногда их объединяют под названием «нефтяные контракты».

В Республике Казахстан законопроект «О соглашениях о разделе продукции» находится на стадии разработки, тогда как, например, в Российской Федерации аналогичный закон был принят еще в 1995 г.[147], в соответствии с ним недропользователь выполняет, по существу, функции подрядчика у государства. Добытая продукция остается в собственности у государства до точки (момента) раздела; взаимоотношения государства и недропользователя оформляются в форме гражданско-правового договора, который является основанием предоставления недропользователю права пользования участком недр; при этом используется специальный налоговый режим в форме раздела продукции. Нужно заметить, что в России разрабатываются проекты использования режима соглашения о разделе продукции при освоении газовых месторождений, месторождений угля, драгоценных камней и металлов[148]. Думается, что этот опыт может быть учтен и в нашей стране: можно и нужно использовать такой вид договора, как соглашение о разделе продукции при добыче других полезных ископаемых, а не только нефти.

В мировой практике используются разнообразные модификации договоров, соглашений и контрактов, но, в основном, они сводятся к трем основным формам, получившим следующие названия:

1)соглашение типа «роялти — налог на прибыль»;

2)соглашение о разделе продукции;

3)контракт на предоставление услуг.

Соглашения типа «роялти — налог на прибыль» предусматривают взимание государством платы за право пользования недрами, налога на прибыль, а также некоторых других налогов. Применялись они с начала развития собственной нефтедобычи в странах Европы и Северной Америки, после нефтяного кризиса начала 70-х годов прошлого столетия этот тип соглашений полностью вытеснил широко распространенные в остальных нефтедобывающих странах Азии, Америки и Австралии концессионные соглашения[149]. Соглашение типа «роялти — налог на прибыль» характеризуется следующими основными положениями:

---

[146] Право и иностранные инвестиции в Республике Казахстан / Отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы: Жеті Жарғы, 1997. С. 171.

[147] Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. .№ 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

[148] П е р ч и к А.И. Горное право: Учебник. Изд. 2-е. М.: Изд. дом «Филология три», 2002.С. 278

[149] Б о г д а н ч и к о в С.М., П е р ч и к А.И. Соглашения о разделе продукции. Теория, практика, перспективы. Право и экономика. М.: Нефть и газ, 1999. С. 6.

пользователь недр получает эксклюзивное право на поиск, разведку и разработку месторождения, которые он осуществляет за счет собственных средств, принимая на себя все риски; вся добытая продукция принадлежит пользователю недр, который имеет право распоряжаться ею самостоятельно (могут оговариваться и определенные обязательства — обязательство реализации части добытой продукции на внутреннем рынке); пользователь уплачивает государству — собственнику недр платежи за право поиска и разведки, а также платеж за право добычи продукции, который осуществляется по усмотрению государства в денежной или натуральной форме; пользователь недр уплачивает налог на прибыль, а также другие оговоренные соглашением или законом общие налоги; сооружения и оборудование, используемые для нефтяных операций, являются собственностью пользователя недр[150]. Таким образом, контракт типа «роялти — налог на прибыль» представляет собой договор концессии или концессионное соглашение, потому что им предусматривается передача права собственности на все добытые полезные ископаемые недропользователю и обязательство последнего по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджет.

Контракт на предоставление услуг, или сервисное соглашение, наибольшее распространение получил в Бразилии[151]; подобные соглашения были заключены также в Иране, Ираке, Венесуэле, Нигерии и Вьетнаме[152]. Сущность данного вида контракта заключается в том, что компания на условиях риска осуществляет работы по поискам и разведке, а в случае открытия коммерческого месторождения финансирует и его обустройство; после этого государственная нефтяная компания берет месторождение под свой контроль, а затраты сервисной компании возмещаются за счет добытой продукции. В отдельных случаях государство может взять на себя всю или часть разведки, и в зависимости от этого сервисные контракты подразделяются на контракты с риском («риск сервис») и без риска («страйт сервис»).

Контракты о совместной деятельности, также как и виды совместной деятельности, могут быть разделены на два подвида: с образованием юридического лица и без образования юридического лица (консорциум). Совместная деятельность в нефтяной промышленности представляет собой такой вид соглашения, при котором государство или государственная нефтяная компания, являющаяся собственностью государства, и некая другая, обычно иностранная нефтяная компания совместно осуществляют разведку и добычу, неся совместно и риск потерь[153]. Следовательно, контракты о совместной деятельности предполагают обязательное участие государства как стороны в договоре.

---

[150] П е р ч и к А.И. Горное право: Учебник. Изд. 2-е. М.: Изд. дом «Филология три»,2002.С. 280.
[151] Там же. С. 281.
[152] Право и иностранные инвестиции в Республике Казахстан / Отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы: Жеті Жарғы, 1997. С.180.
[153] Там же. С.183-184.

Итак, сравнительный анализ различных договорных форм, применяемых в сфере недропользования, позволяет констатировать тот факт, что наиболее оптимальной и приемлемой формой контракта на недропользование является соглашение о разделе продукции. К сожалению, вопросы специального законодательного регулирования в этой области пока еще не решены, поэтому наряду с принятием Закона Республики Казахстан «О соглашениях о разделе продукции» следует предусмотреть возможность распространения этой формы и на другие виды минерального сырья (а не только нефти).

Глава 8

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НЕДРАМИ

§ 1. Понятие и особенности государственного управления недрами на современном этапе

Управление недрами — одна из отраслей государственного управления в области использования и охраны природных ресурсов и необходимое условие обеспечения рационального и комплексного использования недр. Государственное управление всегда проявляется как общественные отношения, которые складываются между соответствующими государственными органами и юридическими лицами, а также гражданами по поводу того или иного блага, в данном случае — недр. Поэтому из положения «государственное управление недрами» не должно вытекать представление о том, что отношения по управлению недрами являются отношениями между государственными органами и недрами. В общей теории права правовой режим устанавливается не для вещей, а для связанного с ними поведения субъектов.

Управление осуществляется посредством взаимодействия определенных элементов системы — субъекта и объекта управления. В литературе правильно обращается внимание на то, что социальное управление, как и социально-функциональное регулирование, неизбежно предполагает непрерывное двустороннее взаимодействие двух подсистем, одна из которых является управляющей, другая управляемой[154]. **Управляющая системы** — это кто и чем управляет, **управляемая** — кто и что управляется. Между ними существует тесная взаимосвязь и строгая взаимозависимость, которая во многом влияет на сущность управления[155].

В сфере общественных отношений по пользованию и охране недр управляемой подсистемой выступают недропользователи (физические или юридические лица, обладающие в соответствии с действующим

---

[154] Фаткуллин Ф.И. Проблемы общей теории социалистической правовой надстройки. Казань, 1980. Т. 1. С. 19.

[155] Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата: Казахстан, 1983. С. 148.

законодательством правом на проведение операций по недропользованию); управляющей подсистемой — соответствующие органы государственного управления, министерства, ведомства и т.д. Однако в реальной жизни в рассматриваемой области не всегда возможно с такой четкостью провести грани между объектами и субъектами управления. Вместе с тем, как правило, одно и то же лицо одновременно не выступает и объектом и субъектом управления в одном и том же общественном отношении. Характер связи между участниками управленческих отношений, в конечном счете, определяется содержанием их деятельности, общей социальной ролью, какую они играют в этих отношениях, а не тем, кто из них какое место в иерархии органов власти и управления занимает. Теории и практике известна возможность возникновения так называемых горизонтальных управленческих отношений, в которых осуществляется лишь общая координация действия и нет какого-либо подчинения.

Вызывает несогласие точка зрения о том, что применительно к социальным управленческим системам речь должна идти скорее не о двух подсистемах — управляемой и управляющей, а о двоякой роли каждого элемента системы, так как эти элементы одновременно выступают и как управляемые, и как управляющие подсистемы[156]. Вместе с тем необходимо четко разграничивать административно-правовое воздействие на объект и субъект управления. Управление субъектами сводится к совершенствованию форм и методов управленческой деятельности, к повышению эффективности управляющих воздействий, в то время как управление объектом состоит в активизации, улучшении, развитии деятельности по производству материальных и духовных условий жизни людей[157]. При этом не следует забывать о взаимосвязи между субъектами и объектами правления, о ее влиянии на характер и содержание управленческой деятельности. Управление может быть эффективным лишь в том случае, когда субъект управления учитывает особенности объекта и имеет возможность своевременно реагировать на действия различных факторов, видеть перспективы развития отношений по управлению.

Государственное управление в области пользования недрами и их охраны представляет собой осуществление соответствующими органами государства его функций, определяемых правом государственной собственности на недра. Связь между правом собственности и правом управления состоит в том, что управление является способом выражения отношений собственности. Иначе говоря, правовая регламентация отношений по управлению в данной области, в конечном счете, является регламентацией отношений собственности на недра, служит материальной гарантией управления. При этом следует иметь в виду, что государственное управление недрами, будучи целостным социальным явлением, представляет собой подсистему иной

[156] С о р о к и н В.Д. Метод правового регулирования. М., 1976. С. 7—8.
[157] А т а м а н ч у к Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980. С. 57.

многогранной системы — государственного управления в области использования и охраны объектов природы. Поэтому, если возникновение и развитие органов управления в данной сфере связано с потребностями такого своеобразного и сложного объекта как недра, то их надлежащее функционирование и дальнейшее совершенствование в значительной мере зависят от реализации целей и задач управления всеми природными ресурсами.

Для управления, прежде всего характерно осуществление властных функций, когда соответствующие государственные органы посредством предоставляемых им полномочий направляют деятельность предприятий, учреждений, граждан в русло, необходимое обществу. Вследствие этого управленческие отношения иногда называют властеотношениями. Однако следует иметь в виду, что управление — это не только воздействие, но и взаимодействие, взаимопомощь участников (субъектов) правоотношений данного вида.

Недра, как объект управления, обладают определенными, только им присущими особенностями, которые должны учитываться при построении системы государственных исполнительных органов, определении их задач, компетенции, функций и целей деятельности.

Как средства производства недра используются в разных качествах: для геологического изучения; как источник сырья; как место расположения подземных сооружений, захоронения отходов производства и других вредных веществ. Характер и организация государственного управления складываются применительно к этим свойствам недр. Для строительства и эксплуатации подземных сооружений в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, недра используются по специальным проектам, в которых должны быть предусмотрены меры, обеспечивающие соответственно обезвреживание сточных вод, вредных веществ, отходов производства, других материалов либо локализацию их в строго определенных границах и предотвращение проникновения в горные выработки, на земную поверхность, в водные объекты.

По-другому развиваются отношения управления недрами на стадии их непосредственной хозяйственной эксплуатации. Здесь процесс управления охватывает несколько этапов, от обнаружения месторождения, определения геологических условий залегания полезных ископаемых до отвода недр для добычи полезных ископаемых и строительства горнодобывающих предприятий. О состоянии недр и результатах управления ими судят, прежде всего, по количественным и качественным показателям минерально-сырьевой базы страны, включающей в себя разведанные запасы и производственный аппарат для их добычи. При этом каждый из названных этапов образует самостоятельную группу общественных отношений, различающихся как по основаниям возникновения, изменения или прекращения, так и по характеру, цели и содержанию самих отношений.

Управление недрами, как исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов, сталкивается со множеством задач: общих и

частных, главных и второстепенных. Так, задачи государственного контроля за использованием и охраной недр — обеспечить соблюдение исполнительными органами и недропользователями законодательства о недрах и установленного порядка пользования недрами; строго контролировать выполнение обязанностей по охране недр, безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, по предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую среду; соблюдение правил государственного учета запасов месторождений полезных ископаемых, а также иных правил и норм, установленных законодательством о недрах.

Цели и задачи государственного управления недрами формулируются не только в законодательстве о недрах и недропользовании, но и в подзаконных актах, устанавливающих правовой статус органов управления (в положениях министерств, ведомств и т.д.). Они предопределяют содержание, основные направления и компетенцию различных государственных органов в их деятельности по организации использования и охраны недр. Однако, какими бы разнообразными и сложными эти задачи не были, цель государственного управления, в конечном счете — обеспечить рациональное и комплексное использование недр с учетом взаимосвязи различных природных объектов, точнее говоря, обеспечить наиболее полное извлечение полезных ископаемых. Даже в тех случаях, когда месторождения по тем или иным экономическим соображениям не передаются для разработки или изымаются из эксплуатации, главная задача государственного управления — создать условия для ограждения недр от больших потерь полезных ископаемых. В этом состоит особенность управления недрами по сравнению с управлением земельным, лесным и водным фондами[158]. Так, требования по рациональному и комплексному использованию и охране недр при добыче твердых полезных ископаемых геолого-технологическими и другими нетрадиционными методами (подземное выщелачивание, подземная выплавка серы, подземная газификация углей и т.п.) должны быть в отраслевых инструкциях, утверждаемых Комитетом геологии и охраны недр Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан и Агентством Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям[159].

Республика Казахстан как собственник недр заинтересована в правильном и эффективном их использовании, в том, чтобы недропользователями точно и неуклонно соблюдались предписания законов в части использования и охраны недр. Поэтому именно для достижения этих целей законодателем определяются общие для всей страны правила пользования недрами, права и обязанности недропользователей, применительно к отдельным категориям недр с учетом их основного

[158] М у х и т д и н о в Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата: Казахстан, 1983. С. 160.

[159] Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июля 1999 г. № 1019 «Об утверждении Единых правил охраны недр при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, нефти, газа, подземных вод в Республике Казахстан» // САПП РК. 1999. № 36-37. Ст. 318.

назначения и субъекта права пользования, устанавливается ответственность за нарушение правил использования и охраны недр.

Разнообразнейшие функции управления недрами тесно взаимосвязаны, но в то же время каждая из них относительно самостоятельна и обеспечивает решение той или иной части общей задачи по организации рационального использования недр. Поэтому все они важны. Так, в организации рационального использования недр определяющее значение имеет, например, разрешение споров по вопросам пользования недрами, что является не только элементом управления, но и элементом правоохранительной деятельности государства. То же самое относится к государственному контролю за использованием и охраной недр. Тем не менее, с точки зрения реализации права государственной собственности на недра среди перечисленного особо выделяются функции по предоставлению недр для геологического изучения недр, для разведки, добычи, или строительства и эксплуатации подземных сооружений. Посредством их, государство определяет юридическую судьбу недр и осуществляет свои правомочия распоряжения как собственник. Все остальные действия органов управления по организации рационального использования недр и их охраны могут быть претворены в жизнь, как правило, после предоставления их тому или иному недропользователю. Поскольку недра находятся в собственности государства, субъективные права на недра могут возникнуть после того, как управомоченные на то государственные органы предоставляют недропользователям в установленном законом порядке соответствующую часть недр. В этом состоит одна из характерных особенностей права на недра и другие природные богатства. Поэтому функция по предоставлению недр служит отправной и исходной базой для правового регулирования отношений, возникающих в сфере пользования недрами, и в большей степени носит правовой характер, чем остальные элементы государственного управления.

Говоря о государственном управлении недрами необходимо иметь в виду, что недра как средство производства используются в различных качествах, и, применительно к отдельным категориям недр, функции управления проявляются по-разному. Геологическое изучение недр, предоставляемых для строительства подземных сооружений, значительно отличается от содержания аналогичных же действий, осуществляемых на месторождениях полезных ископаемых. И хотя в законодательстве о недрах и недропользовании прямо указывается, что к строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей, применяются правила данного закона, относящиеся к добыче, если иное не предусмотрено действующим законодательством (ст. 19). Причем в отношении недр, используемых в качестве пространственного операционного базиса, некоторые функции управления не осуществляются (ведение кадастра и ряд других, связанных с минеральным сырьем). Имеются различия и в порядке управления недрами, содержащими общераспространенные и

необщераспространенные полезные ископаемые. Управляются они разными государственными органами.

В связи с коренными преобразованиями, происшедшими в нашей стране, изменились характер и содержание функций государственного управления недрами. При этом одни из них исчезают, а на их месте появляются другие, более точно отражающие объективные законы развития экономики, функции.

В практике правового регулирования отношений по использованию недр известны случаи, когда основной задачей государственных органов считалось вовлечение открытых месторождений в эксплуатацию независимо от качества и горнотехнических условий залегания полезных ископаемых. Это оправдывалось необходимостью быстрейшего развития и восстановления народного хозяйства при относительно малой геологической изученности недр в отдельные периоды истории нашего государства. В настоящее время мы не можем позволить себе безразлично относиться к состоянию эксплуатируемых недр и хозяйственным результатам этой эксплуатации.

В этой связи следует сказать о том, что дальнейшее развитие и совершенствование государственного управления недрами неизбежно приведет к замене государственного управления государственным регулированием. Иначе говоря, государственное управление недрами станет одним из направлений общегосударственного регулирования отношений недропользования наряду с осуществлением государственного контроля за использованием и охраной недр, что в большей степени будет способствовать решению такой важнейшей задачи, как обеспечение рационального и комплексного использования недр и их охраны.

§ 2. Система органов государственного управления недрами

Органы государственного управления недрами созданы для обеспечения рационального и комплексного использования недр, и в процессе осуществления своей деятельности, они взаимодействуют друг с другом по поводу недр. Поэтому, отличаясь по масштабам, объему и содержанию деятельности, конкретным формам и методам работы, по своей внутренней структуре, они вместе с тем образуют самостоятельную целостную систему, в которой все составные части взаимосвязаны и взаимозависимы.

В юридической литературе подробно исследованы научные основы построения системы государственных органов, осуществляющих управление как в целом экономикой, так и ее отдельными отраслями. Деление органов государственного управления на группы производится по различным основаниям: например, территориальный масштаб деятельности, характер их функций. Если в основе их классификации — характер самих органов, порядок образования, их форма, то в соответствии с этими признаками органы управления делятся на выборные и назначаемые, органы власти и управления.

Однако к органам управления недрами указанные классификационные признаки не подходят, потому что отношения по управлению недрами в большей части горные отношения, возникающие в связи с организацией эксплуатации и охраны недр. Для горного права, так же, как и для земельного, водного, лесного, неважно является ли тот или иной орган выборным, назначаемым, коллегиальным или единоначальным и т.д. Его не удовлетворяет также деление органов на общую и специальную компетенцию, как в административном праве, ибо за основу такой классификации берут объем компетенции органов по отношению к существующим отраслям государственного управления. В результате — органам общей компетенции подведомственен широкий круг отраслей, а органам специальной компетенции — одна определенная отрасль государственного управления. Между тем, специальные субъекты управления недрами имеют дело с конкретным объектом права и управляют недрами независимо от того, в чьем ведении недра находятся или где они расположены. Поэтому в основе классификации органов управления недрами должны быть признаки, которые характеризовали бы их, прежде всего как субъектов горных отношений. Такими признаками являются объем и характер компетенции органов по отношению к недрам и к пользованию ими. Исходя из этого, органы государственного управления недрами можно подразделить на:

1)органы общего управления;

2)компетентные органы;

3)органы ведомственного управления.

К органам общего управления относятся: Правительство Республики Казахстан, местные исполнительные органы, полномочия которых распространяются на всех недропользователей в пределах их административно-территориальной единицы, независимо от подчиненности и форм собственности. Система данных органов построена применительно к административно-территориальному делению страны и отражает государственные интересы в использовании недр.

Наибольшие права в управлении недрами у высшего органа исполнительной власти — Правительства Республики Казахстан, которое возглавляет систему органов управления недрами, так как оно руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов и обладает правом отмены или приостановления полностью или в части принимаемых или издаваемых ими актов.

В области недропользования компетенция Правительства Республики Казахстан включает в себя:

1)организацию управления государственным фондом недр как объекта государственной собственности;

2)установление правил пользования недрами и их охраны;

3)определение участков недр, предназначенных для удовлетворения государственных потребностей в стратегических и дефицитных видах

минерального сырья, установление ограничений на пользование недрами в целях обеспечения национальной безопасности, сохранности окружающей природной среды, безопасности населения, производство консервации участков недр для сохранения запасов минерального сырья в интересах будущих поколений;

4)определение перечня общераспространенных полезных ископаемых;

5)определение особенностей порядка уплаты специальных платежей и налогов для недропользователей, осуществляющих деятельность в различных отраслях добывающей промышленности;

6)определение порядка заключения контрактов;

7)утверждение перечня участков недр (блоков), подлежащих выставлению на конкурс компетентным органом (уполномоченный государственный орган);

8)разработка и утверждение модельных контрактов;

9)осуществление иных полномочий в области недропользования, предоставленных ему законодательными актами Республики Казахстан;

10)определение компетентного органа по заключению и исполнению контрактов на недропользование, за исключением общераспространенных полезных ископаемых;

11)утверждение перечней геологических, геоморфологических и гидрогеологических объектов государственного природно-заповедного фонда республиканского и международного значения и определение порядка их ограниченного хозяйственного использования на особо охраняемых природных территориях, а также утверждение перечней участков недр, представляющих особую экологическую, научную, культурную и иную ценность, отнесенных к категории особо охраняемых природных территорий республиканского значения (ст. 7 Указа о недрах и недропользовании).

В системе органов, осуществляющих управление недрами, видное место занимают местные исполнительные органы — областные администрации. По существу, все вопросы управления месторождениями общераспространенных полезных ископаемых в настоящее время находятся в ведении этих органов. Согласно действующему законодательству в компетенцию областных исполнительных органов входят:

1)предоставление недропользователю земельного участка на право землепользования в размере, определенном контрактом, в соответствии с земельным законодательством, в случае необходимости производство изъятия на указанные цели земельного участка у частного собственника или землепользователя в порядке, установленном земельным законодательством;

2)осуществление в пределах предоставленной им законодательными актами компетенции контроля за охраной земельных и водных участков, предоставленных для проведения операций по недропользованию, за соблюдением недропользователем правил экологической безопасности, сохранением археологических памятников и других объектов историко-культурного наследия;

3)участие в переговорах с недропользователем для решения вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения региона, при заключении контракта;

4)заключение, регистрация и исполнение контракта на добычу общераспространенных полезных ископаемых в коммерческих целях;

5) содействие образованию и сохранению объектов, связанных с недропользованием, имеющих научное, историко-культурное и эстетическое значение;

6) утверждение по согласованию с компетентными центральными исполнительными органами перечней геологических, геоморфологических и гидрогеологических объектов государственного природно-заповедного фонда местного значения и участков недр, представляющих особую экологическую, научную, культурную и иную ценность, отнесенных к категории особо охраняемых природных территорий местного значения (ст. 9 Указа о недрах и недропользовании).

Изложенное выше показывает, что органы общего государственного управления недрами, сохраняя все полномочия и положения исполнительно-распорядительных органов государственной власти, обладают большими правами в области организации использования и охраны недр. Конечно, объем компетенции этих органов, в зависимости от их места и роли в системе государственных органов, разный. Правительство Республики Казахстан, например, обладает в отношении недр большим объемом прав, чем областные исполнительные органы. Существует определенное разделение компетенции и в области решения конкретных вопросов. Но все эти органы осуществляют свои функции по управлению недрами в пределах определенной территории независимо от того, в чьем пользовании недра находятся. Это значительно повышает их влияние на процесс рациональной и комплексной эксплуатации недр.

Своеобразное положение занимают компетентные органы управления в области использования и охраны недр.

Так, в целях более эффективного использования природных ресурсов, комплексного и сбалансированного развития производительных сил страны, максимального привлечения в недропользование иностранного и отечественного капитала, новых технологий и ноу-хау, использования передовых достижений менеджмента и маркетинга, обеспечения ясности и гласности в вопросах взаимодействия инвесторов с государственными органами Республики Казахстан, исключения излишнего дублирования функций между ними и совершенствования регулирования инвестиционной деятельности в недропользовании, ускорения работ по выдаче лицензий и подготовке контрактов на недропользование, обеспечения их соответствия действующему законодательству на Агентство Республики Казахстан по инвестициям были возложены функции рабочего органа Правительства по лицензированию недропользования и установлено, что Агентство Республики Казахстан по инвестициям является единственным компетентным органом Правительства по подготовке и заключению

контрактов с недропользователями (подрядчиками), получившими право в соответствии с законодательством осуществлять операции по недропользованию, за исключением общераспространенных полезных ископаемых[160].

Однако впоследствии эти функции и полномочия, а также функции и полномочия в области геологии и охраны недр, возложенные ранее на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Казахстан, были переданы Министерству энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан, реорганизованному в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 13 декабря 2000 г.[161] Мы считаем это правильным, потому что в таких условиях наиболее полно учитываются особенности недр как объекта государственной собственности и государственного управления.

Таким образом, на данном этапе развития нашего государства компетентным органом в отношении заключения контрактов на разведку, добычу, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, выступает Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан, является центральным исполнительным органом Республики Казахстан, осуществляющим руководство в сферах энергетики, включая атомную, минеральных ресурсов, горно-металлургической, химической, нефтехимической и атомной промышленности, уполномоченным на выполнение в пределах своей компетенции функций государственного управления и контроля[162]. Основными задачами министерства в области недропользования являются:

1)разработка и реализация государственной политики в сферах энергетики и минеральных ресурсов;

2)разработка программ развития и реформирования топливно-энергетического комплекса, отраслей промышленности в сфере своей компетенции на основе преобразования ресурсной и технологической базы, подготовка предложений по реорганизации хозяйствующих субъектов с участием государства в их уставных капиталах, осуществляющих деятельность в этих отраслях;

3)государственное регулирование отношений в сфере изучения,

---

[160] Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 сентября 1997 г. № 1333 «Вопросы совершенствования регулирования инвестиционной деятельности недропользователей в Республике Казахстан» (внесены изменения и дополнения постановлением Правительства РК от 22.06.1998 г. № 578).

[161] Указ Президента Республики Казахстан от 13 декабря 2000 г. № 507 «О реорганизации, упразднении и образовании отдельных государственных органов Республики Казахстан» // САПП РК. 2000. № 52—53. Ст. 589.

[162] Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 января 2001 г. № 133 Вопросы Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан // САПП РК. 2001. № 3. Ст. 37 (с изменениями, внесенными постановлениями Правительства РК от 29.03.01 г. № 402; от 03.05.01 г. № 598; от 28.06.01 г. № 887; от 03.08.01 г. № 1025; от 02.04.01 г. № 390; от 06.05.02 г. № 498; от 09.07.02 г. № 751; от 19.07.02 г. № 807; от 12.09.02 г. № 995; от 20.09.02 г. № 1040; от 13.03.03 г. № 240; от 26.08.03 г. № 886).

использования и охраны недр Республики Казахстан;

4)обеспечение контроля за соблюдением исполнительными органами и недропользователями законодательства о недрах и установленного порядка пользования недрами;

5)участие в разработке и реализации инвестиционной политики Республики Казахстан;

6)участие в разработке и реализации мер по улучшению инвестиционного климата и стимулирования прямых инвестиций в Республике Казахстан;

7)участие в проведении политики эффективного управления государственными активами, приватизации республиканской собственности;

8)участие совместно с заинтересованными государственными органами в проведении государственной политики в сфере экспортного контроля;

9)участие в разработке и реализации основных направлений научно-технического и технологического развития Республики Казахстан в сфере своей компетенции;

10)создание необходимых условий для развития предпринимательства в научно-технической сфере, инновационной деятельности, формирование рынка научно-технической продукции в сфере своей компетенции.

Министерство энергетики и минеральных ресурсов имеет право в установленном законодательством порядке и в пределах своей компетенции: запрашивать информацию от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан; вносить предложения в центральные и местные исполнительные органы об отмене или изменении принятых ими актов; издавать нормативные правовые акты; осуществлять лицензирование; принимать меры по привлечению к ответственности нарушителей требований по рациональному использованию и охране недр; направлять уведомления о приостановлении работ, связанных с операциями по недропользованию и невыполнением контрактных условий по недропользованию и вносить предложения о прекращении этой деятельности; привлекать к работе специалистов других государственных органов, а также иностранных и местных экспертов и специалистов; вносить предложения по вопросам создания, реорганизации и ликвидации организаций; вносить предложения по заключению международных договоров (соглашений), проводить переговоры с соответствующими ведомствами зарубежных стран, международными организациями и иностранными юридическими лицами, заключать договоры (соглашения); предоставлять гарантии от имени Правительства Республики Казахстан по обязательствам юридических лиц с участием государства, предусмотренным в соглашениях о разделе продукции в области недропользования; осуществлять иные права в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Как видим, немаловажная роль в разработке и реализации инвестиционной политики Республики Казахстан, а также в выработке и реализации мер по улучшению инвестиционного климата и стимулирования вложения прямых инвестиций в экономику страны отводится центральным исполнительным органам в области недропользования. И это не случайно, именно недра как объект инвестиций были и остаются наиболее предпочтительными для инвесторов (и, в первую очередь, для иностранных). Поэтому дальнейшее развитие и совершенствование инвестиционной деятельности в Республике Казахстан напрямую зависит от того, насколько скоординированы и слажены действия государственных органов управления недрами и государственных органов в сфере государственной поддержки прямых инвестиций.

В соответствии с Указом о недрах и недропользовании, в функции компетентного органа входит:

1)подготовка и организация конкурса инвестиционных программ для предоставления права недропользования на проведение разведки, добычи и совмещенной разведки и добычи;

2)ведение переговоров с недропользователем об условиях контракта, подготовка совместно с недропользователем проекта контракта;

3)организация проведения согласования проектов контрактных документов;

4)заключение и регистрация контракта, за исключением контракта на добычу общераспространенных полезных ископаемых в коммерческих целях;

5)мониторинг и контроль за соблюдением условий выполнения контрактов совместно с государственным органом по использованию и охране недр;

6)выдача разрешения на передачу права недропользования, а также регистрация сделки по передаче права недропользования в залог в соответствии с настоящим законом;

7)обеспечение исполнения и расторжения контракта в порядке и по основаниям, предусмотренным законодательством;

8) предоставление ежегодного отчета Правительству Республики Казахстан о ходе выполнения контракта (ст. 8 Указа о недрах и недропользовании).

Законодательством о недрах также устанавливается, что компетентный орган в ходе своей деятельности по заключению и исполнению контрактов обязан обеспечивать соблюдение интересов Республики Казахстан. Заключение контрактов на добычу компетентный орган вправе производить только после государственной экспертной оценки запасов месторождений полезных ископаемых.

Из этого следует, что деятельность компетентных органов должна способствовать обеспечению рационального и комплексного использования недр и их надлежащей охране.

Для органов специального государственного управления характерно то, что в своей работе они используют юридически властные правовые средства надведомственного характера. В частности, Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан вправе издавать обязательные правила и нормы по вопросам использования и охраны недр, осуществлять надзорно-контрольные функции в пределах своей компетенции. Взаимосвязь между органами специального государственного управления недрами и отраслевыми органами по вопросам использования и охраны недр носит административно-правовой характер.

Среди органов специальной компетенции особое место занимает Комитет геологии и охраны недр Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан, который является ведомством, осуществляющим в пределах компетенции Министерства энергетики и минеральных ресурсов специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции в области геологического изучения, охраны и использования недр, а также межотраслевую координацию в сфере охраны недр[163]. В частности, Комитет геологии и охраны недр осуществляет в установленном законодательством порядке следующие функции: разрабатывает совместно с заинтересованными государственными органами перечень месторождений и территорий для предоставления прав на проведение операций по недропользованию; предоставляет право недропользования на государственное геологическое изучение недр, на добычу подземных вод, а также на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей; в пределах своей компетенции проводит согласование контрактов, заключаемых с недропользователями; представляет в пределах своей компетенции интересы Республики Казахстан в международных организациях, участвует в подготовке проектов международных договоров (соглашений); осуществляет иные функции, возложенные на него законодательством.

Для реализации основных задач и осуществления своих функций Комитет геологии и охраны недр в установленном законодательством порядке вправе: по вопросам своей компетенции принимать нормативные правовые акты, обязательные для исполнения всеми организациями, должностными лицами и гражданами; предоставлять право недропользования на государственное геологическое изучение недр, на добычу подземных вод, на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей; принимать меры к устранению нарушений порядка геологического изучения, использования и охраны недр; осуществлять контроль за соблюдением исполнительными

[163] Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 февраля 2001 г. № 232 «Вопросы Комитета геологии и охраны недр Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан».

органами и недропользователями требований законодательства о недрах и установленного порядка пользования недрами; рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенные к его компетенции, и налагать установленные административные взыскания; запрашивать и получать от государственных органов и иных организаций, а также граждан документы, сведения, необходимые материалы и информацию, касающиеся недропользования; в пределах своей компетенции вести переговоры и заключать договоры с организациями Республики Казахстан и других стран; осуществлять общее руководство деятельностью подведомственных организаций; привлекать для рассмотрения вопросов, входящих в компетенцию Комитета, работников государственных органов, иных организаций, привлекать экспертов для проведения государственной геологической экспертизы; запрашивать от недропользователей регулярную и выборочную отчетности по выполнению условий контрактов на недропользование и осуществлять проверку их исполнения; осуществлять иные права в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Следовательно, систему органов специального государственного управления недрами составляют Министерство энергетики и минеральных ресурсов (в том числе, Комитет геологии и охраны недр) и его территориальные органы. В частности, при Министерстве энергетики и минеральных ресурсов РК создана Центральная комиссия по разработке нефтяных и газовых месторождений в целях упорядочения требований к проектным технологическим документам по разработке нефтяных, газовых и газоконденсатных месторождений на территории Республики Казахстан, осуществления единой государственной политики по контролю за состоянием разработки и эффективностью использования потенциала нефтяных и газовых месторождений[164]. На Центральную комиссию возложены права и функции экспертизы и утверждения технологических проектных и нормативных документов по разработке нефтяных, газовых и газоконденсатных месторождений, осуществления контроля за разработкой этих месторождений, а также за эксплуатацией подземных хранилищ нефти и газа. Решения и указания Центральной комиссии по вопросам, отнесенным к ее компетенции, являются обязательными для исполнения всех хозяйствующих субъектов независимо от формы собственности, в том числе иностранных, занимающихся проектированием и осуществлением разработки нефтяных, газовых и газоконденсатных месторождений, эксплуатацией подземных хранилищ нефти и газа на территории Республики Казахстан.

Определенное отношение к системе органов государственного управления недрами в настоящее время имеет Министерство индустрии и торговли Республики Казахстан. В результате проведенной реорганизации

[164] Приказ министра энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан от 21 марта 2001 г. № 70 «О Центральной комиссии по разработке нефтяных и газовых месторождений» (с изменениями, внесенными приказом министра энергетики и минеральных ресурсов РК от 27.12.01 г. № 320).

и структурной перестройки государственных органов[165] центральным исполнительным органом, осуществляющим руководство, а также в пределах, предусмотренных законодательством, межотраслевую координацию разработки и реализации государственной политики в области государственной поддержки инвестиций стало Министерство индустрии и торговли Республики Казахстан. В качестве основных функций министерства в этой области выступают: работа по реализации мер, направленных на улучшение инвестиционного климата Республики Казахстан, в том числе по совершенствованию действующего законодательства, а также по развитию международного инвестиционного сотрудничества; проведение комплексной экспертизы инвестиционных проектов, в том числе, связанных с поддержкой отечественных товаропроизводителей и развитием импортозамещающих и экспортоориентированных производств; разработка и реализация государственной инвестиционной политики в промышленности, в сфере своей компетенции, проведение анализа движения потоков инвестиций, изучение и обобщение опыта их привлечения и необходимого стимулирования роста инвестиций; содействие организациям в привлечении потенциальных инвесторов и реализации инвестиционных проектов; организация и участие в переговорах по привлечению инвестиций в Республику Казахстан и заключению контрактов по предоставлению льгот и преференций.

К числу государственных органов, осуществляющих специальные функции в сфере инвестиционной деятельности, относится Комитет по инвестициям Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан. В частности, основными задачами Комитета по инвестициям являются: содействие привлечению инвестиций в экономику Республики Казахстан; разработка и реализация мер по улучшению инвестиционного климата в стране, создание правовых и иных условий, способствующих привлечению инвестиций; координация деятельности государственных органов по работе с инвесторами; обеспечение деятельности Совета иностранных инвесторов при Президенте Республики Казахстан; содействие привлечению финансовых ресурсов для реализации государственных программ, приоритетных проектов, в том числе за счет займов и грантов, предоставляемых международными экономическими и финансовыми организациями и странами-донорами; создание эффективной системы взаимодействия с инвесторами, содействие в обеспечении соблюдения гарантий, установленных законодательством Республики Казахстан, а также в защите законных прав и интересов инвесторов[166].

---

[165] Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2002 г. № 931 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан» // САПП РК. 2002. № 28. С. 307.

[166] Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 ноября 2002 г. № 1220 «Некоторые вопросы Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан» // САПП РК. 2002. № 41. Ст. 141.

Таким образом, можно было говорить о ведомственном управлении недрами, которое значительно отличается от общего и специального управления недрами, так как не включает в себя права распоряжения недрами. Однако действующее законодательство о недрах и недропользовании не дает оснований для выделения в отдельную группу органов ведомственного управления, предусматривая деление государственных органов на органы общей и специальной компетенции. При этом достаточно широко практикуется создание межведомственных органов: например, в целях восстановления первоначального баланса экономических интересов сторон в контрактах на недропользование в связи с внесением изменений в законодательство, регулирующее исчисление и уплату налогов, сборов и других обязательных платежей в бюджет, постановлением Правительства РК создана Межведомственная комиссия по рассмотрению отдельных вопросов недропользования[167].

Постановлением Правительства РК от 8 сентября 2003 г. образована Комиссия по проведению конкурсов инвестиционных программ на получение права недропользования[168], которая занимает важное место в системе органов государственного управления недрами[169].

Данная комиссия является постоянно действующим органом, созданным в целях проведения конкурса инвестиционных программ и определения победителя конкурса для предоставления ему права недропользования в соответствии с действующим законодательством в области недропользования и проведения нефтяных операций. Основной задачей Комиссии по проведению конкурсов инвестиционных программ на получение права недропользования является определение победителя из числа участников конкурса инвестиционных программ. Для реализации этой задачи Комиссия может осуществлять следующие функции:

1)обеспечение своевременного и качественного рассмотрения конкурсных предложений;

2)оценка представленных соответствующими лицами конкурсных предложений;

3)выработка предложений по совершенствованию процедуры предоставления права недропользования в Республике Казахстан.

Персональный и количественный состав Комиссии по проведению конкурсов инвестиционных программ на получение права недропользования утверждается решением Правительства Республики Казахстан.

---

[167] Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 мая 2001 г. № 665 «О создании Межведомственной комиссии по рассмотрению отдельных вопросов недропользования».

[168] Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 сентября 2003 г. № 909 «Об образовании Комиссии по проведению конкурсов инвестиционных программ на получение права недропользования».

[169] Постановление Правительства Республики Казахстан от 13 февраля 2003 г. № 158 «Об утверждении Положения о комиссии по проведению конкурсов инвестиционных программ на получение права недропользования в Республике Казахстан».

Комиссия по проведению конкурса инвестиционных программ на получение права недропользования в установленном порядке и по вопросам, входящим в ее компетенцию, имеет право: оценивать, сопоставлять конкурсные предложения, которые были приняты для участия в конкурсе, и определять победителя; принимать решения по улучшению конкурсных предложений участниками конкурса в случае относительного равенства поданных ими конкурсных предложений; определять победителя конкурса; признать конкурс несостоявшимся в случае участия единственного заявителя и снять объект с конкурса инвестиционных программ на получение права недропользования или назначить повторный конкурс; запрашивать у участников конкурса разъяснения в связи с их конкурсными предложениями с тем, чтобы облегчить рассмотрение, оценку и сопоставление конкурсных предложений; вносить предложения в Правительство Республики Казахстан по совершенствованию процедуры предоставления права недропользования в Республике Казахстан; запрашивать необходимую информацию у государственных органов, организаций и лиц; заслушивать на заседаниях членов комиссии, ответственных представителей государственных органов, организаций, иных лиц; вносить предложения об изменении состава комиссии; отклонять конкурсное предложение в случае представления его с нарушениями положений Правил предоставления права недропользования в Республике Казахстан, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 января 2000 г. № 108; привлекать при необходимости экспертов из числа специалистов в соответствующих областях; отменять ранее принятое решение о признании заявителя на получение права недропользования победителем в конкурсе в порядке, предусмотренном законодательством; осуществлять иные права, предусмотренные действующим законодательством.

Итак, государственное управление недрами осуществляется совокупностью большого числа республиканских и местных органов. Взятые в отдельности, они обладают определенным единством, которое обусловлено, во-первых, единством проводимой государственной политики в области использования и охраны недр; во-вторых, единством государственного фонда недр как объекта государственной собственности; в-третьих, единством стоящих перед ними целей и задач.

Безусловно, круг субъектов управленческих отношений не ограничивается только перечисленными органами. В действительности, субъектами управления являются все органы государства. Другое дело, что в управленческих отношениях одни из них могут участвовать в большей, а другие в меньшей мере. Это зависит от характера отношений по управлению, особенностями управляемой системы.

§ 3. Совершенствование государственного регулирования инвестиционной деятельности в Республике Казахстан

Государство, как субъект инвестиционных отношений, напрямую управляет государственными инвестициями; вводит системы налогов с дифференцированием налоговых ставок и льгот; осуществляет государственную поддержку прямых инвестиций в приоритетных секторах экономики; проводит финансовую и кредитную политику; политику ценообразования (в том числе выпуская в обращение ценные бумаги); государство контролирует соблюдение государственных норм и стандартов, а также следит за соблюдением правил обязательной сертификации; применяет антимонопольные мероприятия, организует приватизацию объектов государственной собственности, в том числе объектов незавершенного строительства; проводит экспертизу инвестиционных проектов.

С целью осуществления комплекса мероприятий по отбору и реализации приоритетных инвестиционных проектов и проектов институционального развития (технической помощи) Правительством Республики Казахстан утверждается Программа государственных инвестиций, представляющая собой программу инвестирования государственных и (или) привлекаемых государством, в том числе под государственные гарантии, средств по приоритетным секторам экономики[170]. Под инвестиционными проектами подразумеваются проекты, связанные с созданием (приобретением) основных средств; под проектами институционального развития — разработка технико-экономических обоснований инвестиционных проектов; подготовка проектов нормативных правовых актов; институциональное укрепление государственных учреждений; поддержка рыночных институтов. Программа государственных инвестиций состоит из аналитической части и перечней проектов. Аналитическая часть включает в себя анализ общей экономической ситуации, приоритеты государственной инвестиционной политики, анализ исполнения программы за предыдущие годы, анализ финансовых возможностей для государственного инвестирования, систему действий государственных органов по реализации программы, а также обоснование соответствия совокупности входящих в ее состав проектов указанным приоритетам. Перечни проектов программы содержат инвестиционные проекты и проекты институционального развития, финансируемые на возвратной основе

[170] Программа государственных инвестиций Республики Казахстан на 1999—2001 гг. утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 15 июня 1999 г. № 772 // САПП РК. 1999. № 27. Ст. 261 (с изменениями, внесенными в соответствии с постановлениями Правительства РК от 27.08.99 г. № 1269; от 20.09.99 г. № 1421; от 02.12.99 г. № 1847; от 26.12.99 г. № 1985; от 14.04.00 г. № 573; от 29.09.00 г. № 1475; от 27.10.00 г. № 1611; от 27.10.00 г. № 1612; от 04.12.00 г. № 1795; от 06.12.00 г. № 1814; от 07.12.00 г. № 1818; от 29.12.00 г. № 1935; от 30.12.00 г. № 1961).

(внешние займы под правительственную гарантию и кредиты республиканского бюджета) и на безвозвратной основе (привлекаемые государством внешние гранты и средства республиканского бюджета).

Программа государственных инвестиций разрабатывается как одна из составных частей индикативного плана социально-экономического развития Республики Казахстан, источниками финансирования проектов являются средства республиканского бюджета, внешние займы под правительственные гарантии и привлекаемые государством внешние гранты. Проведение мероприятий, связанных с подготовкой, отбором, экспертизой проектов, предлагаемых для включения в программу, осуществляется центральными и местными органами государственного управления[171]. Методическое руководство, координацию работ по отбору проектов, проведение экономической оценки проектов и подготовку базы данных проектов, предлагаемых для включения в программу, осуществляет уполномоченный орган, ответственный за разработку и мониторинг реализации программы — Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан[172]. Необходимыми условиями для принятия Министерством экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан к рассмотрению предложений о включении в базу данных проектов, предлагаемых для включения в программу, является соответствие предлагаемых проектов Стратегии «Казахстан-2030», текущим инвестиционным приоритетам, сформулированным в индикативном плане социально-экономического развития Республики Казахстан на соответствующий период, и отраслевым программам развития. Для обеспечения согласованных подходов к формированию и изменению перечней проектов программы создается Комиссия по формированию программы государственных инвестиций, осуществляющая следующие функции: проведение комплексной оценки представляемых Министерством экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан перечней проектов программы на соответствие государственным инвестиционным приоритетам; определение целесообразности включения проектов в программу и предлагаемых форм финансирования по каждому проекту; готовит заключения по вопросам выделения и перераспределения финансовых средств в рамках программы.

Программа государственных инвестиций ежегодно обновляется и утверждается постановлением Правительства после утверждения республиканского бюджета. Министерство экономики и торговли

---

[171] Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 1998 г. № 1389 «Об утверждении Правил разработки и реализации Программы государственных инвестиций» // САПП РК. 1999. № 25. Ст. 233 (с изменениями, внесенными в соответствии с постановлениями Правительства РК от 01.06.99 г. № 673; от 29.01.00 г. № 139).

[172] Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 июня 2000 г. № 848 «Об утверждении Правил осуществления мониторинга реализации проектов, включенных в Программу государственных инвестиций».

проводит переговоры с донорами и кредиторами по наполнению конкретными проектами программ оказания помощи Республике Казахстан, осуществляет мониторинг и анализ показателей реализации проектов программы государственных инвестиций, и предоставляет информацию в Правительство Республики Казахстан. Министерство финансов проводит переговоры с кредиторами относительно условий предоставления займов, осуществляет подготовку договоров по займам, финансирование проектов программы в размерах, предусмотренных в республиканском бюджете, и контроль за целевым использованием выделенных и привлеченных средств.

Взаимодействие центральных и местных исполнительных органов власти в инвестиционной деятельности осуществляется путем разработки и реализации региональных инвестиционных программ, финансируемых за счет заимствования местных исполнительных органов[173]. Региональная инвестиционная программа представляет собой программу реализации инвестиционных проектов, финансирование которых частично или полностью планируется осуществить за счет средств, привлекаемых местным исполнительным органом путем заимствования, подлежащая согласованию с Правительством Республики Казахстан в каждый год освоения заимствуемых средств. Проекты малого и среднего бизнеса и проекты развития крестьянских и фермерских хозяйств должны представляться в объединенном виде, как единые комплексные проекты (программы) в составе региональной программы. Сама региональная программа должна включать аналитическую часть (содержащую анализ общей экономической ситуации в регионе, анализ реализации программ предыдущих лет, размеры финансирования, в том числе за счет заимствуемых средств, приоритеты региональной инвестиционной политики, их взаимосвязь с приоритетами стратегий и программ регионального развития, и соответствие им проектов, входящих, в состав программы проектов) и перечень проектов (содержащий следующую информацию по каждому проекту: наименование проекта; период реализации проекта; источники финансирования; общая стоимость проекта; объемы финансирования проекта по источникам финансирования с разбивкой по годам; выраженные в натуральных показателях объемы мощностей по проекту и годовые объемы ввода их в эксплуатацию).

В России взаимодействие федерации, республик в составе федерации, иных территориальных образований в лице их государственных органов и местных органов власти в области регулирования инвестиционных отношений осуществляется разными способами. Российская Федерация совместно с республиканскими и муниципальными органами разрабатывает и реализует различные программы по развитию

[173] Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 июля 2000 г. № 1082 «Об утверждении Правил по процедуре согласования с Правительством Республики Казахстан региональных инвестиционных программ, финансируемых за счет заимствования местных исполнительных органов».

экономики. Республики в составе федерации на своей территории в пределах своей компетенции устанавливают порядок осуществления инвестиций и обеспечивают их защиту, разрабатывают и утверждают государственными органами республик, местными органами власти в пределах имеющихся у них полномочий планы социально-экономического развития соответствующих территорий, а также согласуют вопросы по созданию экономических и социальных объектов, использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, что касается местных органов власти, то они самостоятельно, без согласования с вышестоящими органами, определяют направления использования инвестиций, осуществляемых за счет местного бюджета и привлеченных кредитов, организуют реализацию инвестиционных проектов. Право принятия решений по инвестициям и условий инвестирования на территории России в объекты федеральной собственности, собственности других республик, а также совместной собственности федерации и других республик определяются на основании специальных межреспубликанских договоров[174].

Как видим, местные исполнительные органы в России обладают большей самостоятельностью, чем местные исполнительные органы в Республике Казахстан, так как они без согласования с вышестоящими органами могут не только определять направления использования инвестиций, но и организовывать реализацию инвестиционных проектов, тогда как казахстанские местные исполнительные органы обязаны предоставить в уполномоченный орган проект региональной инвестиционной программы и другие материалы, требуемые для согласования программы, и при положительном заключении уполномоченного органа местный исполнительный орган отражает региональную программу в местном бюджете и вносит в установленном порядке соответствующий проект постановления в Правительство Республики Казахстан. В ходе реализации региональной программы местный исполнительный орган должен предоставлять ежеквартальные отчеты о ходе ее реализации, содержащие: объем фактического финансирования проектов программы (в тенге и валютах финансирования) в целом и по каждому проекту в отдельности с разбивкой по источникам финансирования; сведения о вводе в эксплуатацию мощностей по проектам программы; сведения о создании рабочих мест в результате реализации проектов программы; сведения о проблемах, возникших в ходе реализации проектов программы, и мерах, предпринятых для их устранения. Мы считаем, что подобные централизация и администрирование в регулировании инвестиционной деятельности малоэффективны. Конечно, контроль со стороны

[174] Ершова И.В., Иванова Т.М. Предпринимательское право: Учебное пособие. Изд. 2-е. М.: Юриспруденция. 2000. С. 286—290; Коммерческое право: Учебник / А.Ю. Бущев О.А., Городов, Н.Л. Вещунова и др.; Под ред. В.Ф. Попондопуло, В.Ф. Яковлевой. СПб.: Изд. Санкт-Петербургского университета, 1998. С. 116—121.

центральных органов в отношении местных исполнительных органов необходим, но установленный в действующем законодательстве порядок его осуществления носит формальный характер и не способствует развитию экономики в регионах.

В области государственных инвестиций правительство намерено повысить и упорядочить требования к подготовке, анализу, экспертизе и отбору проектов, заявляемых в состав Программы государственных инвестиций, при обеспечении открытости процедур отбора; выделив в качестве основной задачи в области государственного инвестирования — добиться рационального и эффективного инвестирования ограниченных государственных и привлекаемых государством средств в приоритетные сектора экономики. Однако здесь есть и вторая сторона вопроса — реальная приоритетность того или иного сектора экономики, В частности, в качестве такового определены государственные услуги общего характера, доля которых в обшей сумме государственных инвестиций опережает, на наш взгляд, более значимые сектора, как образование, здравоохранение, социальная помощь и социальное обеспечение, а также общественный порядок и безопасность. Да и сами инвестиционные проекты в сфере государственных услуг (модернизация Казначейства, развитие финансового сектора, заем технической помощи, пилотный проект по регистрации прав на недвижимость и сделок с ней; регистрация прав на недвижимость и сделок с ней) нельзя назвать более приоритетными, чем государственные проекты технического оснащения органов безопасности, органов внутренних дел; развитие базового образования или реформа в секторе здравоохранения[175].

Достижение устойчивых темпов экономического роста невозможно без повышения инвестиционной активности в стране. Для этого требуются формирование привлекательного инвестиционного климата, укрепление имиджа Казахстана на внешних рынках капиталов, увеличение притока прямых инвестиций, рациональное и эффективное использование государственных инвестиций. В связи с необходимостью осуществления деятельности, направленной на привлечение в экономику Казахстана прямых, портфельных и иных видов инвестиций, было создано Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения «Казахстанский центр содействия инвестициям»[176], впоследствии реорганизованный путем преобразования его в закрытое акционерное общество со стопроцентным участием государства и передаче Комитету по

[175] Приложения к Программе государственных инвестиций РК от 15 июня 1999 г. № 772 // САПП РК. 1992. № 27. Ст. 261 (Приложение 1 — Перечень инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств республиканского бюджета на безвозвратной основе; Приложение 2 — Перечень инвестиционных проектов, финансируемых за счет заимствования внешних правительственных займов).

[176] Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 мая 1998 г. № 417 «О создании Республиканского государственного предприятия «Казахстанский центр содействия инвестициям» Государственного комитета Республики Казахстан по инвестициям» // САПП РК. 1998. М» 14. Ст. 121.

инвестициям права владения и пользования государственным пакетом акций[177].

Комитет по инвестициям Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан является ведомством, осуществляющим в пределах компетенции Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан в соответствии с законодательством специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции, а также межотраслевую координацию в сфере государственной поддержки прямых инвестиций в Республике Казахстан[178]. Комитет по инвестициям для реализации основных задач и возложенных на него функций в установленном законодательством порядке имеет право:

1) в пределах компетенции и делегированных полномочий выступать от имени Республики Казахстан и проводить переговоры по вопросам заключения международных соглашений (договоров) в области инвестиционного сотрудничества, поощрения и взаимной защиты инвестиций;

2) принимать в пределах своей компетенции обязательные для исполнения государственными органами и иными организациями приказы, в том числе по вопросам, связанным с подготовкой и реализацией контрактов;

3) в пределах делегированных полномочий представлять Республику Казахстан при проведении прямых переговоров с инвесторами, определять условия и порядок заключения и расторжения контрактов, заключать и регистрировать контракты в соответствии с законодательством об инвестициях, осуществлять контроль за соблюдением их условий в рамках своей компетенции;

4) в пределах компетенции Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан принимать решение о предоставлении инвестиционных преференций в виде: инвестиционных налоговых преференций; освобождения от обложения таможенными пошлинами; государственных натурных грантов;

5) разрабатывать и участвовать в разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, связанных с регулированием инвестиционной деятельности в Республике Казахстан;

6) привлекать для проведения экспертизы и подготовки контрактов работников государственных органов, иных организаций, в том числе иностранных граждан;

7) запрашивать и получать от инвесторов, государственных органов, иных организаций и их должностных лиц необходимую информацию по

---

[177] Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 марта 2000 г. № 447 «О реорганизации Республиканского государственного предприятия «Казахстанский центр содействия инвестициям» // САПП РК. 2000. № 17. Ст. 173.

[178] Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 ноября 2002 г. № 1220 «Некоторые вопросы Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан» (с изменениями, внесенными постановлениями Правительства Республики Казахстан от 13.03.03 г. № 244; от 08.04.03 г. № 334; от 20.05.03 г. № 467; от 28.07.03 г. № 752; от 18.09.03 г. № 951).

инвестиционным вопросам;

8) выступать заказчиком рекламно-информационной и справочной литературы, газет, бюллетеней и журналов на государственном, русском, английском и других языках по вопросам инвестиционной деятельности;

9) предоставлять инвесторам рекламно-информационные, справочные и иные материалы, необходимые для осуществления инвестиционной деятельности в Республике Казахстан;

10) осуществлять иные полномочия, предусмотренные действующим законодательством.

Для устранения препятствий при осуществлении свободной предпринимательской деятельности физических и юридических лиц, Правительству Республики Казахстан запрещено издавать нормативные правовые акты, наделяющие центральные и местные исполнительные органы полномочиями по взиманию с субъектов предпринимательской деятельности платежей, не предусмотренных действующим законодательством; установлено, что индивидуальные предприниматели и субъекты малого предпринимательства численностью до десяти человек, осуществляющие нелицензируемые виды деятельности, могут проверяться государственными контролирующими органами по собственной инициативе не чаще одного раза в три года, за исключением налоговых органов, и только в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами[179].

В странах Европы прямое государственное регулирование появилось после первого нефтяного кризиса для решения острых проблем в бедствующих регионах (ареалах). Отсутствие внешних (иностранных) инвестиций заставляло искать новые пути стимулирования. Как следствие, появились государственные инвестиционные компании, которые создавались для решения двух задач: привлечения новых инвесторов в проблемные ареалы, оказания им помощи в расширении, реконструкции и создании новых частных компаний; стимулирования влияния общественного (государственного и муниципального) сектора на региональное развитие посредством реализации новых государственных проектов, которые бы способствовали экономическому развитию этих регионов. При этом акцент делался на выпуске новых продуктов и внедрении новых технологий, на обновлении и росте производства, на организации совместных с иностранным капиталом предприятий, на содействие исследованиям по созданию новых продуктов и разработке новых технологий.

Решая эти задачи, правительства разных стран создавали инвестиционные компании, которые руководствовались строгими критериями при оказании помощи предпринимателям. Например, в США с целью поднятия экономики обширного региона «бедствия», охватывающего территорию семи штатов на юго-востоке страны (долина р. Теннеси), была

[179] Указ Президента Республики Казахстан «О защите прав граждан и юридических лиц на свободу предпринимательской деятельности» // САПП РК. 1998. № 12. Ст. 90.

создана специальная государственная корпорация — Управление (Администрация) долины Теннеси[180].

В Бельгии есть региональные инвестиционные компании, выполняющие функции банка развития: стимулируют создание, реконструкцию и расширение частных фирм; содействуют созданию новых государственных компаний; проводят промышленную политику государства и регионов. Кроме того, существуют региональные корпорации развития, функции которых — управление региональными банками данных, поддержка секторальных интересов и участие в управлении фирмами, попадающими в трудные условия.

В Швеции, где традиционные виды помощи в регионах сосредоточения структурных проблем оказываются неэффективными, создаются государственные региональные компании с целью содействия развитию отсталых регионов. Они оказывают финансовую поддержку, принимая долевое участие в реконверсии предприятий и организаций производства новых товаров, поддерживают малые и средние предприятия.

В Нидерландах создано пять государственных компаний регионального развития, они стимулируют развитие собственного потенциала различных регионов и усиление связей между региональной и национальной промышленностью, оказывают помощь существующим фирмам, особенно малым и средним, принимают долевое участие в деятельности отдельных фирм[181].

Обобщая сказанное, можно прийти к следующим выводам. Во-первых, для обеспечения экономического развития страны в целом, необходимо поднять уровень экономического развития регионов. Во-вторых, при определении приоритетных секторов экономики, нельзя оставлять без внимания отдельные регионы страны, особенно остро нуждающиеся в поддержке со стороны государства. В-третьих, необходимы реальные государственные меры стимулирования в экономически отсталых регионах страны. Пути решения этих проблем могут быть различными: как создание государственных инвестиционных компаний, так и реализация конкретных региональных программ и проектов[182] Отдельные шаги в этом направлении уже предприняты. Наряду с разработкой региональных программ и осуществлением мер по их реализации, созданы региональные представительства Комитета по инвестициям, основной задачей которых является привлечение прямых отечественных инвестиций в экономику Казахстана посредством: координации деятельности местных исполнительных органов по вопросам, связанным с подготовкой и реализацией контракта; сбора и систематизации

---

[180] Территориально-производственные комплексы: Нижнее Приангарье. Новосибирск: Наука. Сибирское отделение, 1992. С. 277—327.

[181] Ларина Н.И., Кисельников А.Л. Региональная политика в странах рыночной экономики: Учебное пособие НГА ЭиУ. М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1998. С. 21—33.

[182] Подробнее см. об этом: Мороз С.П. Совершенствование государственного регулирования инвестиционных отношений в Республике Казахстан // Право и государство. 2002. № 3 (26).

информации об объектах региона, нуждающихся в инвестировании; организации и проведения мероприятий, способствующих ознакомлению потенциальных инвесторов с инвестиционными потребностями региона, в том числе презентаций, конференций, выставок и симпозиумов; консультирования потенциальных инвесторов, а также других заинтересованных лиц по законодательству Республики Казахстан, нормативным документам Комитета и другим интересующим вопросам, касающимся инвестиционной деятельности[183].

Вместе с тем на улучшение инвестиционного климата в стране непосредственное влияние может оказать совершенствование действующего инвестиционного законодательства. Надлежащее правовое регулирование выступает неотъемлемой частью государственного регулирования, направленного на организацию и привлечение в нашу страну инвестиций, реализуемого посредством координации деятельности всех государственных органов (как центральных, так и местных исполнительных органов) в выработке единой общегосударственной инвестиционной политики.

Глава 9

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ И НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

Одним из средств, обеспечивающих рациональное и комплексное использование недр, является юридическая ответственность. Ее основная задача — предупреждение и пресечение правонарушений в области пользования недрами, устранение ущерба, причиняемого недрам, в результате нехозяйского к ним отношения, ответственность осуществляется в процессе реализации властных полномочий компетентных органов или должностных лиц. Поэтому она применяется лишь органами государства, должностными лицами государственных предприятий, организаций и учреждений.

В целом юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах и недропользовании присущи те же характерные черты, что и ответственности вообще. Она может наступать лишь в случаях, прямо предусмотренных законодательством.

Указ о недрах и недропользовании не содержит норм, предусматривающих конкретные виды правонарушений и меры ответственности за них. Это является существенным пробелом Указа. В Кодексе Республики Казахстан о недрах и недропользовании, который, на наш взгляд, должен быть принят взамен Указа, вопросы ответственности должны быть вынесены в самостоятельную главу. При этом желательно учитывать опыт Кодекса

[183] Постановление Государственного комитета Республики Казахстан по инвестициям от 17 мая 1997 г. № 15 «Об утверждении Положения «О представительствах Государственного комитета Республики Казахстан по инвестициям».

Республики Казахстан о недрах и переработке минерального сырья 1992 г. В нем были предусмотрены следующие виды ответственности: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная и материальная. Такие же виды ответственности устанавливались ранее и в Законе «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» 1991 г.

Закон Республики Казахстан от 15 июля 1997 г. «Об охране окружающей среды»[184] в самой общей форме определяет, что физические и юридические лица, виновные в совершении нарушений законодательства об охране окружающей среды несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Соответственно, речь идет о том, что вопросы назначения ответственности за нарушение законодательства о недрах и других природных ресурсах устанавливаются специальным законодательством.

Приведенная выше классификация видов юридической ответственности является традиционной. Наряду с ней существует предположение о существовании специальных (специфических) видов ответственности.

Перспективность разработки специальных видов ответственности у нас не вызывает сомнения, потому что в ее реализации непосредственно затрагиваются интересы не только самих природопользователей — субъектов правонарушения, но и природного объекта в целом, что не учитывается при наступлении уголовной, административной или дисциплинарной ответственности. Между тем, лишь теоретическое исследование этого вопроса без мероприятий, направленных на их практическое воплощение, конечно, не приведет к желаемому результату. Поэтому особое внимание следует уделить и определению системы органов, занятых привлечением к специальным видам ответственности, созданию механизма по реальному и действенному применению этих санкций. В самом деле, такие способы воздействия на нарушителей законодательства о недрах и недропользовании, как прекращение права пользования недрами; приостановка или запрещение работ при нарушении требований, предъявляемых при геологическом изучении недр, при разведке или добыче полезных ископаемых, и другие являются, на наш взгляд, не чем иным, как одной из мер горно-правовой ответственности.

Но, к сожалению, законодательство Республики Казахстан еще не дает право на четкое суждение по этой проблеме. Вопрос требует дальнейшего изучения и обобщения. Нужны дополнительные законодательные и практические материалы. Для четкого решения данной проблемы необходимо проникнуть в ткань экономических отношений, выявить их особенности, адекватно отразить характерные черты в законодательных актах. Ведь изъятие недр, приостановление и запрещение работ связано с пользованием природными ресурсами. Во многих случаях они проявляются в административно-правовом порядке. Наверно есть нюансы,

[184] Казахстанская правда. 1997. 5 августа.

аспекты, связанные с особенностями природных объектов, но их надо найти.

Наиболее суровым видом ответственности за нарушение законодательства является **уголовная ответственность,** которая наступает за совершение нарушений, признанных законом преступлениями.

Специфическое содержание уголовной ответственности обусловливает ее сугубо личный характер, строгий процессуальный порядок осуществления и возложение этой ответственность только судом.

В связи с этим, уголовная ответственность имеет немаловажное значение в обеспечении рационального и комплексного использования недр. Мы сознаем, что ее роль в этом плане несколько ограничена. Тем не менее, при решении ряда конкретных проблем, уголовная ответственность может оказаться эффективной. Однако, пока еще мы не знаем ни одного случая привлечения к уголовной ответственности ни наших граждан, ни тем более иностранных инвесторов.

В уголовных кодексах бывших союзных республик не было ни одной нормы, которая предусматривала бы ответственность за нерациональное использование недр. В условиях перехода к рыночным отношениям в Уголовный кодекс Казахской ССР была введена одна статья 159-2, устанавливавшая ответственность за нарушение правил пользования недрами, повлекшее или могущее повлечь причинение ущерба населению, окружающей среде, природным ресурсам[185]. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. содержит две статьи, специально посвященные нарушениям в области пользования недрами и их охраны. Это — ст. 245, согласно которой нарушение правил безопасности при ведении горных или строительных работ, если оно повлекло по неосторожности причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека, наказывается штрафом в размере от пятисот до одной тысячи месячных расчетных показателей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до десяти месяцев либо исправительными работами на срок до двух лет, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. То же деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, — наказывается лишением свободы на срок до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Ст. 286 Уголовного кодекса РК предусматривает следующее:

1) нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольная

[185] Советы Казахстана. 1994. 11 ноября.

застройка площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба, — наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот месячных расчетных показателей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет;

2)нарушение общих экологических требований на всех стадиях недропользования, если это повлекло массовую гибель животного или растительного мира, причинение крупного ущерба государству, вред здоровью населения, — наказывается лишением свободы на срок от двух до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового;

3)деяние, предусмотренное частью второй настоящей статьи, повлекшее по неосторожности массовое заболевание людей или смерть человека, — наказывается лишением свободы на срок от трех до восьми лет[186]. Разумеется, в условиях рынка нельзя оставлять без четкой правовой регламентации отношения, связанные с использованием и охраной недр, так как их объектом является имущество, которое, в конечном счете, обеспечивает нашу независимость.

В юридической литературе неоднократно высказывались предложения о необходимости введения в Уголовный кодекс специальной главы, посвященной экологическим преступлениям, что нашло отражение в уголовном законодательстве Республики Казахстан[187]. 11 глава Уголовного кодекса РК так и называется "Экологические преступления", и включает в себя восемнадцать статей, устанавливающих наступление уголовной ответственности за причинение вреда природным объектам в частности и окружающей среде в целом, а также жизни или здоровью человека.

Среди составов преступлений, напрямую не связанных с пользованием недрами, но имеющих к ним самое непосредственное отношение, можно выделить еще два: загрязнение морской среды (ст. 283 УК РК) и нарушение законодательства о континентальном шельфе Республики Казахстан и об исключительной экономической зоне Республики Казахстан (ст. 284 УК РК). Применительно к разработке и использованию недр ст. 283 УК РК предусматривает наступление ответственности за загрязнение морской среды вследствие нарушения правил захоронения или сброса с транспортных средств или возведенных в море искусственных

---

[186] Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными в соответствии с законами РК от 09.07.98 г. № 277-I; от 10.07.98 г. № 283-I; от 16.07.99 г. № 430-I; от 23.07.99 г. № 454-I; от 05.05.00 г. № 47-II; от 16.03.01 г. № 163-II; от 16.03.01 г. № 164-II; от 19.02.02 г. № 295-II; от 22.02.02 г. № 296- II; от 31.05.02 г. № 327- II; от 09.08.02 г. № 346- II; от 21.12.02 г. № 363- И; от 09.07.03 № 480- II; от 25.09.03 г. № 484- II) // Казахстанская правда. 1997. 30 июля.

[187] М у х и т д и н о в Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата: Казахстан, 1983. С. 244—245.

сооружений веществ или материалов, вредных для здоровья человека и живых ресурсов моря. Что касается ст. 284 УК РК, то в ней устанавливается ответственность: за незаконное возведение сооружений на континентальном шельфе Республики Казахстан, незаконное создание вокруг них или в исключительной экономической зоне Республики Казахстан зон безопасности, а равно нарушение правил строительства, эксплуатации, охраны и ликвидации возведенных сооружений и средств обеспечения безопасности морского судоходства; за исследование, разведку, разработку естественных богатств континентального шельфа Республики Казахстан или исключительной экономической зоны Республики Казахстан, проводимые без соответствующего разрешения.

В качестве сравнения следует отметить, что наряду с вышеуказанными аналогичными составами, Уголовным кодексом Российской Федерации, например, устанавливаются и такие как: незаконный оборот драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга, а также нарушение правил сдачи их государству (ст. ст. 191, 192 УК РФ)[188]. Данные статьи направлены на охрану установленного в законе порядка оборота драгоценных металлов и драгоценных камней и сделок с ними и, соответственно, предусматривают ответственность за уклонение от обязательной сдачи на аффинаж или обязательной продажи государству добытых из недр, полученных из вторичного сырья или поднятых и найденных драгоценных металлов и драгоценных камней, если это деяние совершено в крупном размере, а также совершение сделки, связанной с драгоценными металлами, природными драгоценными камнями либо с жемчугом, в нарушение правил, установленных законодательством РФ, а равно их незаконное хранение, перевозка или пересылка[189].

В целом можно сказать о том, что уголовная ответственность в сфере недропользования, установленная действующим законодательством, на наш взгляд, недостаточно суровая. В принципе, понятно, что сейчас уголовное законодательство развивается в направлении гуманизации наказания, но все же не стоит недооценивать роль уголовной ответственности в повышении эффективности законодательства о недрах и недропользовании.

Важную роль в обеспечении рационального и комплексного пользования недрами всеми юридическими и физическими лицами призвана **сыграть административная ответственность.** По общепринятому мнению, административная ответственность наступает за административный проступок, то есть деяние, посягающее на государственный, общественный строй, на собственность, на жизнь и здоровье граждан.

---

[188] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ.1996. № 25. Ст. 2954.

[189] Подробнее см. об этом: П е р ч и к А.И. Горное право: Учебник. Изд. 2-е. М.: Изд. Дом «Филология три», 2002. С. 506—512.

Административная ответственность применяется органами государственного управления к лицам, виновным в совершении административных проступков в области пользования и охраны недр. Следует отметить следующие некоторые особенности данного вида наказания:

1)административная ответственность наступает за менее вредное общественно опасное деяние (проступок);

2)административная ответственность применяется по нормам административного законодательства;

3)административная ответственность носит профилактический характер, то есть она предупреждает совершение особо опасного деяния (преступления). Несомненно, важность последней особенно велика, поскольку данная ответственность применяется оперативно и множеством органов.

Надо отметить, что административная ответственность наряду с другими видами ответственности предусматривалась и в Кодексе о недрах Казахской 1976 г.[190], и, соответственно, в Кодексе об административных правонарушениях Казахской ССР 1984 г.[191] Кодекс о недрах и переработке минерального сырья 1992 г. расширил перечень правонарушений, за совершение которых могла наступать административная ответственность. Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Казахской ССР об административных правонарушениях» от 12 апреля 1993 г.[192] было введено семнадцать новых составов административных правонарушений в области использования и охраны недр. В частности, необоснованный отказ в производстве работ по геологическому изучению и предоставлению недр для добычи полезных ископаемых и пользования в иных целях; невыполнение требований по захоронению отходов производства и сброса сточных вод; нарушение требований по рациональному и комплексному использованию полезных ископаемых; нарушение требований по учету состояния недр и движения запасов полезных ископаемых; нарушение правил, норм и инструкций по хранению, использованию и учету взрывчатых материалов, нарушение требований по ликвидации и консервации объектов пользования недрами и др.

В новом Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. № 155-II нашли отражение следующие составы правонарушений в области использования и охраны недр:

1)проведение работ по геологическому изучению недр без заключения контракта (ст. 259 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях — далее КоАП РК);

---

[190] Кодекс Казахской ССР о недрах. Алма-Ата: Казахстан, 1976.

[191] Кодекс Казахской ССР об административных правонарушениях. Алма-Ата: Казахстан, 1984.

[192]Законы и постановления, принятые на IX сессии Верховного Совета Республики Казахстан 12 созыва. Алматы: Издание Верховного Совета Республики Казахстан 1993. Т. 2.

2)нарушение права геологического изучения недр (ст. 260 КоАП РК);

3)нарушение правил размещения отходов производства и потребления, сброса сточных вод (ст. 261 КоАП РК);

4)нарушение правил при разработке проектов организаций по добыче и переработке минерального сырья (ст. 262 КоАП РК);

5)необеспечение правил охраны недр при строительстве и вводе в эксплуатацию организаций по добыче и переработке минерального сырья (ст. 263 КоАП РК);

6)несоблюдение проектных решений по добыче и переработке минерального сырья (ст. 264 КоАП РК);

7)нарушение экологических норм и правил при использовании недр и переработке минерального сырья (ст. 265 КоАП РК);

8)нарушение правил по рациональному и комплексному использованию полезных ископаемых (ст. 266 КоАП РК);

9)нарушение правил по учету состояния недр и наличия запасов полезных ископаемых (ст. 267 КоАП РК);

10) искажение первичной и государственной отчетности по учету добычи и переработке минерального сырья (ст. 268 КоАП РК);

11)нарушение правил достоверного определения количества и качества полезных ископаемых при их добыче и переработке (ст. 269 КоАП РК);

12)нарушение правил учета, утилизации и обезвреживания отходов производства и потребления (ст. 270 КоАП РК);

13)нарушение правил по приведению горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее их сохранность и безопасность населения (ст. 271 КоАП РК);

14)нарушение правил по ликвидации и консервации объектов пользования недрами (ст. 272 КоАП РК);

15)отказ или уклонение от представления органам государственного контроля за охраной недр информации об использовании минерального сырья (ст. 273 КоАП РК);

16) дача должностными лицами указаний или разрешений, влекущих нарушение законодательства о недрах и переработке минерального сырья (ст. 274 КоАП РК);

17) нарушение правил проведения операций по недропользованию (ст. 275 КоАП РК).

В настоящее время наибольшее влияние на эффективность пользования недрами способна оказать **гражданско-правовая ответственность,** смысл которой заключается, прежде всего, в возмещении материального ущерба, причиненного государству или тем или иным лицам, и в обеспечении надлежащего исполнения взятых на себя обязательств. Гражданско-правовая ответственность за нарушение обязательств может выступать в форме: возмещения убытков; уплаты неустойки; потери задатка либо уплаты дополнительно суммы задатка сверх возвращенной суммы задатка; конфискации в доход государства всего полученного по сделке,

направленной на достижение преступной цели; утраты права собственности на заложенное имущество, а также на имущество, удерживаемое в соответствии с правом удержания; и т.д.; при этом наиболее распространенные, хотя и не единственные формы ответственности за нарушение обязательства — возмещение убытков и уплата неустойки.[193]

Законом об охране окружающей среды предусматривается, что юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, здоровью граждан, имуществу организаций, граждан и государства вследствие совершения экологических правонарушений, обязаны возместить вред в соответствии с действующим законодательством добровольно или по решению суда на основе утвержденных в установленном порядке такс и методик исчисления вреда, а при их отсутствии — по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков.

Как следует из смысла закона, и не раз отмечалось в юридической литературе, полный ущерб, причиняемый охраняемым объектам природы, иногда не поддается определению из-за сложности количественного и стоимостного учета всего комплекса неблагоприятных факторов, а также вторичных последствий, проявляющихся в течение длительного времени. Принцип полного возмещения экологического вреда в отношениях природопользования не всегда может быть реализован в силу экономической или экологической нецелесообразности. Здесь должен быть разработан соответствующий механизм, который соответствовал бы требованиям законов рынка. Разумеется, экологические и экономические интересы всегда должны совпадать между собой. Мы не можем на данном этапе развития нашего государства обеспечить экологические интересы в ущерб экономическим интересам, и наоборот. Дело заключается в том, чтобы данная проблема решалась каждый раз с учетом конкретных обстоятельств.

Что же касается вреда, причиненного экологическими правонарушениями физическим лицам, то здесь принцип полного возмещения вреда должен применяться неукоснительно. Так, законом прямо установлено, что вред, причиненный здоровью и имуществу граждан вследствие нарушения законодательства об охране окружающей среды, подлежит возмещению в полном объеме, с учетом степени потери трудоспособности потерпевшего, затрат на его лечение и восстановление здоровья, затрат по уходу за больным, иных расходов и потерь. Определение величины вреда здоровью и имуществу граждан производится в соответствии с действующим законодательством, а возмещение вреда — на основании решения суда. Кроме того возмещению

[193] Гражданское право: Учебник для вузов (академический курс) / Отв. ред. М.К. Сулейменов, Ю.Г. Басин. Алматы, 2000. Т. 1. С. 647.

подлежит моральный вред, причиненный вследствие нарушения законодательства об охране окружающей среды, в порядке установленном гражданским законодательством.

В гражданском праве форма вины не имеет такого определяющего значения, как в уголовном праве, — причиненный вред должен быть возмещен в полном объеме независимо от того, было деяние умышленным или неосторожным. Также в гражданском праве, в отличие от других отраслей, возможно наступление ответственности без вины в отношении владельцев источников повышенной опасности. Это же правило получило отражение и в законодательстве об охране окружающей среды, в соответствии с которым юридические и физические лица, осуществляющие деятельность, связанную с повышенной опасностью для охраны окружающей среды, обязаны возместить причиненный ими вред, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Взыскиваемые суммы возмещения вреда перечисляются в фонды по охране окружающей среды, а в установленных законодательством случаях — потерпевшему юридическому или физическому лицу.

При этом специальными нормативными актами о недрах и недропользовании предусмотрено правило, согласно которому ни одна из сторон контракта на недропользование не будет нести ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение каких-либо обязательств по контракту, если такое неисполнение или ненадлежащее исполнение вызваны обстоятельствами непреодолимой силы (форс-мажор)[194]. К обстоятельствам непреодолимой силы отнесены чрезвычайные и непредвиденные при данных условиях обстоятельства, как, например, военные конфликты, природные катастрофы, стихийные бедствия (пожары и т.п.).

Вместе с тем гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения все еще недостаточно эффективна как с точки зрения ее превентивного, так и компенсационного действия. В этой связи, на наш взгляд, сегодня назрела необходимость принятия специального закона об ответственности за вред, причиненный окружающей природной среде. В этом законе можно было бы предусмотреть:

1)особенности возмещения ущерба, причиненного окружающей природной среде;

2)характер механизма воздействия права на экологические правонарушения;

3) механизм воздействия государства на экологические правонарушения;

---

[194] Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 июля 2001 г. № 1015 «Об утверждении Модельного контракта на проведение операций по недропользованию в Республике Казахстан (с изменениями, внесенными в соответствии с постановлениями Правительства РК от 28.06.02 г. № 702; от 09.08.02 г. № 889). II. 23.1.

4) методику возмещения причиненного вреда. Разумеется, при этом, надо иметь в виду характер и особенности самих природных ресурсов как самостоятельных объектов права.

В юридической литературе иногда смешиваются понятия гражданско-правовой и **материальной ответственности.** Между тем, это различные виды ответственности. Главные их отличия заключаются в следующем:

1)материальная ответственность наступает по нормам трудового законодательства, в то время как гражданско-правовая ответственность наступает по нормам гражданского законодательства;

2)материальная ответственность наступает в отношении лиц, связанных с предприятиями, организациями, учреждениями трудовыми правоотношениями. А гражданско-правовая ответственность таковое не предполагает, она может наступать в отношении любых лиц, в том числе и тех, кто заключил трудовые договоры или контракты;

3) материальная ответственность может быть ограниченной, а гражданско-правовая ответственность предполагает полное возмещение материального ущерба, а также в отдельных случаях и морального вреда.

Законом Республики Казахстан от 10 декабря 1999 г. «О труде в Республике Казахстан» устанавливается, что работники несут материальную ответственность в полном размере вреда, причиненного по их вине работодателю, в случаях, когда:

- между работником и работодателем заключен письменный договор о принятии на себя полной материальной ответственности за необеспечение сохранности имущества и других ценностей, переданных работнику;
- в соответствии с законодательством на работника возложена полная материальная ответственность за вред, причиненный работодателю при исполнении им трудовых обязанностей;
- имущество и другие ценности были получены работником под отчет по разовой доверенности или по другим разовым документам;
- вред причинен работником в состоянии алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения;
- вред причинен недостачей, умышленным уничтожением или умышленной порчей материалов, полуфабрикатов, изделий (продукции), в том числе при их изготовлении, а также инструментов, измерительных приборов, специальной одежды и других предметов, выданных работодателем работнику в пользование;
- вред причинен в результате разглашения коммерческой тайны;
- вред причинен действиями работника, содержащими признаки деяний, преследуемых в уголовном порядке[195].

Конечно, материальная ответственность рабочих и служащих, как средство обеспечения рационального и комплексного использования недр,

[195]Закон Республики Казахстан от 10 декабря 1999 г. № 493-I «О труде в Республике Казахстан» (с изменениями, внесенными в соответствии с законами РК от 06.12.01 г. № 260-II; от 25.09.03 г. № 484-II). Ст. 91.

необходима, однако, применение ее, также как и дисциплинарной ответственности, в условиях развития рыночных отношений уже не столь распространено, как в условиях, когда недропользователями являлись только государственные предприятия, учреждения и организации.[196] Вместе с тем необходимо поднять на должный уровень эти виды юридической ответственности, так как они могут быть гораздо эффективнее, чем другие.

Дисциплинарная ответственность наступает за совершение дисциплинарного проступка в области пользования недрами и их охраны. В ряде случаев она может оказаться более эффективной, чем другие виды юридической ответственности, поскольку она может быть применена оперативно и в отношении всех категорий рабочих и служащих, допустивших те или иные проступки.

Дисциплинарный проступок в области отношений по пользованию и охране недр — это, прежде всего, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностными лицами и иными работниками предприятий, учреждений и организаций своих трудовых функций и обязанностей либо должностного положения по рациональному и комплексному использованию и охране недр.

Законом Республики Казахстан о труде устанавливаются следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание; выговор; строгий выговор; расторжение индивидуального трудового договора (увольнение). Дисциплинарное взыскание налагается не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка и не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения проступка (ст. 94). При применении дисциплинарного проступка работодатель должен учитывать тяжесть совершенного проступка, обстоятельства его совершения, предшествующее поведение работника, отношение к труду, а также соответствие дисциплинарного взыскания тяжести совершенного проступка[197].

Вышеизложенное относится к регулированию трудовых правоотношений в предприятиях, учреждениях и организациях, независимо от форм собственности. Хотя, конечно, определенные особенности наложения дисциплинарных взысканий в негосударственных учреждениях и организациях, по сравнению с государственными организациями все же имеются. Например, возложение мер дисциплинарной ответственности на собственников (учредителей) коммерческих организаций возможно лишь по договоренности сторон (что вряд ли может произойти на практике). Что же касается рабочих и служащих негосударственных юридических лиц, то

---

[196] Круг субъектов права пользования недрами, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, был несколько шире — это могли быть помимо государственных и колхозно-кооперативные, межколхозные предприятия, другие общественные организации, а также в законом предусмотренных случаях и граждане.

[197] Закон Республики Казахстан от 10 декабря 1999 г. № 493-I «О труде в Республике Казахстан» (с изменениями, внесенными в соответствии с законами РК от 06.12.01 г. № 260-II; от 25.09.03 г. № 484-II). Ст. 95.

дисциплинарная ответственность может наступать в соответствии с заключенным трудовым договором либо контрактом.

Нарушение требований по рациональному, комплексному использованию недр и их охране влечет для нарушителей серьезные последствия. Их можно сгруппировать следующим образом: во-первых, лица, виновные в нарушении требований по охране недр, несут уголовную, административную или иную ответственность в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан (об этом уже говорилось выше); во-вторых, право недропользования может быть приостановлено или прекращено уполномоченными на то государственными органами.

Здесь мы сталкиваемся со своеобразным способом воздействия государства на недропользователей по обеспечению рационального и комплексного использования недр. Их правильное применение позволит не только наказывать нарушителей правил пользования недрами, но и успешно решать вопросы охраны недр. Приостановление или прекращение права недропользования, как способ обеспечения их рационального использования, нельзя рассматривать как обычный вид административной ответственности.

Административная ответственность, как правило, применяется в отношении должностных лиц горнодобывающих предприятий, геологических организаций. Субъектами же ответственности при приостановлении или прекращения права пользования недрами являются сами недропользователи.

При наложении рассматриваемых мер происходит либо приостановление, либо прекращение права пользования недрами, которые влекут за собой временную или постоянную потерю имеющихся прав на недра. При административной ответственности в основном объем правомочий на недра недропользователей остается без изменений.

И, наконец, административные взыскания налагаются в соответствии и по нормам административного законодательства. А приостановление или прекращение права пользования недрами регулируется нормами законодательства о недрах и недропользовании.

Так, компетентный орган либо государственный орган по использованию и охране недр, вправе потребовать приостановления разведки, добычи, совмещенной разведки и добычи либо строительства и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей, на срок до шести месяцев в случаях, когда подрядчик:

1) осуществляет деятельность, не предусмотренную контрактом, или с нарушением условий контракта;

2) осуществляет деятельность, не предусмотренную контрактом;

3) в процессе осуществления своей деятельности систематически или грубо нарушает законодательство в части охраны недр и окружающей среды, безопасного ведения работ.

В случае приостановления операций по недропользованию компетентный орган либо государственный орган по охране недр уведомляет недропользователя в письменной форме о причинах такого приостановления

и устанавливает разумный срок для их устранения. По устранении этих причин, подрядчик уведомляется в письменной форме о возможности продолжения проведения разведки, добычи, совмещенной разведки и добычи либо строительства и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей.

Компетентный орган вправе расторгнуть контракт в одностороннем порядке в следующих случаях:

1)при отказе подрядчика устранить причины, вызвавшие принятие решения о приостановлении проведения разведки, добычи, совмещенной разведки и добычи либо строительства и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей, либо при неустранении этих причин в срок, достаточный для их устранения;

2)при необоснованном нарушении сроков начала проведения операций по недропользованию;

3)в случае невозможности устранения причин, вызвавших приостановление операций по недропользованию;

4)в случае существенного нарушения подрядчиком обязательств, установленных контрактом либо программой работ;

5)в случае признания подрядчика банкротом в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан, за исключением случая, когда право недропользования является предметом залога.

Компетентный орган вправе до принятия соответствующего решения о расторжении контракта потребовать незамедлительного прекращения проведения операций по недропользованию путем направления уведомления подрядчику, а подрядчик обязан незамедлительно исполнить такое требование.

Действующим законодательством также определяется, что условия контракта могут быть изменены только при наличии письменного согласия обеих сторон; что же касается прекращения действия контракта, то стороны могут прекратить его действие только по основаниям и в порядке, предусмотренном законодательными актами и (или) контрактом. В частности, контракт на недропользование признается недействительным в следующих случаях:

1)при установлении в судебном порядке факта предоставления компетентному органу заведомо неверной информации, оказавшей влияние на его решение заключить контракт с данным лицом;

2)при установлении в судебном порядке факта сговора между должностными лицами, участвующими в проведении конкурса либо в заключении контракта, с выигравшим претендентом на получение права недропользования, с целью предоставления ему незаконных преимуществ перед другими претендентами, либерализации условий и снижения размера платежей в бюджет;

3) при отмене в судебном порядке договора, действие которого прямо повлияло на заключение контракта.

Основанием для признания контракта недействительным является вступление в законную силу решения или приговора суда, подтверждающего наличие вышеперечисленных фактов, при этом контракт считается недействительным с момента его заключения.

Здесь принципиальными являются два момента. Во-первых, законом прямо установлено, что основанием для признания договора (контракта) недействительным может быть только решение или приговор суда; во-вторых, закон четко определяет гражданско-правовую процедуру признания договора (контракта) недействительным (то есть административно-правовое воздействие в данном случае полностью исключается).

Таким образом, приостановление или прекращение права недропользования может применяться лишь в случаях, прямо указанных в законе. Специфика данных мер воздействия подтверждает высказанное нами ранее предположение о существовании такого специализированного вида юридической ответственности, как горно-правовая ответственность.

В качестве дополнительного аргумента можно привести мнение о существовании такого вида юридической ответственности, как финансово-правовая ответственность, которая характеризуется тем, что:

1) она установлена непосредственно финансовым законодательством, то есть меры этой ответственности выступают как элемент финансово-правовых норм;

2) данная ответственность выступает мерой наказания лица за неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей в качестве субъекта (участника) финансового правоотношения;

3) привлечение лица к финансово-правовой ответственности осуществляется во внесудебном порядке соответствующим финансовым органом государства.

Данная ответственность отличается от административной ответственности такими признаками: во-первых, принято считать, что субъектом административной ответственности не может быть юридическое лицо, им является физическое лицо; здесь же субъектом ответственности может выступать и юридическое лицо (например, организация-налогоплательщик); во-вторых, составы административных финансовых правонарушений сформулированы в Кодексе об административных правонарушениях, а состав «чисто» финансовых правонарушений — в актах финансового законодательства; в-третьих, привлечение правонарушителя к административной ответственности производится по правилам производства дел об административных правонарушениях, установленных Кодексом об административных правонарушениях, привлечение же к финансово-правовой ответственности регулируется нормами финансового законодательства[198].

[198] Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы: Баспа, 2001. С. 264.

В принципе, аналогичным образом можно выделить еще один специализированный вид юридической ответственности — налогово-правовую ответственность (хотя, очевидно, его следует рассматривать как подвид финансово-правовой ответственности). На наш взгляд, сказанное лишний раз подтверждает существование наряду с отраслевыми или традиционными видами юридической ответственности, специфических или специализированных видов юридической ответственности (в том числе и горно-правовой ответственности).

Таковы некоторые особенности ответственности за нарушение законодательства о недрах и недропользовании. Их дальнейшее изучение должно способствовать развитию общественных отношений в области использования и охраны недр.

==========

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование по ряду проблем горного права позволяет сделать некоторые выводы.

Возникновение и развитие горного права в качестве самостоятельной отрасли права, прежде всего, связано с законодательным отделением недр от поверхности. Именно недра как особый объект природы вызвали к жизни специфическую область общественных отношений, регулируемых особой отраслью права — горным правом.

Вместе с тем по различным причинам науки горного, водного, лесного права развивались значительно медленнее, чем наука земельного права. В результате многие проблемы этих отраслей в течение ряда лет изучаются в составе земельного права. Тем самым затрагивается самостоятельность горного, водного и лесного права, нормы которых не помещались в земельное законодательство и развивались самостоятельно.

Структура предмета правового регулирования горного права сложна, потому что недра используются для различных целей (государственное геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых, строительство и эксплуатация подземных сооружений и т.п.). Горное право, в этом заключается главная характерная черта его метода, предписывает участникам общественных отношений соблюдение определенных правил по использованию и охране недр и наделяет их правами в той мере, в какой это необходимо для выполнения возложенных на них обязанностей. Такой характер метода горного права в целом отражает социально-экономическое содержание горных отношений и соответствует целям государства как субъекта права собственности на недра. Особенности отраслевого метода следует искать не в его структуре, не в формальных признаках, хотя в определенных случаях для разграничения разнохарактерных отраслей это имеет значение, а в его проявлениях при регулировании конкретных отношений. В этом суть обусловленности метода предметом, влияния последнего на формирование средств воздействия.

В настоящее время есть полное основание рассматривать горное право, а также родственные ему отрасли: земельное, водное и лесное право в качестве самостоятельной группы в правовой системе, иначе говоря — семьей аграрно-правового цикла. Это дает возможность показать самостоятельность этих отраслей, их характерные особенности, как своеобразных общностей в системе права, которые существуют наряду с другими семьями (группами) отраслей. Выделение правовых норм, регулирующих отношения по пользованию различными видами природных ресурсов и охране, в особую семью необходимо также для правильного понимания генетических и функциональных связей в системе права.

Для обеспечения рационального и комплексного использования недр необходимо государственное управление в области использования и охраны. Материальной и юридической основой государственного управления недрами является государственная собственность на недра. При рассмотрении соотношения государственного управления недрами с административным и горным правом необходимо иметь в виду, что административным правом охватываются вопросы определения структуры и компетенции органов государственного управления недрами, горным правом охватываются отношения по управлению недрами, которые тесно связаны с организацией непосредственного использования и охраны недр; смежными являются отношения, возникающие из деятельности органов управления недрами по контролю и надзору за эксплуатацией недр. Горное право не может удовлетворить административно-правовое деление государственных органов управления на органы общей специальной компетенции, поскольку горное право имеет дело с конкретным объектом — недрами. В основу классификации органов государственного управления здесь должны быть положены признаки, характеризующие их, прежде всего как субъектов горных отношений, то есть, объем и характер компетенции по отношению к использованию и охране недр. Отсюда в горном праве следует различать органы общего управления; компетентные органы и органы ведомственного управления.

Таковы основные выводы нашего исследования. Дальнейший анализ теоретических и практических проблем горного права будет иметь важное значение для обеспечения рационального и комплексного использования недр и их правовой охраны. Не до конца решены проблемы правового понятия недр, о структуре предмета регулирования горного права, о содержании права государственной собственности на недра, о правовой природе отношений по предоставлению недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, об ответственности за нарушение законодательства о недрах и недропользовании и т.д. Правильное решение этих вопросов имеет важное значение для развития горных отношений.

В настоящее время горное право переживает период обновления. Оно становится одним из важнейших средств обеспечения рационального и комплексного использования недр — материальной основы суверенитета

нашей страны. Значение законодательства о недрах и недропользовании будет все больше возрастать по мере развития рыночных отношений. Однако состояние изученности проблем горного права вызывает большую тревогу. Многие институты этой отрасли в достаточной мере не исследованы. Между тем, четкая правовая регламентация горных отношений невозможна без решения теоретических проблем функционирования законодательства о недрах и недропользовании. Для дальнейшего развития и совершенствования горных отношений мы считаем необходимым: усилить подготовку кадров по горному праву через магистратуру и аспирантуру и развертывать научно-исследовательскую работу по правовым вопросам использования и охраны недр.

Таким образом, существует еще немало проблем методологического и практического характера, требующих внимания ученых и сосредоточения их усилий на дальнейшем углублении теории горного права. Своевременное решение этих проблем важно для поднятия горного права до уровня развитых отраслей в системе права.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Аксененок А. Право государственной собственности на недра в СССР. М.: Госюриздат, 1950.

2. Ахмадиева Г.Д. Правовое регулирование внешнеэкономических контрактов в Республике Казахстан. Алматы: Ғылым, 1996.

3. Башмаков С. Право пользования недрами в СССР. М.: Наука, 1974.

4. Он же. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых. М.: Наука, 1978.

5. Богатырев А.Г. Инвестиционное право. М.: Российское право, 1992.

6. Богданчиков С.М., Перчик А.И. Соглашения о разделе продукции. Теория, практика, перспективы. Право и экономика. М.: Нефть и газ, 1999.

7. Боголюбов С.А. Экологическое право. М.: Норма, 1999.

8. Богуславский М.М. Иностранные инвестиции: правовое регулирование. М., 1996.

9. Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Юрист, 1999.

10. Бурдэ А.И. Горные законы США и некоторые особенности аналогичного законодательства ряда других зарубежных стран. СПб.: АБС, 1993.

11. Вещные права в Республике Казахстан / Отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы: Жеті Жарғы, 1999.

12. Вознесенская Н.Н. Соглашения о разделе продукции в сфере нефтедобычи. М.: Информационное право, 1997.

13. Вылегжанин А.Н. Морские природные ресурсы. М., 2001.

14. Горное дело и окружающая среда: Мировой опыт правовой гармонизации. Словарь. М.: МО МАНПО, 2000.

15. Демин А.В. Основные теории административного договора. Красноярск, 1998.

16. Доронина Н.Г., Семилютина Н.Г. Правовое регулирование иностранных инвестиций в России и за рубежом. М., 1993.

17. Дроздов А.И. Договоры на передачу в пользование природных ресурсов. М.: Проспект, 2001.

18. Ерофеев Б.В. Экологическое право. М.: Высшая школа, 1992.

19. Заславская Л.А. О понятии объекта права государственной собственности на недра земли и пользование ими. М.: Ученые записки ВНИИСЗ, 1969. Вып. 16.

20. Земельное право России / Отв. ред. Боголюбов С.А. М.: Недра, 1999.

21. Зыкин И.С. Договор во внешнеэкономической деятельности. М.: Международные отношения, 1994.

22. Карасс А.В. Право государственной, социалистической собственности. М., 1954.

23. Клеандров М.И. Нефтегазовое законодательство в системе российского права. Новосибирск: Наука, 1999.

24. Коланда Л.В., Салиева Р.К. Правовое обеспечение хозяйствующих субъектов в нефтегазовом секторе экономики. М.: Статус, 2001.

25. Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец-издат, 2000.

26. Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. М., 1987.

27. Лисковец Б.А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М.: Госюриздат, 1960.

28. Мауленов К.С. Правовое регулирование иностранных инвестиций в

Республике Казахстан. Алматы: Ғылым, 1998.

29. М о р о з С.П. Инвестиционное право: учебное пособие. Алматы: Юрист, 2003.

30. М и р г а з и р о в а Р.Н. Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2001.

31. М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата: Наука, 1972.

32. Он же. Основы горного права. Алма-Ата: Казахстан, 1983.

33. М у х и т д и н о в Н.Б., М о р о з С.П. Горное право: учебное пособие. Алматы, 1999.

34. М у х и т д и н о в А. Н. Контрактная форма регулирования трудовых отношений. Алматы, КазГУ им. аль-Фараби, 1994.

35. П е в з н е р М.Е. Горное право. М.: МГГУ, 1997.

36. П е р ч и к А.И. Основы горного права. М.: Недра, 1996.

37. Он же. Горное право. Словарь. Термины, понятия, институты. М., 2000.

38. Он же. Горное право: Учебник. Изд. 2-е. М.: Изд. дом «Филология три», 2002.

39. П е т р о в В.В. Экологическое право России. М.: БЕК, 1996.

40. П л а х у т а В.Г. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР: Дис. ...канд. юр. наук. Свердловск, 1966.

41. Правовая охрана природы в Казахской ССР / Еренов А.Е.,Сахипов М.С., Мухитдинов Н.Б. и др. Алма-Ата: Наука КазССР, 1977.

42. Право и внешнеэкономическая деятельность в Республике Казахстан / Отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы: КазГЮА, 2001.

43. Право и иностранные инвестиции в Республике Казахстан /Отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы: Жеті Жарғы, 1997.

44. С о с н а С.А. Комментарий к Федеральному закону о соглашении о разделе продукции. М.: Юрист, 1997.

45. Он же. Концессионное соглашение: теория и практика. М. 2002.

46. С т р у к г о в В.Г. Курс горного права. СПб., 1907.

47. С ы р о д о е в Н.А. Правовой режим недр. М.: Юридическая литература, 1969.

48. Т е п л о в О.М., К л ю к и н Б.Д. Недра и право. М., 1994.

49. Термины и понятия отечественного недропользования: словарь-справочник. М.: Геоинформмарк, 2000.

50. Т р у б е ц к о й К.Н. и др. Горное законодательство России. М.:АГН, 2000.

51. Ш т о ф А.А. Горное право. СПб., 1896.

52. Я н о в с к и й А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. СПб., 1900.

Мухитдинов Нажмитдин Баукеевич
доктор юридических наук, профессор

Мороз Светлана Павловна
кандидат юридических наук, доцент

ГОРНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Учебное пособие

Сдано в набор 16.03.2004. Подписано к печати 16.03.2004.
Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура SchoolDL. Тираж 1000 экз. Заказ № 80.

Издательство "ЮРИСТ"
480016, г. Алматы, Тулебаева, 17
тел. (3272)712-306.

Типография ТОО "PRINT-S"
480082, г. Алматы,
ул. Ибрагимова,1

Н.Б.Мухитдинов, С.П.Мороз

О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ИНСТИТУТА КОНЦЕССИИ НЕДР

Предоставление недр для разработки месторождений полезных ископаемых иностранным юридическим и физическим лицам широко практиковалось в 20-е годы в период НЭПа. Первым законодательным актом по горному праву был «Декрет о недрах земли», принятый СНК СССР в 1920 г. [199]. Этот декрет отменил все акты и договоры частных лиц на недра и установил монопольное положение государства в отношении добычи полезных ископаемых в лице Горного Совета ВСНХ. Изданная затем «Инструкция о порядке отвода для нужд горной промышленности поверхности и недр земных»[200] значительно ограничила наряду с Декретом о недрах земли принцип горной свободы, установив особый порядок поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых. Горная свобода допускалась лишь в отношении поиска полезных ископаемых, не влекущего за собой земляных работ и рубки леса и заключающегося только в поверхностном обзоре местности. Однако, в силу экономической необходимости использования капиталистических элементов производства, вышеуказанной Инструкцией было предоставлено право производить на общественных землях поиски, разведку и добычу золота, платины и арендовать от государства золото-платиновые предприятия и прииски; в связи с этим ВСНХ предписал установить, какие предприятия остаются в исключительной эксплуатации государства, а какие могут быть сданы частным лицам на определенных условиях (это положение изменило ст.3 Декрета о недра). В дальнейшем принцип горной свободы был распространен и на другие ископаемые. Так, в Положении о недрах земли и разработке их, принятом 7 июля 1923 г. взамен Декрета о недрах, был закреплен принцип горной свободы в области эксплуатации недр и распределения добычи полезных ископаемых, предоставив право производства горнопромысловых работ, поисков, добычи и переработки ископаемых всем гражданам и юридическим лицам СССР, а также с разрешения СНК РСФСР и иностранным гражданам и их юридическим лицам СССР [201]. Данное положение постановлением ЦИК СССР от 13 июля 1923 г. было распространено на территории всех союзных республик[202]. Так, ст.ст. 166, 168, 170 и 178 Земельного Кодекса Киргизской АССР, введенного в действие также в 1923 г., предусматривалось предоставление земель, порядок их использования и контроля на особых основаниях — концессии, аренды и т.д.[203].

Вышеуказанным постановлением ЦИК СССР от 1923 г. устанавливались специальные сборы за пользование недрами, которые делились на

[199] СУ РСФСР. 1920, № 36. Ст.171.
[200] Горное дело. 1921. № 3.
[201] СУ РСФСР. 1923. № 54. Ст.530.
[202] СУ РСФСР. 1923.№ 80. Ст.799.
[203] Земельный Кодекс КАССР. Ориенбург, тип.Волковых. 1923.

подесятичную плату и долевое отчисление с продукта добычи. Последнее, однако, не должно было превышать пяти процентов от его стоимости. Передача государственным предприятиям в эксплуатацию уже открытых месторождений полезных ископаемых осуществлялась Главным Управлением горной промышленности ВСНХ СССР с предоставлением таковым преимущественного перед другими соискателями права на их разработку. Вместе с тем предусматривалось, что за пользование отводами, предоставляемыми в аренду, с арендатора, помимо арендной платы, которая устанавливалась ВСНХ СССР, в каждом отдельном случае должна была взыскиваться ежегодная подесятичная плата за каждую десятину, вошедшую в состав отвода, предоставленного арендатору[204], что, несомненно, способствовало сбережению земельных ресурсов.

С образованием Союза ССР Положение о недрах земли и разработке их перестало соответствовать характеру регулируемых отношений, и, как результат, в 1927 г. появился новый нормативный акт «Горное положение Союза ССР", утвержденный ЦИК и СНК СССР [205]. Это положение еще сохранило принцип горной свободы, предоставив всем гражданам и юридическим лицам право заниматься поисками, разведкой и разработкой месторождений полезных ископаемых. В нем подробно регламентировались права и обязанности первооткрывателя. Лицо, первым обнаружившее месторождение полезных ископаемых и подавшее заявку в установленном порядке соответствующим органам, получало исключительное право на разведку и разработку открытого им месторождения.

Продолжая оставаться собственником недр, государство пользовалось услугами иностранных предприятий для поиска, разведки и разработки недр на началах концессии. Концессионеры обладали относительной хозяйственной самостоятельностью в пользовании и распоряжении добытыми полезными ископаемыми. Действия собственника регламентировались соответствующим договором, который определял порядок управления концессионным предприятием, условия труда на нем и т.д. Это дало возможность молодому тогда государству в кратчайший срок открыть, разведать и вовлечь в хозяйственный оборот все новые месторождения, что было важно в период восстановления народного хозяйства.

Вышеуказанные нормативные акты, провозглашая принцип горной свободы, установили такие условия, которые не давали возможности частным горнопромышленникам производить беспорядочные поиски и разработку месторождений полезных ископаемых. Эти работы могли вестись в определенных рамках, исключающих частную собственность на недра и ограничивающих эксплуатацию человека человеком. При этом право

[204] СЗ СССР. 1927. № 68. Ст.688.
[205] Там же.

распоряжения недрами и общее руководство горным делом были исключительной прерогативой государства, которое в необходимых случаях могло отказать в предоставлении месторождения под разработку.

Однако по мере укрепления тоталитарного режима и развертывания командно-административной системы управления хозяйством концессия как вид пользования недрами была полностью вытеснена из практики разработки месторождений полезных ископаемых, и если в период с 1921 г. по 1927 г. в горнодобывающей промышленности было создано и действовало двадцать пять концессионных предприятий [206], то в начале 30-х годов в стране не было уже ни одного концессионера.

Происшедшие за последние годы изменения: развал бывшего Союза, получение независимости республикой Казахстан и переход к рынку в корне изменили отношения к фигуре субъекта права пользования недрами.

Рыночный механизм диктует свои законы. Здесь важно не то, кто разрабатывает месторождения, а то, кто пользуется недрами и какие дивиденды собственнику он может дать. В этих условиях 23 декабря 1991 г. был принят закон "О концессиях в республике Казахстан", регулирующий отношения государства-собственника недр с иностранными юридическими и физическими лицами по пользованию недрами.

Отражая переходный период от строго централизованного порядка регулирования горных и других отношений к подлинно рыночным отношениям, закон не решает все проблемы концессии. Однако в нем впервые более подробно получили свое отражение такие принципиальные изменения в хозяйственной жизни, как расширение круга субъектов права пользования недрами, платность природопользования, экономическое стимулирование рационального и комплексного использования недр и т.д. Закон определяет условия, на которых могут быть предоставлены недра иностранным юридическим и физическим лицам, права и обязанности сторон, пределы юридических возможностей государства и концессионера в отношении результатов труда. Уже видны первые положительные результаты. Об этом свидетельствует ряд соглашений, заключенных с иностранными компаниями (например, "Шеврон") по разработке нефтяных месторождений Казахстана.

Следует отметить, что до недавнего времени унитарный по своему характеру Союз ССР исключал всякую возможность признания республик собственниками недр. Речь могла идти лишь о разграничении компетенции между Союзом ССР и Союзными республиками в области регулирования горных отношений. Ни одна из конституций, ни один законодательный акт бывшего Союза, признавав объекты природы государственной собственностью, конкретно не указывал, о каком государственном образовании идет речь. При этом решение наиболее важных вопросов пользования и охраны природных ресурсов составляло компетенцию Союза

[206] См.: Ю ф е р е в а Е.Н. Ленинское учение о госкапитализме в переходный период к социализму. М.: Экономика, 1969. С.2I5-219.

ССР. Только с получением подлинной независимости республики имели возможность выступать действительными хозяевами своих природных ресурсов. Так, в ст.19 Закона о собственности Казахской ССР говорится, что земля, ее недра, воды, воздушное пространство и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Казахской ССР.

Исключительность означает, что внутри республики Казахстан ему как единому собственнику не может противостоять ничье иное право собственности на недра. Все остальные субъекты права могут владеть недрами лишь на правах пользования. Вместе с тем, согласно действующему законодательству, иностранные инвесторы (концессионеры) вступают в отношения с государством как самостоятельные юридические или физические лица. Они несут перед собственником недр ряд обязанностей, вытекающих из факта предоставления им концессии и обладают соответствующими правами для выполнения этих обязанностей и ограждения сферы своей деятельности от неправомерного вмешательства третьих лиц. Правовые нормы, регулирующие отношения по владению и пользованию недрами, в своей совокупности создают особый правовой институт — институт концессии недр в республике Казахстан.

Недра как объект горных правоотношений выступают в разных качествах. В одних случаях они являются объектом права государственной собственности, а в других — объектом права пользования. В соответствии с этим в процессе использования недр возникают две группы правоотношений: во-первых, отношения собственности на недра земли, находящиеся в пределах республики Казахстан; во-вторых, отношения по владению и пользованию недрами в порядке концессии, которые имеют своим объектом территории и находящиеся в них возобновляемые и невозобновляемые природные ресурсы; акватории, в том числе внутреннего шельфа, и находящиеся в них и под ними природные ресурсы, а также те или иные конкретные месторождения полезных ископаемых [207].

Право государственной собственности на землю и ее недра лежит в основе всего действующего законодательства, в том числе и концессионного. Это выражается, в частности, в том, что никто не может получить недра во владение и пользование иначе как от государства или от его органов, которым государство дало право предоставлять недра во владение и пользование тех или иных иностранных инвесторов-концессионеров. Государство-собственник издает нормы, определяющие порядок использования недр иностранными инвесторами, создает правовой режим владения и пользования недрами и т.д. Зависимость права пользования недрами от права государственной собственности на недра проявляется и в том, что именно государство как собственник, определяет объем этого права, его рамки, то есть устанавливает, в какой мере концессионеры могут владеть

[207] См.: Закон Республики Казахстан "О концессиях в республике Казахстан". Изд. Верховного Совета Республики Казахстан, Алма-Ата. 1992. П.2. С.4.

и пользоваться недрами. Иностранные инвесторы могут реализовать свои правомочия лишь в порядке и в пределах, установленных государством.

Принцип права исключительной государственной собственности на недра является одновременно и принципом, характерным для горного права как отрасли права в целом и принципом, лежащим в основе такого правового института горного права как концессия недр; так как принцип исключительной государственной собственности обусловливает выведение недр из товарооборота и лежит в основе правового регулирования отношений, возникающих в связи с разработкой и добычей недр.

Предоставляемое государством концессионеру право пользования недрами включает в себя правомочия пользования, правомочия владения и полномочия по внутрихозяйственному управлению объектами концессии.

Для правомочий владения и пользования, предоставляемых иностранным инвесторам (концессионерам), характерно, что они тесным образом связаны с их обязанностями, так как государство разрешает создание концессионных предприятий прежде всего для обеспечения народного хозяйства страны минералосырьевыми ресурсами, а также для получения доходов от их деятельности. Плата за право пользования недрами должна осуществляться в порядке реализации права собственности республики Казахстан на недра и должна устанавливаться только для иностранного пользователя при заключении контракта или концессии на геологическое изучение недр или на их эксплуатацию. Имеются в виду разовые платежи (бонусы), являющиеся невозмещаемыми, хронологически первыми и производящиеся до начала инвестиционной деятельности концессионера, а также арендная, плата (рентлз), размер которой не зависит от получения концессионером дохода и устанавливается местным Советом народных депутатов в соответствии с действующим законодательством. Местные советы наделены правом устанавливать прогрессивные ставки арендной платы. В целях стимулирования быстрейшего начала функционирования концессии, арендная плата может устанавливаться только на ограниченный период времени (например, до начала добычи или экспорта).

Плата за пользование недрами реализует право собственника недр на часть фактического товара или его экономического эквивалента, полученного в процессе разработки месторождений полезных ископаемых, переработки минерального сырья и пользования недрами в иных целях. Это — прежде всего платежи с добычи или продукции (роялти), как базисный вид систематического платежа за использование недр, на который не распространяется система налоговых льгот и скидок; основой ее должна быть ставка, устанавливаемая на определенный срок на единицу конечной продукции, получаемой из этого полезного ископаемого, или на единицу конечного результата, содержащегося в этой продукции. И, наконец, платежи с дохода (прибыли), порядок и размеры налогообложения прибыли иностранных юридических лиц регулируются действующим налоговым

законодательством, но могут устанавливаться и по взаимной договоренности сторон и отражаться в концессионном договоре.

Данный механизм взимания различных платежей, конечно, не совершенен, только длительная практика его применения может показать, какова жизнеспособность, обоснованность и взаимовыгодность вышеуказанных платежей. Но безусловно одно, что в уменьшении потерь минерального сырья при его добыче и переработке, существующий механизм заинтересовывает и самих концессионеров, и концессионные предприятия в целом.

Устанавливая перед концессионером обязательства материального порядка, государство как собственник тем самым обеспечивает полную реализацию своего исключительного права на недра. Ведь месторождения полезных ископаемых ограничены определенными запасами, и с полной отработкой этих запасов полезных ископаемых прекращается существование материальной и естественной основы для получения государством от концессионера различных платежей за использование недр, а также в зависимости от интенсификации разработки месторождений эти платежи могут быть получены в течение короткого или длительного времени.

Рыночный механизм несовместим с искусственной дешевизной природных ресурсов, культивируемой административно-командной системой. Законы рынка диктуют более высокий уровень цен на природное сырье относительно цен конечной продукции. Рыночный механизм расширяет границы прибыльных вложений в сбережение природных ресурсов с ростом их дефицитности, чем и объясняются достижения многих зарубежных стран с развитой экономикой в области снижения природоемкости общественного производства. Поэтому введение прямых фиксированных платежей объективно заинтересует природопользователей в сохранении и улучшении качества окружающей природной среды, рациональном использовании и воспроизводстве ее ресурсного потенциала. Наделяя концессионные предприятия недрами, государство одновременно устанавливает прямую зависимость конечных результатов работы концессионных предприятий от эффективности приводимых ими природоохранных мероприятий.

Таким образом, на первый план выступает проблема соотношения юридических возможностей государства как исключительного собственника недр и иностранного инвестора-концессионера как пользователя недрами. Правомочия государства-собственника не являются абсолютными и неограниченными, государство не управомочено совершать любые возможные акты владения, пользования и распоряжения природными ресурсами. Нормы о праве собственности только тогда могут направлять деятельность концессионных предприятий в желательном для общества направлении, когда осуществление их реально обеспечивается экономическими условиями. В противном случае они будут просто декларативными и, в конечном счете, прекратят свое существование. Как собственник природных ресурсов государство может брать на себя столько

право, сколько это необходимо для обеспечения рационального, комплексного использования и охраны этих богатств в сложившихся материальных условиях.

Концессия – это разрешение иностранному юридическому или физическому лицу на осуществление определенного вида хозяйственной деятельности. Она предусматривает сдачу концессионеру в аренду имущества, земли, природных ресурсов. Государство уступает концессионеру правомочия владения и пользования объектами концессии, оставляя за собой исключительное право распоряжаться ими. Иностранный инвестор - концессионер может выкупить арендованное имущество за исключением земли и других природных ресурсов, в том числе и недр. После выкупа имущества концессионное предприятие преобразуется в предприятие, полностью принадлежащее иностранному инвестору, то есть переходит в собственность концессионера.

Как видим, концессионное соглашение по своей природе является разновидностью договора аренды со всеми вытекающими отсюда последствиями. В соответствии с действующим законодательством, аренда представляет собой основанное на договоре срочное, возмездное владение и пользование землей, другими природными ресурсами, предприятиями (объединениями) и другими имущественными комплексами, а также иным имуществом, необходимым арендатору для самостоятельного осуществления хозяйственной или иной деятельности. При этом арендатор, приобретая право срочного владении и пользования землей, является собственником продуктов труда. И хотя арендатор не обладает правом распоряжения землей, но в пределах срока аренды, он ограничивает доступ к данному участку земли вообще для всех остальных землевладельцев и землепользователей[208].

Данное определение в полной мере применимо к концессионным соглашениям. Однако концессия, тем более концессия недр, в отличие от обычного договора аренды, имеет ряд характерных, присущих только ей, черт. Во-первых, одной из сторон концессионного договора всегда выступает иностранный инвестор, во-вторых, концессия по своей природе не может быть внутрихозяйственной. В-третьих, государство имеет право на получение доли продукции (квота). Этими особенностями обычная аренда не обладает. Она возникает в пределах границ страны и, как следствие — участниками арендных отношений являются предприятия, учреждения, организации, граждане. При этом на государственных, коллективных, общественных предприятиях может применяться внутрихозяйственный арендный подряд как форма организации и оплаты труда отдельных работников, коллективов, подразделений и групп работников. Вместе с тем, отмеченных выше положений не достаточно для признания концессионных соглашений самостоятельной группой договоров. Концессия — своеобразное проявление арендных отношений. При отсутствии должной

[208] См.: Р а б и н о в и ч В. Земельная собственность и плата за землю при переходе к рынку // Вопросы экономики. 1991. № 3. С.98-99.

правовой регламентации отношений, вытекающих из концессий, данный вывод имеет важное практическое значение: он позволяет применять для упорядочения этих отношений нормы законодательства об аренде и нормы, регулирующие отношения по использованию конкретных объектов. Например, отношения по использованию и охране земель в настоящее время могут дополнительно регламентироваться земельным законодательством, месторождений — законодательством о недрах и т.д. Конечно, концессия по существу есть та же самая аренда, но следует помнить еще об одном: если земля сдается в аренду, то она не теряет своих природных качеств (хотя возможно ухудшение или улучшение ее свойств), но если земля отдается под концессию, то производимая добыча недр всегда приводит к ее ухудшению (так как происходит опустошение недр этой земли). Деятельность различных горнодобывающих предприятий приводит к необратимым явлениям в экологии ряда регионов — на огромных площадях, прилежащих к карьерным и шахтным полям, истощаются водные ресурсы и ухудшается качество подземных вод. Осушение и дренаж месторождений приводит к откачке сотен и тысяч кубометров воды в час, в результате чего вокруг горных выработок формируются депрессионные воронки радиусами в десятки километров. В этой связи в ряде стран намечаются тенденции к изменению действующего законодательства в сторону более эффективной охраны окружающей среды[209]. В нашей стране также следует использовать этот опыт путем систематической и полной регистрации зон вероятного остаточного загрязнения окружающей среды, связанного с прошлой деятельностью горных предприятий. Так, при заключении концессионных договоров всегда следует определять обязанность концессионера, при полной выработке месторождения полезных ископаемых провести все необходимые мероприятия по предотвращению наступления негативных последствий для экологии данного региона.

Общественные отношения, которые возникают в процессе использования объектов концессии, едины в своей основе, ибо все они по своей природе являются арендно-концессионными отношениями. Но внутри этого единства имеются и существенные различия. Природные богатства, например, принадлежат государству и не могут переходить в собственность иностранного инвестора. Промышленные предприятия, в предусмотренных законом случаях, могут быть выкуплены и проданы концессионерами.

Особым правовой режим установлен для месторождений полезных ископаемых.

Земля (вместе с лесами и водами) — это собственность не только нынешнего, но и многих будущих поколений. При правильном обращении она постоянно улучшается и способна всегда служить человечеству. Полезные ископаемые подобными качествами не обладают, так как они не восстанавливаемы и не воспроизводимы. При этом право государственной

[209] Об этом см. подробнее: С ы с о е в В.Н., Б а л а ш о в В.В. Решение экологических проблем на горнодобывающих предприятиях // Горный журнал. 1991. №11. С.60.

собственности на недра не распространяется на полезные ископаемые лишь до тех пор, пока они находятся в непосредственной связи с недрами. Извлеченные (отделенные) полезные ископаемые являются продукцией иностранного инвестора и переходят (за вычетом квоты) в его собственность. Все это накладывает определенный отпечаток на порядок предоставления, сроки пользования и характер освоения недр концессионерами.

Иногда все арендные договоры рассматриваются как соответствующие разновидности известного гражданскому праву договора имущественного найма[210]. С этим трудно согласиться.

Действительно, анализируя нормы арендного законодательства и соответствующие акты об имущественном найме, можно найти ряд сходных черт между ними. Эти сходства особенно заметны, когда речь идет об аренде промышленных предприятий, зданий, сооружений и т.д. В частности, права и обязанности сторон, ответственность и некоторые другие условия договора аренды и договора имущественного найма в ряде случаев формулируются одинаково. По мере перехода к рыночным отношениям и развертывания экономической реформы, различия между ними будут все больше стираться. Например, уже ставится вопрос о возможности передачи земель в бессрочное владение и пользование арендаторов[211], что характерно для имущественного найма. Между институтами одной системы нет и не может быть четкой грани. Тем не менее, в реальной жизни договор аренды и договор имущественного найма — разные договоры.

Одна из главных особенностей арендно-концессионных отношений заключается в особом порядке их возникновения.

Концессии на территории республики Казахстан предоставляются на конкурсной основе, то есть претендент на получение концессии обязан доказать, что обладает способностями, требуемыми для ведения работ по разработке месторождений, и средствами, необходимыми для оплаты связанных с этим расходов. Для этого концессионным законодательством предусматривается предварительная проверка подразделениями Государственного Комитета по государственному имуществу финансовой подготовленности претендентов и их гарантов. Также к проекту концессионного договора должны прилагаться технико-экономическое обоснование и свидетельства финансовых органов, выступающих гарантами концессии, так как речь идет об иностранной частной собственности (инвестициях), статус которой кардинально отличается от статуса государственной или иной формы собственности[212].

Подготовка и принятие решений по вопросам создания концессий находятся в компетенции соответствующих органов

---

[210] Советское государство и право. 1990, №9.

[211] См., например: И к о н и ц к а я И.А. Аренда земли и совершенствование земельного законодательства // Советское государство и право. 1989. № 7. С. 93.

[212] Подробнее см. об этом: Б о г а т ы р е в А.Г. О регулировании иностранных инвестиций в национальном международном праве. Советское государство и право. 1992. № 1. С.103-108.

Государственного Комитета по государственному имуществу и областных Советов народных депутатов в зависимости от объема капитальных вложений в концессию:

до 1000 млн.руб. — областных Советов народных депутатов

свыше 1000 млн. руб — Государственного Комитета по государственному имуществу и Верховного Совета Республики Казахстан.

Следовательно, право выбора концессионера в каждом конкретном случае предоставляется представительным и специально уполномоченным на то органам. Так, в течение одного месяца соответствующий Совет народных депутатов проходит экспертизу концессионных договоров и прилагаемых к ним документов с привлечением для этой цели независимых отечественных и иностранных консультантов и экспертов, и решает вопрос об утверждении или неутверждении данного концессионного договора. Таким образом предусматриваются условия и определенный период времени для выбора из числа претендентов наиболее профессионально подготовленного и способного к проведению работ по разработке и добыче полезных ископаемых конкретного месторождения. Субъективные права концессионера на владение и пользование недрами возникают с момента утверждения концессионного договора соответствующим Советом народных депутатов и регистрации его в Министерстве Финансов Республики Казахстан, других оснований для возникновения концессионных правоотношений действующее законодательство не предусматривает.

Получив недра в установленном законом порядке, иностранные инвесторы (концессионеры) выступают как носители определенных правомочий и юридических обязанностей. Совокупность этих прав и обязанностей составляет содержание права пользования недрами.

Государству — собственнику недр — небезразлично, насколько правильно используют концессионеры месторождения полезных ископаемых, так как недра в отличие от земли и ряда других объектов природы относятся к числу потребляемых имуществ и в то же время их запасы в природе ограничены. Поэтому, предоставляя недра, государство создает концессионным предприятиям благоприятные условия для лучшего использования месторождений полезных ископаемых. Иностранным инвесторам приходится нести дополнительные расходы на транспорт, связь и многое другое, связанное с инвестированием не в своей стране. Для того, чтобы в какой-то мере их компенсировать и сделать прибыльными иностранные капиталовложения, законодательством республики предусматривается предоставление иностранным инвесторам своего рода льгот и привилегий, как то:

- право беспошлинного ввоза инструмента, оборудования, спецодежды, продовольствия и предметов первой необходимости (для обеспечения своих работников и производственного процесса) без права продажи или использования за пределами территории, определенной концессионным соглашением;

- право получении налоговых таможенных и других льгот при реализации долгосрочных капиталовложений и реинвестици,й прибылей в целях развития концессионных предприятий и инфраструктуры, подготовки кадров, оказания услуг и производства товаров народного потреблении, благотворительной деятельности;

- право создания консорциумов, позволяющих покрывать расходы одних концессионных предприятий за счет успешной деятельности других.

Государственные органы республики, предоставляющие концессию, могут предоставлять и другие льготы концессионерам, применяющим особо прогрессивные технологии, а также в случаях, если объект их деятельности имеет особую значимость для экономики республики.

Важнейшей особенностью арендно-концессионных договоров является также и то, что они предоставляют иностранным инвесторам полную хозяйственную самостоятельность в пользовании объектами концессии. Государство гарантирует концессионерам защиту вложенного в предприятие имущества, полное возмещение затрат инвестору в случае досрочного расторжения договора, возмещение всех убытков, причиненных как нарушением договора со стороны правительства, так и незаконными действиями его органов, невмешательство в административно-хозяйственную деятельность концессионных предприятий, возмещение концессионеру неамортизированной части затрат на имущество после прекращения концессии. Продукция и доходы, получаемые концессионером в результате хозяйственной деятельности, являются его полной собственностью. Также в собственности концессионера находятся не входящие в состав переданного в концессию имущества материальные и другие ценности, приобретаемые концессионером на его средства, и произведенные им затраты по улучшению арендованного имущества. Но государство оставляет за собой право на получение доли продукции (квоты), а также приоритетное право на приобретение остальной части этой продукции, если условия такой покупки удовлетворяют концессионера и достигнутая договоренность зафиксирована в соглашении.

Иностранный инвестор выступает в правовых отношениях от собственного имени. Его обязанности строго определяются условиями договора. Основные из них — рациональное и комплексное использование месторождений полезных ископаемых и других объектов, охрана природы, использование имущества по целевому назначению, соблюдение требований действующего законодательства республики и т.д. Важнейшей из них является обязанность иностранного инвестора своевременного внесения установленных платежей. Отказ от платежей влечет за собой расторжение договора со всеми вытекающими последствиями.

Концессионный договор заключается на срок ее менее 5 лет и не более 40 лет, хотя может быть и краткосрочным — до 5 лет, и возобновляться по истечении установленного срока при отсутствии возражений сторон. В течение этого срока никто из пользователей недр (концессионеров) не может быть лишен права пользования недрами иначе, как только на основаниях, указанных в законе или в концессионном договоре. Таким образом,

устойчивость права пользования недрами концессионером ограничивается определенным сроком, что дает возможность для полного осуществления государством права распоряжения недрами и общего руководства горным делом в стране для того, чтобы в случае необходимости государство могло бы лишить концессионера этого права.

Следовательно, по своему содержанию право пользовании недрами, предоставляемое иностранным инвесторам (концессионерам), является единством правомочий владения, пользования и управления ими.

Право владения является основой, предпосылкой правомочия пользования, ибо, чтобы владеть объектами природы, надо прежде ими владеть. Вместе с тем, владеть объектами природы можно только на правах пользования. Получив недра, концессионеры, например, не могут уклониться от разработки месторождений полезных ископаемых. Поэтому, говоря о владении объектами природы, в частности недрами, мы имеем в виду фактическое обладание частью недр, месторождений полезных ископаемых тех или иных концессионных предприятий на условиях пользования. Если право владения дает возможность иностранным инвесторам закрепиться на отведенных им участках, месторождений, то посредством правомочия пользования они могут непосредственно приступить к эксплуатации недр. Иначе говоря, правомочие пользования недрами есть ни что иное, как права концессионеров на непосредственное извлечение полезных ископаемых. Следует различать недра как дар природы и недра, которые в результате приложения к ним человеческого труда оказались выделенными из природной среды. В первом качестве недра выступают объектом горных, а во втором — объектом гражданских правоотношений. В соответствии с этим различаются и правомочия пользования, которыми обладают концессионные предприятия в отношении недр. Если право пользования недрами, выделенными из природной среды (т.е. вещь в гражданско-правовом смысле), состоит в получении связанных с ними материальных выгод и в удовлетворении с их помощью производственных и других нужд концессионных предприятий, то право пользования недрами, выступающими в правовых отношениях как дар природы, состоит в разработке месторождений и тем самым в извлечении (отделении) полезных ископаемых. Закон запрещает уступку горного отвода в какой бы то ни было форме. Концессионные предприятия обязаны сами эксплуатировать недра, сами разрабатывать месторождения путем приложения своего труда. Они могут, например, продать, уступить, передать и т.д. полученные в результате воздействия на недра полезные ископаемые, но не могут производить эти же операции, пока полезные ископаемые продолжают существовать как составные части природной среды. Своеобразие в осуществлении правомочия пользования недрам, а также особенности недр как объекта права государственной собственности влияют на характер правомочия концессионера по внутрихозяйственному управлению недрами. Сущность управления недрами как самостоятельного правомочия концессионных предприятий заключается прежде всего в установлении порядка рациональной и комплексной разработки месторождений полезных

ископаемых. Следовательно, если правомочие пользования дает возможность концессионерам производить непосредственную хозяйственную эксплуатацию недр, то право внутрихозяйственного управления позволяет им организовать эту эксплуатацию на рациональных началах.

Иначе говоря, во-первых, права и обязанности концессионеров подчинены одной задаче — правильному и рациональному использованию недр; во-вторых, предоставленное концессионеру право по использованию недр должно быть осуществлено, а обязанности выполнены; в-третьих, как бы ни был велик объем предоставленных правомочий на недра, он не превращает концессионеров в субъектов права собственности.

Таковы некоторые характерные черты правового института концессии недр. Четкая регламентация возникающих отсюда общественных отношений способствует его дальнейшему развитию и совершенствованию.

(Вестник КазГУ. Сер.юрид.1993.С 97-110)

Мухитдинов
Нажмитдин Баукеевич

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ. Т. 3

ГОРНОЕ ПРАВО
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Учебное пособие

Утверждено к печати Международным центром
научных исследований и правовой экспертизы РК

Редактор Б.Нугманова
Корректор К.З.Жаппар

Подписано в печать 25.01.2011. Формат 60х84 1/16
Печать офсетная. Усл. печ.л. 19. Тираж 200 экз.
Книга отпечатана в типографии ТОО «Нурай Принт Сервис»
Адрес: РК, г. Алматы, ул. Муратбаева, 75
Тел. (8-727) 234-17-02, 253-77-40