

Уалиева З., Байдельдинов Д.Л.

**Некоторые вопросы развития
законодательства Республики
Казахстан о недропользовании**

Ualievа Z., Bajdel'dinov D.L.

**Some questions about the
development of subsoil use
legislation of the Republic of
Kazakhstan**

Уалиева З., Байдельдинов Д.Л.

**Қазақстан Республикасының
жер қойнауын пайдалану
туралы заңнаманың дамуы
туралы кейбір сұрақтары**

В данной статье авторы рассмотрели этапы развития законодательства о недрах в период новейшей истории независимого Казахстана. С момента появления первых нормативных правовых актов независимого Казахстана, регулирующих отношения в сфере недропользования, и до настоящего времени законодательство претерпело огромное количество изменений, как концептуальных, так и менее значительных.

Ключевые слова: закон, недропользование, государство, охрана недр.

In this article, the authors reviewed the stages of development of the law on mineral resources in the period of the modern history of independent Kazakhstan. Since the first of normative legal acts of independent Kazakhstan, regulating relations in the sphere of subsoil use, and up to date in the legislation has undergone a huge number of changes, both conceptual and less significant.

Key words: law, use of mineral resources, the state, protection of subsoil.

Бұл мақалада авторлар тәуелсіз Қазақстанның қазіргі заманғы тарихындағы жер қойнауының заңнамасының даму кезеңдерін қарастырылған. Тәуелсіз Қазақстанның жер қойнауын пайдалану саласындағы қатынастарды реттейтін, нормативтік құқықтық актілерінің алғашқы сәтінен бастап, сондай-ақ осы күнге дейін осы саладағы заңнамада көптеген тұжырымдамалық және маңызды емес өзгерістер мен енгізулер талданады.

Түйін сөздер: заң, жер қойнауы, мемлекет, жер қойнауын қорғау.

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ
РАЗВИТИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН
О НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ**

Республика Казахстан является динамично развивающимся государством. Вопрос о рациональном и комплексном использовании недр и их охране приобретает особую актуальность после получения независимости Республики Казахстан и перехода к рыночным преобразованием и реформам. Существенное влияние на экономическое развитие республики оказывает тот факт, что Казахстан обладает большим количеством полезных ископаемых.

«Важнейшая приоритетная задача – принятие изменений в закон о недрах и недропользовании. В нем следует кардинально упростить системы предоставления прав на разведку, защититься от практики непродуманной спекуляции месторождениями», – сказал Н. Назарбаев в сентябре 2013 года, выступая на открытии третьей сессии пятого созыва парламента на совместном заседании.

Рассмотрим этапы развития законодательства в данной сфере. Процесс формирования законодательства в сфере недропользования до сегодняшнего дня активно продолжается как путем принятия новых нормативных правовых актов, так и путем изменения старых. Эта система начала формироваться с момента приобретения Республикой Казахстан в 1991 году государственной независимости, когда наряду с развитием общегражданского законодательства достаточно активно развивалось законодательство о недропользовании вообще, а также специальное законодательство о нефти и золоте [1].

В Казахстане на тот период формируется система нового экономического законодательства, включая земельное, банковское, корпоративное, валютное, законодательство об иностранных инвестициях и т.д., создающая правовой режим для недропользования в целом. Потребность в новом законодательстве об охране недр и их использовании была вызвана притоком иностранных инвестиций и увеличением доли сырье добывающей промышленности Республики.

25 октября 1990 г. – день принятия Верховным Советом Казахской ССР Декларации «О государственном суверенитете Казахской ССР» [2], – именно с этого документа, начинается собственно конституционная история независимого Казахстана. В ст. 9, ст. 11. Декларации о государственном

суверенитете Казахской ССР закреплено то, что недра являются исключительной собственностью Казахстана, самостоятельно определяет порядок защиты окружающей среды и использование недр в Республике Казахстан.

Так, в соответствии с Законом Казахской Советской Социалистической Республики от 18 июня 1991 года «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» [3] (с изменениями, внесенными в соответствии с Указом Президента РК от 31 июля 1995 года № 2392, Указом Президента РК от 5 октября 1995 года № 2488, Законом РК от 11 июля 1997 года № 154-1) (утратил силу) [4]. В соответствии со ст. 3, Земля и ее недра, леса, воды, растительный и животный мир, а также другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Казахской ССР, составляя материальную основу ее суверенитета [4].

Позже, согласно редакции статьи 1 Закона РК «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года № 160 (утратил силу) признали землю и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы государственной собственностью [5].

Конституция Республики Казахстан 1993 года (утратила силу в связи с принятием новой Конституции 30 августа 1995 г.) рассматривает недра как объект исключительной государственной собственности.

Принятая же на республиканском референдуме Конституция Республика Казахстан 1995 года закрепила, что природные ресурсы находятся в государственной собственности [6]. Изменение «исключительная собственность государства» не повлияло на законодательство в области охраны недр. В силу того, что недра можно только использовать на основе разрешения либо определенного порядка на разрешение недропользования через лицензию, контракт, и т. д. [7].

Хотим отметить, что режим недропользования в Казахстане на тот период был ориентирован на привлечение инвесторов. Одним из первых казахстанских законов в сфере недропользования был Кодекс о недрах и переработке минерального сырья от 30 мая 1992 года (далее – Кодекс о недрах) [8]. Кодекс сыграл большую роль в развитии горнодобывающей отрасли экономики Казахстана, так как заложил правовую основу недропользования в Республике Казахстан.

Одним из больших законодательных достижений того времени стало принятие в 1995

году Закона Республики Казахстан от 28 июня 1995 года № 2350 «О нефти» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.06.2010 г.) (утратил силу). Принятие данного закона, а затем в 1996 году 27 января Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Закона «О недрах и недропользовании». Закон «О недрах и недропользовании» на тот период был значимым законодательным достижением, так как имеющиеся законодательные акты, регулирующие отношение по использованию и охране недр, зачастую носили декларативный характер, не уделяя должного внимания проблемам в области охраны недр. В этих условиях была острая необходимость принятия нового нормативного акта, посвященного недрам, что и предопределило принятие Указа. С принятием Указа о недрах был отменен «Кодекс о недрах и переработке минерального сырья», принятый 30 мая 1992 года [9].

В развитие этих законов Правительством за короткий период был принят ряд Постановлений. Однако многие из принятых Постановлений были недостаточно проработаны – толкование отдельных их положений (в том числе государственными органами) периодически доставляли недропользователям немало проблем: иногда постановления технически не соответствовали Законам «О недрах и недропользовании» и «О нефти», или, что еще хуже, их нормы блокируют некоторые позитивные положения Законов.

Тот же период Казахстан присоединяется к ряду международных экономических конвенций, включая Договор к Энергетической Хартии [11].

Дальнейшие значительные изменения Закона «О недрах» и Закона «О нефти» были в августе 1999 года [12].

«Самым важным новшеством Закона 1999 года являлся переход от лицензионно-контрактной системы предоставления прав недропользования к контрактной, что позволило не только упростить процесс получения и дальнейшего осуществления права недропользования на базе контракта на недропользование, но и сфокусироваться на договорной природе последнего.

Практика показала, что важнейшие вопросы в сфере недропользования оставались полностью или существенно неурегулированными, что и было так или иначе сделано Законом 1999 г. (например, внесены регуляции в части охраны окружающей среды и разработки ресурсов на море). Кроме того, два базовых закона были в большей степени взаимно согласованы.

Изменения 1999 года ознаменовали начало процесса ужесточения правового режима недропользования, который продолжался до декабря 2014 года. Так, например, было установлено общее правило для получения права недропользования на основании результатов конкурса и сделаны лишь некоторые исключения из этого общего правила; дано определение Национальной компании и установлено ее привилегированное положение; введены более жесткие требования в отношении приобретения товаров, работ и услуг у местных производителей и правило об их приобретении на основании проведения конкурса и т.д.

Внесенные новшества нашли свое отражение в обновленных версиях многих подзаконных нормативных правовых актов, касающихся конкретных аспектов недропользования» [13].

24 июня 2010 года был принят новый Закон Республики Казахстан № 291-IV «О недрах и недропользовании» [14].

Данный «Закон 2010 года во многом воспринял положения, содержащиеся в предшествующих ему законодательных актах, наиболее важным из которых является сохранение контрактной системы недропользования. Принятие этого Закона не изменило курса на установление режима дозволенного вмешательства государства в хозяйственную деятельность компаний-недропользователей и их субподрядчиков, усиление государственного контроля и установление режима, который условно можно назвать «режимом отсутствия защиты и поддержки инвестиций в нефтяную и горнодобывающую отрасли Казахстана». «Это-

му же способствовали положения и других законодательных актов, наиболее ярко – экологического и налогового» [13].

Среди юристов Казахстана существуют различные подходы к периодизации развития казахстанского законодательства о недрах и многие из них считают, что следующим шагом для развития в данной сфере должно стать принятие Кодекса о недрах и недропользовании.

«В настоящее время в Казахстане рассматривается вопрос о возможности принятия Кодекса «О недрах и недропользовании» (далее – Кодекс). Подготовлена Концепция проекта Кодекса (далее – Концепция), к разработке которой привлекались эксперты Ассоциации «КазЭнерджи», Ассоциации юристов нефтегазовой отрасли Казахстана (KPLA), Ассоциации горнодобывающих и горно-металлургических предприятий (АГМП), сотрудники отраслевых министерств. На сегодняшний день в Информационной системе «Параграф» доступна Концепция, датированная июнем 2015 года, представленная Министерством по инвестициям и развитию РК.» [13].

Итак, на сегодняшний день в Казахстане сложилась определенная система законодательства о недропользовании, который характеризовался регулярными и частыми изменениями законодательства и общим ужесточением режима недропользования. Опыт накопленный за годы независимости в истории развития казахстанского законодательства о недропользовании показывает, что требуется кодификация законодательства в данной сфере, для обеспечения баланса интересов государства и инвесторов.

Литература

- 1 Правовое регулирование иностранных инвестиций в сфере недропользования // <http://zangerlf.com/ru/publications/187?print=1>
- 2 Декларация о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики (Алма-Ата, 25 октября 1990 года) // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.
- 3 Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 18 июня 1991 года «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.
- 4 Указом Президента РК от 31 июля 1995 года № 2392, Указом Президента РК от 5 октября 1995 года № 2488, Законом РК от 11 июля 1997 года № 154-1 (утратил силу) // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.
- 5 Закона РК «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года № 160 (утратил силу) // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.
- 6 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.
- 7 Ахмеджанова Г.Б. Право и охрана в Республике Казахстан. – Алматы, 1996. – С. 54.
- 8 Кодекс Республики Казахстан от 30 мая 1992 года № 1367а-ХІІ «О недрах и переработке минерального сырья» // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.
- 9 О недрах и недропользовании, Указ Президента Республики Казахстан от 27 января 1996 г. N 2828 имеющий силу Закона // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.

10 Ченцова О.И. Законодательство Казахстана о недропользовании: текущий статус, перспективы развития и проблемы законотворчества (взгляд практикующего юриста) // Юрист. – 2003.

11 Указ Президента Республики Казахстан «О ратификации Договора к Энергетической Хартии и Протокола к Энергетической Хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам» от 18 октября 1995 года. // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.

12 Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам недропользования и проведения нефтяных операций в Республики Казахстан», принятый 11 августа и введенный в действие с момента официального опубликования 1 сентября 1999 года, далее – Закон «О внесении изменений», или Закон 1999 года // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.

13 Ченцова О., Брайнина Н., Законодательство о недрах и недропользовании: история вопроса и новая концепция // Журнал «Petroleum», 2015. – №4. – С. 60-67. – №5. – С. 74-81.

14 Закон Республики Казахстан № 291-IV «О недрах и недропользовании» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.04.2016 г. // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.

References

1 Pravovoe regulirovanie inostrannyh investicij v sfere nedropol'zovanija // <http://zangerlf.com/ru/publications/187?print=1>

2 Deklaracija o gosudarstvennom suverenitete Kazahskoj Sovetskoj Socialisticheskoj Respubliki (Alma-Ata, 25 oktjabrja 1990 goda) // Informacionnaja sistema «PARAGRAF», 2016.

3 Zakon Kazahskoj Sovetskoj Socialisticheskoj Respubliki ot 18 ijunja 1991 goda «Ob ohrane okruzhajushhej prirodnoj sredy v Kazahskoj SSR» // Informacionnaja sistema «PARAGRAF», 2016.

4 Ukazom Prezidenta RK ot 31 ijulja 1995 goda № 2392, Ukazom Prezidenta RK ot 5 oktjabrja 1995 goda № 2488, Zakonom RK ot 11 ijulja 1997 goda № 154-1(utratil silu) // Informacionnaja sistema «PARAGRAF», 2016.

5 Zakona RK «Ob ohrane okruzhajushhej sredy» ot 15 ijulja 1997 goda № 160(utratil silu) // Informacionnaja sistema «PARAGRAF», 2016.

6 Konstitucija Respubliki Kazahstan (prinjata na respublikanskom referendume 30 avgusta 1995 goda) // Informacionnaja sistema «PARAGRAF», 2016.

7 Ahmedzhanova G.B. Pravo i ohrana v Respublike Kazahstan. – Almaty, 1996. – S. 54.

8 Kodeks Respubliki Kazahstan ot 30 maja 1992 goda № 1367a-XII «O nedrah i pererabotke mineral'nogo syr'ja» // Informacionnaja sistema «PARAGRAF», 2016.

9 O nedrah i nedropol'zovanii, Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 27 janvarja 1996 g. N 2828 imejushhij silu Zakona // Informacionnaja sistema «PARAGRAF», 2016.

10 Chencova O.I. Zakonodatel'stvo Kazahstana o nedropol'zovanii: tekushhij status, perspektivy razvitija i problemy zakonotvorchestva (vzgljad praktikujushhego jurista) // Jurist. – 2003.

11 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan «O ratifikacii Dogovora k Jenergeticheskoj Hartii i Protokola k Jenergeticheskoj Hartii po voprosam jenergeticheskoj jeffektivnosti i sootvetstvujushhim jekologicheskim aspektam» ot 18 oktjabrja 1995 goda. // Informacionnaja sistema «PARAGRAF», 2016.

12 Zakon Respubliki Kazahstan «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye zakonodatel'nye акты Respubliki Kazahstan po voprosam nedropol'zovanija i provedenija nefjtjanyh operacij v Respubliki Kazahstan», prinjatyj 11 avgusta i vvedennyj v dejstvie s momenta oficial'nogo opublikovanija 1 sentjabrja 1999 goda, dalee – Zakon «O vnesenii izmenenij», ili Zakon 1999 goda // Informacionnaja sistema «PARAGRAF», 2016.

13 Chencova O., Brajnina N., Zakonodatel'stvo o nedrah i nedropol'zovanii: istorija voprosa i novaja koncepcija // Zhurnal «Petroleum», 2015. – №4. – С. 60-67. – №5. – С. 74-81.

14 Zakon Respubliki Kazahstan № 291-IV «O nedrah i nedropol'zovanii» (s izmenenijami i dopolnenijami po sostojaniju na 25.04.2016 g. // Информационная система «PARAGRAF», 2016.