

Бағылбек Е.М., Адилгазы С.

**Қазақстан Республикасы жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы ұлттық заңнаманың қалыптасу және даму тарихы**

Мақалада еліміздің тәуелсіздік алған уақыттан бастан бүгінгі күнге дейінгі жер қойнауы туралы заңнамасына талдау жасалады. Атап айтқанда, жер қойнауы саласындағы алғашқы заңы 1992 жылы 30 мамырдағы «Жер қойнауы және минералды шикізатты өңдеу туралы» Кодексінен бастап құқықтық реформалардың әрбір кезеңінде қабылданған заңнамалық актілерді саралап өтеді. Әрине, уақыт өте келе тәжірибеде кез келген заңнаманың әлсіз тұстары мен олқылықтары байқалып жататындығы ақиқат, сол себепті әрбір кезеңде қабылданған негізгі заңнамалық актілердің негізгі мәселелері, жетістіктері мен олқылықтарына, сондай-ақ олардың өзгеріске ұшырауының басты себептеріне автор өздігінше талдау жасайды.

**Түйін сөздер:** жер қойнауы, ұлттық компания, келісімшарт, лицензия, қолданылатын құқық.

Bagilbek Y.M., Adilgazy S.

**History of the formation and development of national legislation on subsoil and subsoil use in the Republic of Kazakhstan**

In the article the analysis of subsoil legislation since the independence of our state. In particular, it examined and analyzed legislation of each of the stages of legal reform since the Code, the first law in the sphere of subsoil use is the Code «On Subsoil and mineral raw materials». on May 30, 1992. Of course, in reality, periodically, in practice the law identifies gaps and weaknesses in connection with what the author considered from his own point of view, challenges, achievements, gaps main causes changes in the legislation.

**Key words:** mineral resources, a national company, contract, license, applied law.

Бағылбек Е.М., Адилгазы С.

**История становления и развития национального законодательства о недрах и недропользовании в Республике Казахстан**

В статье проведен анализ законодательства недропользования со дня независимости нашего государства. В частности, рассмотрены и проанализированы законодательные акты каждого из этапов правовой реформы начиная с кодекса, первым законом в сфере недропользования является кодекс «О недрах и минеральном сырье». от 30 мая 1992 года. Конечно, в реальности периодически на практике в законодательстве выявляются пробелы и слабые стороны, в связи, с чем автор рассмотрел со своей точки зрения проблемы, достижения, пробелы основные причины внесения изменений в законодательные акты.

**Ключевые слова:** недра, национальная компания, контракт, лицензия, применительное право.

**ҚАЗАҚСТАН  
РЕСПУБЛИКАСЫ  
ЖЕР ҚОЙНАУЫ ЖӘНЕ  
ЖЕР ҚОЙНАУЫН  
ПАЙДАЛАНУ ТУРАЛЫ  
ҰЛТТЫҚ  
ЗАҢНАМАНЫҢ  
ҚАЛЫПТАСУ ЖӘНЕ  
ДАМУ ТАРИХЫ**

Қазақстан 1990 жылы мемлекеттік егемендігін алуы уақытында бұрынғы кеңестік мемлекеттері сияқты сол мемлекеттерге тән жоспарлы экономика мен айтарлықтай дамыған заңнамалық жүйеге ие болды. Тәуелсіздік алумен еліміз инвесторлар үшін қолайлы және жағымды режим қалыптастырып, ұлттық мүдделерімізге қайшы бола тұра, жер қойнауын пайдалану туралы заңнама жүйесін қалыптастырды және құқықтық реформаны бастап кетті.

1992 жылы 30 мамырдағы «Жер қойнауы және минералды шикізатты өңдеу туралы» Кодекс жер қойнауын пайдалану саласындағы алғашқы заңдардың бірі болды және оның құқықтық негізін қалаушы болды. Жер қойнауын пайдалану құқығын беру негізі ретінде аталған Кодексте жер қойнауын пайдаланушылармен жасалатын шарт тікелей аталды.

1994 жылы 8 тамызда Министрлер Кабинеті ҚР-да жер қойнауын пайдалануды лицензиялау тәртібі туралы Ереже қабылданды, оған сәйкес жер қойнауын пайдаланудың лицензиялық-шарттық жүйесі қалыптасты және шарттар лицензия мазмұнына сәйкес келуі керек болды.

1994 жылы 27 желтоқсанда жер қойнауын пайдалану қатынастарын реттеуде маңызды орын алатын ҚР азаматтық кодексінің жалпы бөлімі қабылданды, сондай-ақ еліміз Энергетикалық Хартияны (17.12.1994 ж.) қоса алғанда, бірқатар халықаралық конвенцияларға қосылды [1].

90 жылдардың ортасындағы маңызды оқиға 2010 жылға дейін қолданыста болған базалық заңнамалар «Мұнай туралы» 28.06.1995 ж. және «Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы» 27.01.1996 ж. заңдардың қабылдануы болды. Мұнай туралы заң жер қойнауы туралы заңның мазмұнына тікелей әсер етті, ол заңда бекітілген жер қойнауын пайдалану қағидалары мен тәртібі барлық пайдалы қазбаларға қатысты жер қойнауын пайдалану операцияларына қолданылатын болды.

1996 жылғы заңда заңнаманың жер қойнауын пайдаланушылардың жағдайын нашарлататын өзгерістері өзіне дейін жасалған және берілген лицензиялар мен шарттарға қатысты қолданылмауы туралы тұрақтандыру ережелері енгізілді [2].

1995 жылы «Жер қойнауы туралы» және 1996 жылы «Мұнай туралы» заңдардың қабылдануын инвесторлар үлкен заңна-

малық жетістік ретінде бағалады және болашақта бұл заңдар одан әрі жетілдіріле түседі деп күтілді.

Шындығында, келесі үш жыл ішінде аталған заңдарды жетілдіру мақсатында Үкіметтің әртүрлі бағыттағы бір топ қаулылары қабылданды.

Осы кезеңде жер қойнауын пайдалануды лицензиялау туралы және жер қойнауын пайдаланумен байланысты жұмыстарды лицензиялау туралы заңнама жетілдіріле түсті.

Дегенмен, қабылданған қаулылардың көпшілігі шикі болып шықты, олардың кейбір ережелеріне түсініктеме беру жер қойнауын пайдаланушыларға қиындықтар туғызғаны сөзсіз. Кей жағдайларда қаулылар техникалық тұрғыда заңдарға сәйкес келмеді, одан сорақысы ережелердің нормалары заңның кейбір позитивтік нормаларына бөгет жасады.

«Жер қойнауы туралы» және «Мұнай туралы» заңдардың әрі қарай дамуы 1999 жылы жүзеге асырылды. Либералдық тенденция 1999 жылы тамыздан бастап түбегейлі өзгере бастады. Ең маңызды өзгеріс лицензиялаудан бас тарту болды, ал бұрынырақ берілген лицензиялар мерзімі аяқталғанға дейін күшін сақтап қалады деп көрсетілді [1].

Өзгерістерді қабылдаудың негізгі себебі, заңдар ескірді және соңғы жылдарда нормативтік құқықтық актілермен енгізілген өзгерістерді есепке алу қажеттілігі туды. Одан басқа, тәжірибе көрсеткендей жер қойнауын пайдалану саласының маңызды мәселелері толығымен не айтарлықтай бөлігінде реттелусіз қалған еді. Сондай-ақ заңдардың өзара қарама-қайшылықтары да орын алған еді [3].

1998 жылдан бастап бір жылдың ішінде бір-бірінен концептуалды және мазмұны жағынан да ерекшеленетін «Өзгерістер мен толықтырулар туралы» заңның бірнеше жобасы дайындалды. Заң жобасы барлық мүдделі субъектілерге ескертулер мен ұсыныстар жасау үшін жіберілді.

Нәтежесінде 1999 жылы тамыз айында «Өзгерістер енгізу туралы» заңның қабылдануымен аяқталды.

Жер қойнауы туралы заңнаманың өзгерістерінің жалпы сипаттамасы:

11.08.1999 ж. және 1.09.1999 ж. заң қабылданды.

1996 ж. 27 қаңтарда және 28.07.1995 ж. «Жер қойнауы» туралы және «Мұнай туралы» заңнамаларға өзгерістер енгізілді.

Өзгерістер енгізудің негізгі себебі, заңнаманың ескіруі және аталған заңдардың заңға негізделген актілер мен жер қойнауын пайдалануды құқықтық реттеуде кейінірек енгізілген өзгеріс-

терге сәйкес келмеуі болды. Сондай-ақ жер қойнауын пайдалану саласындағы көптеген маңызды қатынастар бұрынғы заңнамамен реттелмей қалғандығын тәжірибе көрсетті. Екі Жарлық бір-бірімен сәйкестендірілмеген еді. Сонымен қатар, Қазақстан заңнаманы жетілдіру барысында инвесторлардың жағдайы мен әлемдік тәжірибені де ескеруді жөн көрген болуы керек.

Біздің ойымызша, енгізілген өзгерістерге екі жақты баға беруге болады. Бір жағынан, бірқатар концептуалды өзгерістер, атап айтсақ, жер қойнауын пайдаланудың лицензиялық-шарттық жүйесінен бастартып шарттық жүйесіне көшу, жер қойнауын пайдаланудың түрлі салаларының толық түрде регламенттелуі және екі Жарлық нормаларының жақындастырылды. Бірақ, асығыс жасалған жұмыс өзінің теріс әсерін де тигізбей қоймады, ең алдымен заң техникасы тұрғысында [3].

Енді заңның маңызды жаңалығына тоқталып өтейік.

Жер қойнауы туралы және Мұнай туралы Жарлықтардың жақындастырылуы. Мұнай туралы Жарлыққа мұнай операцияларын жүргізу бойынша қатынастарға Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы заңның қағидалары қолданылады деген норма, сондай-ақ осы заңда бекітілген терминдер мен анықтамалар енгізілген. Мұнай туралы Жарлықта жер қойнауын пайдалану туралы Жарлыққа сілтеме жасайтын бірқатар нормалар пайда болды.

Жер қойнауын пайдалануды лицензиялаудан бас тарту. Мемлекет пен жер қойнауын пайдаланушылар арасындағы қатынастар енді алдынала лицензия берусіз жер қойнауын пайдалануға шарт жасасу негізінде реттелетін болды. Заңға сәйкес, лицензиялаушы органның қызметі уәкілетті органға берілді.

Ұлттық компания және оның мәртебесі. Заңнамаға Ұлттық Компания анықтамасы енгізілді және кейбір нормаларда оның құқықтық мәртебесі бекітілді.

Басқа жер қойнауын пайдаланушылардан ерекшелігі, ҰК барлауға, өндіруге және бірлескен барлау мен өндіру құқығын конкурс негізінде емес, тікелей келіссөздер арқылы иеленді деп көрсетілді. Мұнай туралы Жарлыққа сәйкес те мұнай операцияларын жүргізу құқығы ҰК-ға конкурстан тыс басымдық құқық негізінде беріледі деп көрсетілген.

Жер қойнауын пайдалану туралы Жарлықта конкурстық ұсыным беруші үшін жер қойнауын пайдалану құқығын жүзеге асыруға ҰК-мен үлестік қатысу ниеті туралы талап қойылған.

Ұлттық компания өкілетті орган және жер қойнауын пайдалану мен қорғау бойынша мемлекеттік органмен бірге мұнай операцияларын жүзеге асыру, шарт талаптарының орындалуына мониторинг пен бақылау жасайды.

Құқықтарды беру. Заңда жер қойнауын пайдалану құқығын беруге одан бас тартуға рұқсат беру кезінде уәкілетті органның әрекеттері нақтыланған. Жер қойнауын пайдаланушылардың құқығын еншілес компанияларға беру құқығы айтарлықтай өзгерістерге ұшырады.

Кепіл. Жер қойнауын пайдалану туралы Жарлыққа сәйкес, уәкілетті органның алдын ала рұқсатын алмай жер қойнауын пайдалану құқығын келісімшартты кепіл ұстаушыға қайта рәсімдемей-ақ кепілге беру бекітілді, бірақ уәкілетті орган жер қойнауын пайдаланушыға кепілді тіркеуден бас тартуға болатын жағдайлар да бекітілген.

Жер қойнауын пайдалану құқығын беру. Барлау, өндіру және бірлескен барлау мен өндіруге құқық беру тәртібіне өзгерістер енгізілді. Енді ҚР Үкіметі жыл сайын инвестициялық бағдарламалар конкурсына шығарылған жер учаскелерінің тізбесін бекітуге тиіс болды.

Құқық беру ашық және жабық негізде өткізілетін конкурс негізінде жүзеге асырылады. Барлау операцияларын жүргізген және коммерциялық табу жасаған мердігер мен ҰК тікелей келіссөздер арқылы өндіру құқығын ала алады. Ал кең таралған пайдалы қазбаларды коммерциялық мақсатта өндіру және барлаумен және өндірумен байланысты емес жер қойнауын пайдалану конкурсыз берілетіндігі және тағы басқа мәселелер туралы айтылған. Бірақ жарлықтарда конкурсқа қатысуға бір субъект өтініш берген жағдайда мәселе қалай шешілетіні қарастырылмаған.

Келісімшарттар. Жер қойнауын пайдалану туралы заңда пайдаланудың түріне сәйкес төрт түрлі шарт көрсетілген, ал мұнай туралы заңнамада қосымша табысты бөлу туралы шарт көрініс тапқан.

Қолданылатын құқық. Енді мұнай операцияларын жүргізу шарттарына шетел құқығы қолданыла алмайтын болды (53-1 бап), тек ҚР құқығы қолданылады. Жер қойнауын пайдалану туралы заңда шетелдік құқық мүлдем алынып тасталды.

Жер қойнауын пайдаланудың шарттық жүйесі жер қойнауын пайдалану режимін либерализациялауға бағытталғанына қарамастан заңнаманы 1999 жылдан 2010 жылға дейінгі өзгерістері жалпы алғанда бұл саладағы реттеуді

күшейтуге бағытталғандығымен есте қалды. Бұл жер қойнауын пайдаланудың әртүрлі аспектілерінде көрініс тапты, қазақстандық мазмұн, қоршаған ортаны қорғау, ілеспе газды жағуды шектеу, мемлекеттің басым құқығын енгізу, ҰК мәртебесін күшейту, мемлекеттің шартты біржақты бұзу өкілеттігін кеңейту және т.б.

Өзгерістерді талдау нәтижелері көңілден шықпағандығын айта кету керек. Әрине, жалпы жер қойнауын пайдалану мен мұнай операцияларын құқықтық реттеу жетілдіріле түскен болатын. Инвесторлар тұрғысынан құқықтық режимді жеңілдететін және жақсартатын бірқатар концептуалды өзгерістер орын алды, әртүрлі ережелер нақтылана түсті, екі заңның нормалары жақындастырылды.

Бірақ анық емес және ойластырылмаған нормалардың көп болуы, сапасыз заң техникасы жалпы алғанда жасалған өзгертулердің сапасыз және аяғына дейін жасалмағандығы туралы ой қалдырады [3].

1999 жылы заңды қабылдағаннан кейін жер қойнауын пайдаланудың нақты аспектілеріне қатысты көптеген нормативтік актілер қабылданды немесе өзгертілді. Бұл кезеңнің маңызды актілерінің ішінде 2001 жылғы жер қойнауын пайдалану бойынша операцияларды жүргізуге жана Модельдік шарт бекітуі және 2000 жылғы жер қойнауын пайдалану құқығын беру Ережелерін айтуға болады. Ең негізгі жаңалық 2002 жылғы ЖАҚ«ҚазМұнайГаз» ұлттық компаниясының мәртебесіне және мұнай операциялары үшін тауарлар, жұмыс және қызмет сатып алу ережелеріне қатысты.

2005 жылы «Теңізде мұнай операцияларын жүргізу кезінде өнімді бөлу туралы келісім туралы» тиімсіз болған заң қабылданды, бұл заң 2009 жылы күшін жойды.

Қазақстанда 27.07.2010 жылдан бастап «Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы» жаңа заң қабылданды. Бір уақытта 1995 ж. «Мұнай туралы» және 1996 ж. «Жер қойнауы туралы» заңдар күшін жойды. Бір жыл бұрын 2005 жылғы «Теңізде мұнай операцияларын жүргізу кезінде табысты бөлу туралы Келісім туралы» заң күшін жойған болатын.

Заңда мемлекеттің жер қойнауын пайдаланушы компаниялардың және олардың мердігерлерінің шаруашылық қызметіне араласу мүмкіндігі режимін бекіту әрі қарай дамытыла түсті. Барлау мерзімі, конкурс жеңімпаздарын анықтау критерилері өзгертілді. Жаңа заңды іске асыру мақсатында 2010-2011 жылдары көптеген заңға негізделген актілер қабылданды.

Жаңа заңнаманың негізгі концепциясы айтарлықтай өзгеріске ұшыраған жоқ. Маңызды жаңалықтардың бірі заңнамадағы құрылымдық өзгерістер болды және оның құқықтық режимінің әртүрлі жақтарының көптеген өзгерістерін айтуға болады. Атап айтқанда, бұрын әрекет еткен екі заңнаманың «Жер қойнауы туралы» және «Мұнай туралы» заңдардың біріктірілуі. Кейбір құқықтық реттеу актілерінің заңнама деңгейіне көтерілуі.

Бұл екі заңның негізгі концепциясы бірдей және көп жағдайларда бірін-бірі қайталайтын нормалардан тұратын еді, сол үшін аталған заңдардың біріктірілуі логикалық тұрғыдан дұрыс болды әрі қатынастарды реттеу нормалары ретінде ыңғайлы болып табылады.

Жер қойнауын пайдаланудың құқықтық режиміндегі өзгерістерге келсек, жер қойнауын пайдалану қатынастарында мемлекеттің рөлі мен позициясының нығая түскенін аңғаруға болады және бұл тек жария сипаттағы қатынастарда ғана емес, сонымен қатар азаматтық құқықтық қатынастарда да айқын байқалады, әрі әкімшілік заңнаманың және өзге де императивтік ережелердің күшейгенін байқаймыз.

Өзгерістердің ішінде жер қойнауын пайдалануға шарт жасасудың құқықтық режиміне қатысты өзгерістерді және мемлекеттік органдардың қызметіне қатысты өзгерістерді айтпай кетуге болмайды.

Жаңа заңның ерекшелігі терминдер мен анықтамалардан бастап жер қойнауын пайдалану саласындағы мемлекеттік реттеуге дейін нақтылануы болып табылады. Мемлекеттік реттеу саласында Үкіметтің құзыреті кеңейтіле түсті, жер қойнауын пайдалану саласындағы мемлекеттік комиссиялар пайда болды.

Жаңа заңда жер қойнауын пайдаланудың келісім шарттық жүйесі сақталып қалды. Жер қойнауын пайдаланушылар келісімшарт деңгейінде жер қойнауын пайдалану шарттары туралы мемлекетпен келіссөздер жүргізу мүмкіндіктері пайда болды. Келісімшарт түрлері жер қойнауын пайдалану түрлеріне сәйкес келеді. Бұған дейінгі қолданыста болған заңда көрсетілмеген өзге де шарт түрлеріне рұқсат берілген еді.

Біздің ойымызша, бүгінгі таңда да концессиялық, өнімді бөлу туралы және т.б. шарттарды қолдануға толық мүмкіндік берілген. Шарт ережелері Үкімет бекіткен модельдік шарт ережелері ескеріле отырып анықталуға тиіс. Модельдік шарт пен заңның 61 бабында көрсетілген талаптар шарттың елеулі ережелері болып табылады [4].

Жаңа заңға сәйкес, жобалық құжаттар мен жұмыс бағдарламасын дайындау мен бекіту шарт жасасуға дейін жүзеге асырылуы тиіс.

Көріп отырғанымыздай, Тәуелсіз Қазақстанның жер қойнауын пайдалану туралы заңнамасының қалыптасуы оның құқықтық жүйесінің дамуының ажырамас бөлшегі болып табылады. Егемендік алған күннен бүгінгі күнге дейінгі аталған салада қабылданып, өзгеріске ұшырап жатқан нормативтік актілерге талдау жасай келе бүгінгі таңда елімізде жер қойнауын пайдалану саласында жеткілікті, дамыған және заман талаптарына сәйкес келетін заңнамалық базаның қалыптасқан деп есептейміз. Әрине, уақыт өте келе тәжірибеде кез келген заңнаманың әлсіз тұстары мен олқылықтары байқалып жататындығы ақиқат. Сол себепті, болашақта жер қойнауы туралы заңнаманың нормалары жаңа заман талабына сай өзгерістерге ұшырап жатса қалыпты жағдай деп есептеу керек.

#### Әдебиеттер

- 1 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.
- 2 Законодательство о недропользовании. История развития в Казахстане, Юридическая фирма Aequitas [www.aequitas.kz](http://www.aequitas.kz) world monitor
- 3 Сулейменов М.К., Басин Ю.Г., Ченцова О.И., Oil and gas of Kazakhstan. - 1999. – №5 (November). – С. 4.
- 4 Ченцова О.И. Закон Республики Казахстан «О недрах»: новые регуляции и новые вопросы // October 2010. – С-50.

#### References

- 1 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.
- 2 Zakonodatel'stvo o nedropol'zovanii istorija razvitija v Kazahstane, Juridicheskaja firma Aequitas [www.aequitas.kz](http://www.aequitas.kz) world monitor
- 3 Sulejmenov M.K., Basin Ju.G., Chencova O.I., Oil and gas of Kazakhstan. – 1999. – №5 (november). – S. 4.
- 4 Chencova O.I. Zakon Respubliki Kazahstan «O nedrah»: novye reguljicii i novye voprosy // October 2010. – S. 50.