

3) компетенция государственного органа, пределы которой он не может превысить - с одной стороны, но с другой стороны, он не может не выполнить в рамках данной процедуры то, что ему соответствующими нормами предписано.

Под закрепленным результатом мы понимаем любой правовой результат, обладающий следующими признаками:

- 1) он предусмотрен компетенцией данного государственного органа (должностного лица);
- 2) он создает определенные субъективно-правовые последствия для обратившегося в государственный орган (к должностному лицу) субъекта;
- 3) без его наличия невозможно наступление следующей правовой процедуры либо другой стадии производства.

Закон Республики Казахстан от 27.11.2000 «Об административных процедурах» в статье 1 определяет административную процедуру как:

- 1) порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление;
- 2) процедуру организации работы государственного аппарата;
- 3) процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан;
- 4) основные начала процедур принятия решений в области экономики.

Наше собственное понимание административной процедуры базируется на выделении основных признаков данного явления.

Перечислим их:

- 1) как всякая процедура, административная процедура есть система актов поведения, объединенных общей целью – достижением конкретного правового результата;
- 2) правовой результат административной процедуры может принадлежать как сфере правоприменения, так и сфере правотворчества;
- 3) обязательным субъектом административно-процедурного правоотношения выступает орган публичной власти (в том числе представляющее его должностное лицо); при этом процедурные отношения возникают между органами публичного управления и внутри каждого из них.

Анализируя вышеперечисленное, значение административных процедур в реализации норм водного права следует понимать как совокупность действий управленческого характера, совершаемых органами системы государственной власти, направленных на принятие решения, издание, изменение и отмену актов, касающихся конкретного дела в области управления, использования и охраны водных ресурсов.

Given article is devoted pressing questions of application of administrative procedures in realization of norms of a water law of Republic Kazakhstan.

Данная статья посвящена актуальным вопросам применения административных процедур в реализации норм водного права Республики Казахстан.

Ж.С. Елюбаев

ПРАВО О НЕДРАХ – САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ОТРАСЛЬ КАЗАХСТАНСКОГО ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Проводимый форум в стенах одного из главных вузов нашей страны по вопросам недропользования является своевременной реакцией ученых и специалистов на новый Закон РК «О недрах и недропользовании». Заявленная тема конференции является актуальной и весьма важной для выработки единообразной правоприменительной практики в этой сфере экономики страны. Вопросами, касающимися недропользования, я занимаюсь более 13 лет и у меня сформировалась собственная позиция по многим проблемам, которые существуют в этой отрасли. Именно по этому, я хотел бы поговорить с этой высокой трибуны на тему: «*Право о недрах – самостоятельная отрасль казахстанского права, наука и учебная дисциплина*».

Сейчас мало у кого возникает сомнение в том, что *право о недрах* является самостоятельной отраслью в системе казахстанского права. Его роль и место в период глобализации, устойчивого развития государства на основе демократических институтов власти и рыночных экономических отношений весьма высоки, поскольку нынешний этап мировой цивилизации в значительной степени зависит от эффективного освоения недр с применением высоких технологий, позволяющих

обеспечивать надлежащую охрану и воспроизводство недр, а также рационально использовать другие природные ресурсы.

На основе классических свойств, характерных для любой отрасли права, следует отметить, что *право о недрах* – это система установленных и санкционированных государством норм, регулирующих отношения по изучению, пользованию, воспроизводству и охране недр. *Право о недрах* как самостоятельная отрасль права характеризуется наличием предметного единства общественных отношений, самостоятельных методов их регулирования, специфических правовых принципов, правовых институтов и самостоятельных источников права.

Право о недрах следует рассматривать шире, чем «горное право», более того, обосновывается позиция о необходимости отказа от термина «горное право» как отрасли права на том основании, что последний в настоящее время не охватывает в полном объеме отношения, связанные с управлением и освоением недр. *Горное право* – это право прошлого, оно может и должно существовать лишь в качестве правового института в структуре самостоятельной отрасли права – *права о недрах*. Попытаюсь обосновать этот вывод следующим.

Во-первых, обратимся к лингвистическо-этимологическому анализу слов (терминов) «гора» и «горный». Так, под словом «гора» понимается: «значительная возвышенность, поднимающаяся над окружающей местностью». Одно из определений слова «горный» интерпретируется как «относящийся к разработке недр» [1]. Другие же определения этого слова, основанные в прямом и переносном смысле, не относятся к предмету нашего исследования. Итак, лингвистическая и этимологическая трактовка слова «гора» не имеет прямой связи с термином «недра» и «недропользование». Между тем одно из значений слова «горный», как отмечалось выше, находится в связи с термином «недра» как «относящийся к разработке недр». Однако здесь следует определиться, что же понимается под словом «разработка». Одна из специальных лингвистических интерпретаций слова «разработка» означает «способ добычи ископаемых, а также место добычи» [1, с. 653.]. Таким образом, лингвистический анализ слов, используемых для термина «горное право» может охватывать лишь один из видов деятельности по освоению недр – добычу полезных ископаемых и в некоторой степени разработку того участка недр, откуда добывается конкретное полезное ископаемое.

Во-вторых, обратившись к историческому аспекту появления термина «горное право», отметим, что с древнейших времен изъятие из недр (добыча) чего-либо полезного для человеческой жизни и деятельности было связано с использованием земельных участков, то есть недра не рассматривались самостоятельным объектом природных ресурсов. Термины «гора» и «горный» стали использоваться позже, с началом разработки в горной местности рудных месторождений олова, меди, железа, золота, серебра и других полезных ископаемых, а также с появлением в связи с этим первых «горнозаводских производств». В России, а позже Российской империи, развитие «горной промышленности», в первую очередь, было связано с освоением недр в Уральских горах, Кавказских горах, горах Алтая, Забайкалья и других горных местностях. Начало освоения недр в Европе во времена средневековья также связано с примитивной разработкой месторождений полезных ископаемых в горах или горной местности. Именно это обстоятельство явилось исторической предпосылкой появления терминов «горное право», «горное законодательство», «горная промышленность», «горные отношения» и другие словосочетания, связанные с освоением недр. Этим же объясняется наименование первых систематизированных законодательных актов в европейских странах и России. Например, горные законы: французский – от 21 апреля 1810 года; австрийский – от 23 мая 1854 года, прусский – от 24 июня 1865 года, саксонский – от 16 июня 1868 года; российский Горный Устав от 1832 года; финляндский горный устав от 12 ноября 1883 года и др.[2]. Эти законодательные акты являлись фактическим источником для разработки аналогичных правовых актов в других странах, поэтому термин «горное», как модифицированное слово без его научного осмысления с точки зрения лингвистики, перенималось законодателями практически всех стран мира, так, например, в 1866 году горный закон был принят и в США [3].

После Октябрьской социалистической революции (1917 года) в истории правотворчества высших представительных органов СССР и Казахской ССР не было законодательных актов, регулировавших отношения в сфере освоения недр, содержащих в названии термина «горный», кроме «Горного положения Союза ССР» от 9 ноября 1927 года, если не брать во внимание некоторые подзаконные акты. Хотя в ряде союзных республиках в советский период, действовали законодательные акты, в названии которых использовался термин «горный», например: в РСФСР – Горный закон от 15 октября 1928 года; в Туркменской ССР – Горный закон от 4 июля 1928 года; Украинской ССР, Грузинской ССР, Азербайджанской ССР – горные кодексы, в Белорусской ССР и Узбекской ССР – соответствующие постановления. Однако названия этих правовых актов с использованием термина

«горный» носили чисто производный характер от Горного положения 1927 года, а не юридико-смысловой нагрузкой.

В-третьих, мировая практика освоения недр в последнее столетие свидетельствует о том, что недра разрабатываются не только в горах и горной местности, но и в других местах, а также под дном морей и океанов; недра предоставляются не только для добычи полезных ископаемых, но и для других целей (государственное геологическое изучение недр, разведка, добыча лечебных грязей и подземных вод, разведка недр для сброса сточных вод, строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с разведкой и добычей).

В-четвертых, действующее законодательство о недрах и недропользовании Республики Казахстан, как и аналогичное законодательство других стран, регулирует целый комплекс отношений, не связанных с непосредственной «разработкой» недр в целях разведки и добычи полезных ископаемых или минерального сырья. К примеру, действующее законодательство Республики Казахстан о недрах и недропользовании регулирует отношения, связанные с:

- 1) правом собственности на недра (право владения, пользования и распоряжения);
- 2) проведением конкурса на получение права на недропользование;
- 3) возникновением, изменением и прекращением права недропользования;
- 4) подготовкой, экспертизой и заключением контракта на недропользование;
- 5) осуществлением государственного мониторинга и контроля за деятельностью недропользователя;
- 6) предоставлением сервитута на участок недр;
- 7) первичной переработкой минерального сырья;
- 8) охраной недр;
- 9) соблюдением экологических требований;
- 10) особо охраняемыми участками недр, представляющих особую экологическую, научную, культурную или иную ценность;
- 11) управлением государственным фондом недр;
- 12) ведением государственного баланса полезных ископаемых, кадастра месторождений полезных ископаемых и кадастра техногенных минеральных образований;
- 13) обеспечением казахстанской составляющей при освоении недр (использование казахстанских товаров, работ и услуг, а также привлечение казахстанских людских ресурсов);
- 14) правом собственности на информацию о недрах;
- 15) приоритетным правом государства на приобретение полезных ископаемых;
- 16) обеспечением стабильности контрактных положений;
- 17) определением применимого права и процедур разрешения споров и другие отношения.

Перечисленные отношения, складывающиеся в сфере недропользования, не охватываются термином «горное», исходя из этимологии этого понятия (термина).

Таким образом, *право о недрах* является самостоятельной отраслью права в системе казахстанского права и регулирует целый комплекс общественных отношений, связанных с освоением недр: государственным геологическим изучением недр; разведкой недр; добычей полезных ископаемых и минерального сырья; разведкой подземных вод и лечебных грязей; добычей подземных вод и лечебных грязей; разведкой недр для сброса сточных вод; эксплуатацией искусственных и естественных объектов недр для целей, не связанных с разведкой и добычей (например, подземное хранение нефти и газа, закачка сточных вод, закачка некондиционного газа, размещение и хранение отходов производства и потребления, закачка бурового раствора и т.д.); осуществлением других видов полезной деятельности.

Один из основателей казахстанской школы горного права, Н.Б. Мухитдинов, относя горное право к самостоятельной отрасли права, отмечал, что «каждая отрасль права – это юридически цельное, нерасторжимое правовое образование, отличающееся высоким уровнем внутренней организации, единством образующих ее элементов – институтов» [4]. Указанные признаки весьма характерны для права о недрах, они отражены в действующем законодательстве, регулирующем отношения в сфере освоения недр. Особенности предмета правового регулирования права о недрах и недропользовании настолько существенны, что не могут развиваться и совершенствоваться в составе других отраслей права.

В-пятых, необходимость использования термина «право о недрах» обосновывается и тем, что, начиная с 1975 года и по настоящее время, в Казахстане все основные законодательные правовые акты, регулирующие отношения в сфере освоения недр, не назывались «горными», например: Основы законодательства о недрах Союза ССР и союзных республик от 9 июля 1975 года; Кодекс Казахской ССР о недрах от 4 августа 1976 года; Кодекс Республики Казахстан о недрах и переработке

минерального сырья от 30 мая 1992 года; Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 года №2828, позже переименованный в Закон Республики Казахстан с аналогичным названием; последний Закон РК «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 года №291-IV. В развитие этих законодательных актов было принято немало иных нормативно-правовых и нормативно-технических актов, в которых отсутствует термин «горный».

Использование термина «горное право» в настоящее время не позволяет охватить весь комплекс отношений, регулируемых правом о недрах и недропользовании. Несомненно, что и в научных изысканиях, и в теории права при исследовании вопросов, связанных с освоением недр, а также при разработке научных рекомендаций по вопросам использования недр назрела необходимость использовать именно термин «право о недрах», заменившим «горное право». Кроме того, «законодательство о недрах», имея ввиду его значимость для экономики страны, подлежит включению в Классификатор отраслей законодательства Республики Казахстан путем внесения дополнения в Постановление Правительства РК от 26 декабря 2002 года №1378.

В-шестых, позиция об использовании термина «право о недрах» вместо термина «горное право» основывается и на логико-юридическом объяснении. Так, по самому общему толкованию, «отрасль права» представляет собой совокупность норм и правил, регулирующих качественно однородную группу общественных отношений. Если же применить общие законы логики и развить мысль дальше в обратном направлении, то представляется, что совокупность норм и правил, регулирующих отношения, связанные с недрами и недропользованием, и есть «право о недрах». Поэтому определение отрасли права по правилам языкознания в «предложном словосочетании» не меняет юридическую природу термина «право о недрах». Кроме того, в самой системе казахстанских отраслей права наряду с классической терминологией, применяемой при написании (определении) названия отрасли права, используются и другие правила правописания, например, «право о социальном обеспечении», «право о растительном мире», «право о животном мире» (иногда именуемым, как *фаунистическое право*) и т.д. В международной практике при определении вида отрасли права также применяют термины с использованием предлога «о», например, «международное право о гражданских и политических правах», «право о компаниях» и т.п.

Необходимость замены термина «горное право» обсуждалось учеными и после принятия 9 июля 1975 года Основ законодательства Союза ССР и союзных республик. Так, один из ведущих советских ученых Г.С. Башмаков в одной из своих работ того времени отмечал, что «возникновение законодательства о недрах диктовалось потребностями народного хозяйства. В течение длительного времени в недрах считались ценными лишь полезные ископаемые. Это привело к возникновению горного законодательства, регламентировавшего порядок их разведки и добычи. Случаи использования подземных пространств для других целей оставались единичными и в силу этого не нуждались в детальном правовом регулировании. В последние годы (примечание автора настоящей работы – в конце 60-х и начале 70-х годов XX века) значительно расширилось использование земных глубин для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых. Возникла потребность в правовой регламентации такой деятельности, причем в регламентации, тесно связанной с горным законодательством» [5]. В данное время отношения, связанные с использованием недр, не связанных с добычей полезных ископаемых, еще более расширились, поэтому актуальность использования термина «право о недрах» вместо термина «горное право» возросла многократно.

Следует отметить, что в прошлом предпринималась попытка введения в обиход и терминов «недренное право» и «недренные отношения», однако эта инициатива не была поддержана ни учеными в области горного права, ни законодателем [5]. Эти предложения были предметом критики и со стороны казахстанских ученых. Так, Н.Б. ухитдинов, определяя предмет горного права, констатировал, что «недра – то цементирующее начало, которое объединяет все общественные отношения, связанные с их использованием и охраной, в единую отрасль – советское горное право». Именно такое определение предмета горного права позволило прийти ему к выводу, что эти общественные отношения по пользованию и охране недр должны называться «горными», а не «недренными» по аналогии с земельными, лесными и водными отношениями [6].

Обобщая изложенное, можно прийти к выводу, что право о недрах - самостоятельная отрасль права в системе казахстанского права, она представляет собой систему взаимосвязанных элементов - норм права и правовых институтов; регулирует широкий комплекс общественных отношений, связанных с освоением недр; обладает специфическими методами правового регулирования этих отношений, основанными на сочетании императивного и диспозитивного подходов; располагает

определенным юридическим процессом, обеспечивающим достижение определенного юридического результата и т.д. [7].

В этой связи необходимо отметить и то, что самостоятельные отрасли права, нормы которых регулируют отношения в сфере использования и охраны природных ресурсов (земельное право, право о недрах, водное право, лесное право, экологическое право, сюда следует добавить фаунистическое право и право о растительном мире), тяготеют к объединению в рамках комплексной отрасли права – природоресурсного права, поскольку земля, недра, вода, леса, окружающая природная среда (к примеру, атмосферный воздух), фауна и флора – взаимосвязанные природные объекты (ресурсы). При этом использование и охрана одних природных объектов неизбежно отражается на состоянии других. Много общего имеет и правовое регулирование отношений в указанных сферах человеческой деятельности, в наибольшей степени это касается отношений собственности, управления и пользования, поскольку по Конституции Республики Казахстан природные ресурсы находятся в исключительной собственности государства.

Ранее в казахстанской юридической науке уже высказывались мнения о необходимости объединения названных отраслей права в одну «семью» с учетом их родства и важнейших особенностей по регулированию отношений, связанных с использованием и охраной природных ресурсов. Однако следует сказать, что авторы этой позиции такую «семью» самостоятельных отраслей права ошибочно подвели под зонтик «аграрно-правовой отрасли» [8], тем не менее, эта позиция заслуживает внимания по тому основанию, что ее авторы вполне обоснованно объединили в единую правовую «семью» самостоятельные отрасли права – земельное право, горное право, водное право и другие родственные им отрасли, исходя из свойственных только им признаков. Но такой «семьей» должна быть отрасль «природоресурсного права», а не «аграрно-правовая отрасль».

По вопросу объединения названных отраслей права в единую систему высказывался и М.М. Бринчук, который полагал, что «при характеристике экологического права как комплексной отрасли (суперотрасли) важно иметь в виду наличие в его системе сформировавшихся и признанных отраслей права – земельного, горного, водного, лесного, фаунистического и воздухоохранительного» [9]. И здесь вряд ли можно согласиться с тем, что «экологическое право» является комплексной отраслью права, в структуру которой может входить право о недрах и недропользовании, исходя из предмета экологического права, который на современном этапе должен определяться, как «общественные отношения в сфере охраны, оздоровления и улучшения окружающей природной среды, предупреждения и устранения вредных последствий воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности».

В тоже время в юридической науке есть и противники признания земельного права, права о недрах, водного права, лесного права, экологического права в качестве самостоятельных отраслей права. Например, И.Б. Калинин, исследуя предмет «природоресурсного права», высказывает мысль о том, что эта отрасль права должна рассматриваться в качестве самостоятельной отрасли и состоять из Общей и Особенной частей. При этом Общая часть природоресурсного права, по его мнению, должна включать в себя «ряд правовых институтов, содержащих нормы общего и особенного действия, которые регулируют отношения, связанные с добычей любых видов природных ресурсов, устанавливают принципы ресурсопользования, правовое положение субъектов и объектов природоресурсных правоотношений». Далее, он указывает, что «отношения, возникающие в связи с добычей отдельных видов природных ресурсов, регулируются нормами, включенными в институты Особенной части природоресурсного права: недропользование, водопользование, лесопользование, пользование объектами животного мира, пользование природными лечебными ресурсами» и т.д. [10].

Оценивая приведенное высказывание с позиции системного подхода, очень трудно согласиться с предлагаемой схемой соотношения природоресурсного права и других самостоятельных отраслей права, регулирующих конкретные отношения в сфере использования и охраны природных ресурсов (объектов): земли, недр, воды, леса, атмосферного воздуха, животного и растительного мира, поскольку такой подход приведет к полному хаосу отношений в этих сферах человеческой деятельности, он также лишает возможности познать и оценить производственную, технологическую, природоохранную сущность, а следовательно, и юридическую природу тех или иных отношений, связанных с использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов.

Заметим, что каждая отрасль права объединяет такие правовые нормы, которые регулируют особый, качественно определенный вид общественных отношений, объективно требующих специфической правовой регламентации. И главным фактором, обуславливающим отличие одной отрасли права от другой, является своеобразие общественных отношений, которые разнятся между собой своим содержанием, конкретными целями и задачами. Так, например, нормы земельного права регулируют отношения собственности на землю, землепользования и землеустройства, сохранения и

распределения земельного фонда, определения правового режима различных видов земель в соответствии с их административно-хозяйственным назначением; право о недрах регулируют отношения в сфере государственного геологического изучения недр, разведки недр, добычи полезных ископаемых, минерального сырья, подземных вод и лечебных грязей, строительства и эксплуатации подземных сооружений и другие специфичные отношения; лесное право регулирует отношения по использованию и охране лесного фонда в целях извлечения основных и второстепенных лесных ресурсов, а также для удовлетворения иных потребностей и т.д.

Все отрасли права, входящие в структуру «*природоресурсного права*» имеют различные предметы правового регулирования и специфичные, свойственные только им методы правового регулирования. Хотя следует сказать, что эти отрасли права имеют и ряд схожих элементов, но это обстоятельство не может служить основанием отнесения их к правовым институтам природоресурсного права и лишения самостоятельности в качестве отрасли права.

Вышеизложенные выводы позволяют рассматривать «*право о недрах*» как полноценную отрасль науки и учебную дисциплину. Если исследуемая отрасль казахстанского права ранее изучалась как наука «*горного права*», то на современном этапе развития общественных и производственных отношений необходим более широкий подход и пора уже смело «*право о недрах*» называть одним из отраслей казахстанской юридической науки, а «*горное право*» рассматривать как один из его правовых институтов.

В связи с этим и в учебных заведениях необходимо преподавать *право о недрах* как учебную дисциплину вместо *горного права*. Это обстоятельство требует разработки новых учебников, учебных планов и программ по «*праву о недрах*» в более широком аспекте, чем горное право, с учетом наличия множества новых отношений, складывающихся в сфере изучения пользования воспроизводства и охраны недр.

1. Толковый словарь русского языка под ред. Ожегова С.И., Шведовой Н.Ю. – М., 1999. – С.939.
2. Штоф А.А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. – СПб., 1896. – с.118
3. Стругов В.Д. Курс горного права. – СПб, 1907. – 310 с.
4. Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. – Алма-Ата, 1983. – С29.
5. Башмаков Г.С. Крупный шаг в развитии законодательства о недрах // Правоведение. – 1975. – №8. – С. 97–103.
6. Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. – Алма-Ата, 1983. – С.37-38.
7. Елюбаев Ж.С. Проблемы правового регулирования недропользования: отечественный опыт и зарубежная практика: // Монография // Алматы, 2010.- с.102-103.
8. Мухитдинов Н.Б. и С.П.Мороз С.П., Горное право в Республике Казахстан. – Алматы, 2004. – с.53.
9. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). – М., 1999. – С.221
10. Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С.160.

The author proposes in schools should teach law on mineral resources, as an academic discipline, instead of mining rights. This requires the development of new textbooks, curricula and programs for the "Law on Mineral Resources" in a broader context than the mining law, based on the availability of many new relationships emerging in the study of reproduction and use of mineral resources.

Н.С. Баумбетов

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Лес – это комплексный природный объект, являющийся одной из важнейших составляющих экологической системы не только нашей страны, но и всей нашей планеты. В связи с этим, сохранение леса является одной из составляющих экологической безопасности, которая, в свою очередь, является одним из стратегически фундаментальных компонентов национальной безопасности и важнейшим аспектом защиты интересов и приоритетов страны в международных интеграционных процессах.

Действующий Лесной кодекс Республики Казахстан был принят 8 июля 2003 года. Следует отметить, что это был верный шаг со стороны законодателя на пути совершенствования внутриказахстанского законодательства. Лесной Кодекс Республики Казахстан от 23 января 1993 года пережил Конституцию Республики Казахстан 1993 года, почти восемь лет проработал при ныне действующей Конституции РК от 1995 года, при этом безнадежно устарел во всех отношениях и уже не мог в полной мере регулировать все те отношения, которые возникли на базе новой Конституции РК и нового экономического уклада общества.