

*А.М. Тұрғанқұлов*

## **ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЖЕКЕЛЕГЕН ТАБИҒИ РЕСУРСТАРҒА ПАЙДАЛАНУ ҚҰҚЫҒЫНЫҢ КЕЙБІР МӘСЕЛЕЛЕРІ**

Жер және басқа да табиғи ресурстар бір адамның иелігінен басқа адамның иелігіне азаматтық құқықпен рұқсат берілген жолдар арқылы сатып алу-сату және де басқа да жолдар арқылы өте алады. Бұған сәйкес, табиғи ортаның компоненттері жалпы ереже бойынша шектеулі айналым қабілеттілігіне ие объектілер қатарына жатады, яғни азаматтық айналымдағы белгілі бір қатысушылардың немесе заңнамалық актілерде белгіленген тәртіпке лайық арнайы рұқсат негізінде жол берілген тараптардың иелігінде бола алады [1, 54-56 беттер].

Табиғи объектілер меншік объектілері ретінде адамдардың түрлі игіліктерін қанағаттандырады: экономикалық, экологиялық, денсаулық сақтау, рекреациялық, эстетикалық, мәдени, тәрбиелік және т.б. [2, 68-69 беттер].

Қазіргі таңда Қазақстан Республикасы тәуелсіз мемлекет ретінде танылып отырғаннан кейін еліміздің экономикалық қатынастарының дамуы аса ерекше мәнге ие болып, жер қойнауын пайдалану саласын реттеуге бағытталған бірқатар нормативтік-құқықтық актілер қабылданып, жүзеге асырылып жатыр. Республикамыз өзінің аумағында орналасқан пайдалы қазбаларының көп түрлілігі бойынша дүниежүзіндегі алғашқы орындарға ие болып отыр, яғни алтынның баланстық қоры бойынша еліміз әлемдегі 6-ші орынға ие, дүниедегі мұнай қоры бойынша 9-ші орынға ие. Өсерін тигізіп жатқан әлемдік дағдарысқа қарамастан мұнай саласындағы өндіріс көрсеткіштерін жоғарылатып және де оларды экспортқа шығаруға байланысты мүмкіншіліктердің артуы көзделініп отыр. Осыған байланысты 2011 жылдың қорытындысы бойынша 80,06 млн, тонна көлемдегі мұнай өндірілді, ал газ – 39,5 млрд [3].

Барланған кен орындарының баланстық қоры кем дегенде 2,6 млрд, тоннаны құрайды. Егер де 1993 жылы республикамыз 23 млн, тонна мұнай өндірсе, 2000 жылдың қарсаңында 45 млн тонна мұнай өндірді. 2010 жылы өндірілген 70 млн тонна мұнайдан шыға келе 2015 жылға таман еліміз 100-ге тарта млн тонна мұнай өндіруге бет бұруда [4]. Бірақ та аталған мақсатқа жетудің өзі қиынға түсіп отыр, өйткені әлем бойынша мұнай және көмірсутек шикізаттарына деген бағалар төмендетіліп жатыр. Осыған қарамастан жоғарыда көрсетілген мақсатқа жету ойының басты негізі мен мүмкіншілігі жеткілікті дәрежеде болғандығына байланысты алға ұмтылатындығымызда күмән жоқ. Мысалы: 2010 жылдың соңғы айларында өндіріс дәрежесі төменге түскен жоқ, керісінше кейбір жоғарылатулар байқалды. Ресей Федерациясымен орындалған келісім-шарттың нәтижесі бойынша қосымша 1,5 млн тонна мұнай тартылуы ықтимал. Осыған байланысты өзге де қуантатын мәліметтер орын алуда, әсіресе «КазМұнайГаз» ұлттық компаниясы» АҚ-ның қаржылық жылы 234,5 млрд теңге құрайтын табысқа ие болды [5]. Аталған фактор шет елдік инвесторлардың қаржылық және саяси тұрғыдағы еліміздің экономикалық жағдайына деген сенімін арттырып одан әрі дамытуда.

Кез келген саланың тұрақты дамуының кепілі ретінде шаруашылық қызметінің субъектілері үшін өз жұмысын жоғары деңгейде тез арада және де маңыздылығы кем емес болып табылатын, яғни тәжірибе бойынша туындауы мүмкін келіспеушіліктер мен мәселелерді әділ әрі заңи түрде шешуін қамтамасыз ететін мықты ойластырылған заңнамалардың қабылдануы болып табылады.

Бүгінгі күнде Қазақстан Республикасында аталған заңнама іске асырылып отыр. Еліміз тәуелсіздік алғаннан бастап, кез келген сала бойынша қоғамдық қатынастарды реттеуге бағытталған жаңа нормативтік-құқықтық негіз, әсіресе жер қойнауын пайдалану үшін аталған жүйе орын ала бастады.

Қазақстан Республикасының Президенті 1996 жылы шығарған «Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы», «Мұнай туралы» қаулылары өз кезегінде жер қойнауының өндірілуі, тасымалдануы, барлануы және өндірілуімен байланысты құқықтық қатынастардың елеулі кешенінің дамуы үшін аса ерекше мәнге ие түрткі берген болатын. Аталған қатынастардың іске асырылу барысында азаматтық, салық, әкімшілік, кеден, экологиялық құқық институттарының дамуы қатар жүзеге асырылды. Бұның нәтижесінде заңнамалардың сабақтас салалары құқықтық нормалардың қатарына өзара енуі үшін жер қойнауы саласындағы қатынастарды реттейтін өзара тәуелді және біртұтас құқықтық жүйе құрылды. Саяси, экономикалық, әлеуметтік және құқықтық алғышарттарды есепке ала отырып «Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы» Заң қабылданды. Кең жұрттың алдында аталған Заң III Еуразиялық энергетикалық форумында ұсынылған. Аталған заңның тиімділігінің белгісі – сөз жоқ, мемлекет пен оның азаматтарының мүдделерінің экономикалық нәтижелілігінде көрініс табуында. Осыған қатар, қолданыстағы Заң нормативтік акт болып

саналғаннан кейін заңи әдістемелік ережелеріне сәйкес болуы тиіс. Бірақ бұл жерде кейбір мәселелер бар. Қолданыстағы «Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы» Заңының алдында қолданылған Заң бойынша жер қойнауы саласындағы мақсаттары, қағидалары және де жер қойнауы туралы заңнамалардың негізгі міндеттері сақталынды. Жаңа Заң бойынша жер қойнауын пайдалану саласындағы қатынастарды реттеуге байланысты жер қойнауын пайдалану құқығының түрлері, талаптары және мазмұны бойынша нормалар енгізіліп, жер қойнауын қорғау және жер қойнауын пайдалану жөніндегі мемлекеттік бақылаумен қоса қоршаған орта мен жер қойнауын қорғауға қатысты келісім– шарттарды жасасу тәртібіне бағдарланған мемлекеттік органдардың өкілеттіктерінің жалпы сипаттамасы орын табуда. Жер қойнауына қатысты мемлекеттік сараптама, мемлекеттік мониторинг жүргізу, пайдалы қазбалардың кен орындарының мемлекеттік кадастры, техногенді минералды пайда болулар, зиянды заттар мен радиактивті қалдықтарды жерге көму, ағынды суларды орналастыру жөніндегі нормалар сақталынды. Ал жаңадан қабылданған «Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы» қолданысқа ие болғаннан кейін мұнай саласындағы қатынастарды реттейтін «Мұнай туралы» Заңы заң күшінен айырылды, яғни мұнай саласындағы қатынастар, теңізде орындалатын барлау және өндіріс қызметтері, мұнайгаз құбырларын құрастыру және іске жөнелту жұмыстары, теңіздегі мұнай операцияларын орындауда пайда болатын қалдықтарды жерге көму және басқа да теңіз және ішкі суларда жүргізілетін мұнай операцияларының орындалу талаптары жөніндегі нормалар дербес нормативтік–құқықтық акт арқылы емес, енді ортақ заңнамалық акт арқылы реттелінетін болады. Бірақ мұнай саласы еліміздің экономикалық жағдайының қарқынды дамуы үшін аса ерекше маңыздылығына ие орын алып отыр [6].

«Жер қойнауын пайдалану» термині қазіргі кездегі заңтану және экономика саласында түрлі мағыналар бойынша түсініледі. Осыған сәйкес, Қазақстан Республикасының Азаматтық Кодексінің Жалпы бөлімінде шектелген заттық құқық түрлерінің бірі ретінде белгіленген. Ең алдымен, заттық құқықтар өзінің немесе өзге меншігіне иелік етудің, пайдаланудың немесе тағдырын шешу бойынша әрбір индивидтің субъективтік құқықтары болып табылады. Бұнымен қатар заттық құқықтар жер қойнауын пайдалану саласындағы реттеуші құқықтық нормаларының жиынтығы болып саналады. Жер қойнауын пайдалану – жер қойнауына абсолюттік заттық құқықсыз көрініс таба алмайтын туынды термин және туынды құқық деп саналады. Жер қойнауына абсолюттік заттық құқық – жер қойнауына Қазақстан Республикасының аумағында тек мемлекеттің ғана иелігінде болатын меншік құқығы болып табылады.

Табиғи объект, тауарлық-материалдық құндылықтарға қарағанда үш негізгі қасиеттерге ие: пайда болуының табиғилығы, табиғаттың экологиялық жүйесімен арақатынасы және де өмір сүрудің қызметін атқару. Бұл – қолданыстағы заңнаманың қорғалуындағы табиғи жүйелердің қатарында орналасқан, экологиялық, экономикалық, мәдени және денсаулық сақтау қызметі мен адамзаттың өмір сүру сапалығын қамтамасыз ететін, табиғи түрдегі пайда болу белгілеріне ие табиғи ортаның құрама бөлігі болып табылады [7, 64-66 бб.].

«Жер қойнауын пайдалану құқығы» нормалар кешені ретінде құқық саласы болып табылмайды. Заңнамалық материалдардың аз мөлшерде болғандығына байланысты аталған құқықты салашық ретінде белгілеу қиынға түседі. Алайда өзінің реттеліну пәні ретінде табиғатты қорғау құқығы – қоршаған ортаны қорғау құқығының «салашығына» (тырнақшалар міндетті түрде қойылуы тиіс) мүлдем ұқсас. Бірақ та, егер де кез келген табиғи қорғалатын объект үшін құқықтық реттелінудің екі мақсаты – қорғауды зор иемденуді қолдану және қорғау болса, жер қойнауын пайдалану бойынша тек ғана қолдану әрекеті маңызды орынға ие. Жоғарыда айтылған тұжырымдамадан шыға келе жер қойнауын пайдалануға («пайдалану» терминінің мағынасы цивилистік пішінге ие) байланысты құқықтық нормалар кешенін экологиялық құқыққа емес, азаматтық құқыққа жақындатуға мүмкіншілік береді. Жер қойнауына қатысты нормаларға ие заңнамалар, әдеттегідей, азаматтық құқықпен қоса табиғатты қорғау құқығының қайнар көзі ретінде танылады. Осындай негізде Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2000 жылғы 21 қаңтар «Қазақстан Республикасында жер қойнауын пайдалану құқығын берудің тәртібін бекіту туралы» № 108 Қаулысы табиғат объектісі, қоршаған орта бөлігі (ҚР «Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы» Заңының 5-бабының мағынасына сәйкес) ретіндегі жер қойнауын арнайы, ерекше қорғау мен қадағалау қатынастарына иелілігі бойынша экологиялық құқықтың қайнар көзі ретінде қарастыруға болады. Аталған Қаулы заттық–құқықтық және меншіктік саладағы қатынастарын инвестициялық мәселелер мен өзге де сұрақтармен деталізацияланған қатынастарын байланыстырып азаматтық құқықтың қайнар көзі болып саналады.

Осы жерде азаматтық–құқықтық салада біз «өнімдерді бөлу туралы келісім» (ӨБК) терминін белгілеп қарастыруымыз жөн. Бұл мәселе бойынша жер қойнауын пайдалану қатынастарының ұйымдастырушылық–құқықтық нысандарының түрлі сәйкессіздік мәселелерінің зерттелуін талап

етеді. Аталған көрініс бойынша бір жақтан өзіміздің заңнамаларымыздың халықаралық құқықтық стандарттармен жақындауы көрініс табады, бірақ басқа жағынан жер қойнауын пайдаланудың қарапайым лицензиялық нысанындағы құқықтық режимнің ӨБК режимімен бірге жақындауы көрініс табады. Көріп отырғанымыздай, аталған шаралар жер қойнауын пайдаланудың тұрақтылығын қамтамасыз етуге бір ұйымдық-құқықтық нысандардың басқа ұйымдық-құқықтық нысандарға енуін болдырмауға жәрдемдеседі. Егер де, кейбір зерттеулерде бекітілуі бойынша, ӨБК-ның көмегімен инвестор ұйымдарды мемлекеттік қадағалаудан жалтару әрекеті қарапайым лицензиялық қатынастарға басымдық беру мәніне ие болуы мүмкін. Шет елдік инвесторлар үшін ыңғайлы жағдай жасау ұсыныстар негізінде отандық және шет елдік инвесторлар үшін тең деңгейлі жағдайларды ұйымдастыру туралы мәселе қозғалуда. Теңдік қағидасын бұзушылық отандық жер қойнауын пайдаланушыларды келеңсіз жағдайларға ұшыратуы мүмкін.

Қазіргі кездегі қолданыстағы жер қойнауын пайдалану туралы заңнамалар тау-кен өнеркәсібінің дұрыс жұмыс істеуін реттеуде әлі күнге дейін жеткіліксіз. Заңнамалық кемшіліктер жария-құқықтық (әкімшілік) саласындағы қатынастарын реттеумен қатар азаматтық-құқықтық қатынастарын реттеуде көрініс табады. Жария-құқықтық актілер арқылы, әдеттегідей, жер қойнауын пайдалануды басқару мен бақылау қызметі, жер қойнауына билік ету, жер қойнауы үшін рұқсат етілген ұсыну тәртібі мен төлемақылар бақыланса, азаматтық-құқықтық актілер арқылы таулы мүліктер мен шығарылған минералды шикізаттарға меншік құқығы және тау ұйымдары қатынастарының келісім-шарт нысандары реттелінеді. Бұның нәтижесінде аталған қатынастарды кодификациялаудың қажеттілігі мәселесі аса ерекше орынға ие.

Жер қойнауын пайдалануға қатысты жоғарыда орын тапқан келісім-шарттар бойынша ең қолайлы келісім-шарттардың ішінде өнімдерді бөлу туралы келісім болып табылады. Өкінішке орай, Қазақстан Республикасында «Теңізде мұнай операцияларын жүргізу кезіндегі өнімді бөлу туралы келісімдер туралы» Заңынан басқа жер қойнауының жекелеген басқа түрлеріне қатысты өнімдерді бөлу туралы келісімдердің тәртібін реттейтін заңнамалар қабылданған жоқ.

Аталған ұсыныстарға қоса, қолданыстағы және де болашақтағы ӨБК-нің тиімді әрекет етуі үшін мемлекеттік органдардың бастамасы бойынша заңнамалық, нормативтік-құқықтық актілер қабылдануы тиіс. Өз кезегінде олар:

- ӨБК-ның негізгі экономикалық көрсеткіштерін шығару және ұсыну әдістерінің бір қалыптатылуына жету қажеттілігі;
- ӨБК-ін жасасу барысында жол берілген анықталынбаған шығындардың деңгейін анықтау және бекіту қажеттілігі;
- ӨБК экономикалық механизмін бекіту уақыты аралығында инвесторлардың тиімді көрсеткіштерін жасырын түрде төмендету мүмкіншілігіне жол бермеуі;
- ӨБК-ін жасасу жөніндегі мұнай компанияларының ұсыныстарын дұрыс салыстыру және де тендер мен конкурс жеңімпаздарына қатысты шешімдерді сәйкесінше шығаруы;
- Мемлекет пен жер қойнауын пайдаланушылардың арасындағы ортақ келісімі негізінде ӨБК талаптарын қарастыруға ұсыныс берілуі қамтамасыз етілуі тиіс [8].

Демек, Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2008 жылғы 23 желтоқсандағы №1210 қаулысымен бекітілген Энергетика және минералдық ресурстар министрлігінің 2009 – 2011 жылдарға арналған стратегиялық жоспарында жер қойнауын пайдалану саласында отын-энергетикалық кешеннің және экономиканың өндіруші секторларының тиімділігі мен экономикалық қайтарымын арттыру, олардың жұмыс істеу ашықтығын қамтамасыз ету міндеті қойылды. Бұл жер қойнауын пайдалануды мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін (ЖП МББЖ) осы заманғы ақпараттық технологияларды енгізу арқылы оны ақпараттық-талдау жағынан қамтамасыз ету сапасын жақсарту есебінен арттыруды талап ететіндігі туралы жазылған болатын.

«Extractive Industries Transparency Initiative» - «ашықтық бастамасы» (EITI) Жобасының талап етілмеушілік қатерінің деңгейі төмен. Жобаны іске асыру жер қойнауын пайдалану саласындағы мемлекеттік басқару тиімділігін арттыруға мүмкіндік береді. Жер қойнауын пайдалану мәселелері Қазақстанның 2030 жылға дейінгі даму стратегиясының (№ 3 және № 5) ұзақ мерзімді басымдықтарына кіретінін ескере отырып, олар қазіргі күні де өзекті болып табылады. Осыған байланысты ЖП МББЖ жүйесінің жобалық қуатының жеткіліксіз орындалу қаупі ең төмен деңгейде болып табылады.

Экономикалық жағдай нашарлаған және мұнай, металдар мен басқа да пайдалы қазбалар бағасының түсу жағдайында жер қойнауын пайдаланушылардан түсетін инвестицияның көлемі түсіп кетуі мүмкін. Сондай-ақ бұған экономикалық жағдаймен қатар пайдалы қазбалар кенорындарын

игерудің тау-кен-геологиялық, технологиялық жағдайларының төмендеуі сияқты техногендік тәртіп жағдайы да себеп бола алады.

Жоба шеңберінде іске асырылатын ЖП МББЖ ақпараттық жүйесін 100%-дық қамтуға, тиісті нормативтік-құқықтық актілер мен регламенттерді қабылдау арқылы қол жеткізілуі мүмкін. Өндіруші салалар қызметінің ашықтығын, мемлекеттің осы сектордан түсетін кірістері туралы ақпараттың қол жетімділігін арттыру мемлекеттің тұрақты дамуының маңызды аспектісі болып табылады [9, 536].

2002 жылы Йоханнесбург қаласында тұрақты даму бойынша өткен Дүниежүзілік саммитінде Ұлыбританияның премьері – Тони Блэр «ашықтық бастамасын» ұсынды. 2005 жылдың қазан айында Қазақстан Республикасында ашықтық бастамасының халықаралық өлшемдерін енгізу өтініші болып табылатын (ЕІТІ) ашықтық бастамасын іске асыру жөніндегі Меморандумға қол қойылды. Соның өзінде Қазақстандағы 300-ге жуық жер қойнауын пайдаланушылардың ішіндегі 135-і ғана ЕІТІ стандартымен қамтылуда. Бұл көрсеткіш ЕІТІ-нің тәртібіне лайық емес. Өйткені қажетті 100%-дық көрсеткіштің орнына 50%-ынан кем көрсеткіш баршамызға мәлім болып отыр. ӨБК-нің пайда болуы мұнай саласындағы жүргізілетін операцияларының ашықтығына алғашқы бастама ретінде көрініс тапты.

Осыған байланысты еліміздің жер қойнауы қызметі саласындағы барлық компаниялар ЕІТІ-ге мүше болып кіретін болса, жер қойнауын пайдалану саласындағы мемлекеттік басқарудың сапалы деңгейі жоғарылатылады, жемқорлық пен кедейшілікпен күресудің бастамасы құрылады, жоғары деңгейдегі экономикалық және саяси тұрақтылық пайда болады, азаматтардың тараптары жағынан Үкіметке деген сенімділік дәрежесі артады.

1. Экологическое право/под ред. С.А. Балашенко, Т.И. Макаровой, В.Е. Лизгаро. - Минск, 2009.

2. Сапогин А.Н. Экологическое право. - Минск, 2007.

3. Қазақстан Республикасының мұнай және газ министрлігінің ресми сайты – <http://mgm.gov.kz> – Мұнайгаз саласындағы 2011 жылғы жұмыс қорытындысы.

4. «Тенгизшевройл» - [www.tengizchevroil.com](http://www.tengizchevroil.com) –ТШО (Тенгизшевройл) туралы// ТШО тарихы – 2012 жыл

5. [http://www.kmg.kz/press/company\\_news/press\\_release/5281](http://www.kmg.kz/press/company_news/press_release/5281) - Ұлттық компанияның жылдық табысы.

6. Д. Байдельдинов в современных условиях законодательство в сфере недропользования для эффективности регулирования отношений по разведке и добыче недр Казахстана должно выйти на новый уровень развития// Казахстанская правда// 2005-2010 Учёт.kz

7. Экологическое право/под ред. С.А. Балашенко, Макаровой Т.И., Лизгаро В.Е. - Минск, 2009.

8. 2005 - 2012 © ИД Казахстаника. [www.investkz.com](http://www.investkz.com) – А. Аккайсиева “Соглашения о разделе продукции в Казахстане: проблемы и пути совершенствования”.

9. Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2008 жылғы 23 желтоқсандағы № 1210 қаулысымен бекітілген Энергетика және минералдық ресурстар министрлігінің 2009–2011 жылдарға арналған стратегиялық жоспары. ([mgm.gov.kz/doc/str\\_plan2009-2011kaz100609.doc](http://mgm.gov.kz/doc/str_plan2009-2011kaz100609.doc))

\*\*\*

В данной статье автор рассматривает проблемы связанные с «прозрачностью операций» в сфере недропользования и предлагает пути решения данной проблемы.

\*\*\*

In the article there are researches problems which are connected with «transparency of the operations» in the sphere of the subsoil using and suggests ways of the solving the problems.

### *Ш. Есжанов*

## **ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЭКОЛОГИЯЛЫҚ БАҚЫЛАУДЫ ЖҮРГІЗУ ТӘРТІБІ**

Дамыған қоғамда әрбір адам өз денсаулығына жағымсыз көптеген жағдайлармен кездеседі. Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексінде Қазақстан Республикасы орнықты дамуының экологиялық негіздері бекітілген. Солардың бірі, адам өмірі мен денсаулығы үшін қолайлы қоршаған ортаны қамтамасыз ету жөніндегі мақсатқа мемлекеттің қол жеткізуі. Ал Қазақстан Республикасының экологиялық заңнамасының қағидаларының қатарында, экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету және қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік реттеу және табиғи ресурстарды пайдалану саласындағы мемлекеттік басқаруды атап өтуге болады. Осы аталған негіздер мен қағидаларды ұстанып қоршаған ортаны қорғау үшін мемлекеттік экологиялық бақылау дұрыс жүзеге асуы қажет. Экологиялық бақылаудың құқықтық негізін Қазақстан Республикасының 09.01.2007 жылы қабылданған Экологиялық кодексі болып табылады [1].

Экологиялық бақылау, бұл жалпы мемлекеттік бақылаудың бөлігі болып табылады. 2011 жылы Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік бақылау және қадағалау туралы заңы қабылданды, ол мемлекеттік бақылаудың және қадағалаудың жалпы құқықтық негіздерін реттейді және бақылау мен