

## РОЗДІЛ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 336.741.28

### ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

#### LEGAL ASPECTS OF REGULATION OF SUBSURFACE USE IN KAZAKHSTAN

**Акопова Э.А.,**

*магистр юридических наук  
кафедры таможенного, финансового и экологического права,  
научный сотрудник Института экологического права  
Казахского национального университета имени аль-Фараби*

**Салыхбаева А.Т.,**

*магистр юридических наук,  
преподаватель кафедры таможенного,  
финансового и экологического права  
Казахского национального университета имени аль-Фараби*

В статье рассмотрено законодательство Республики Казахстан в сфере регулирования права недропользования. Раскрыты основные аспекты действующего Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 года. Исследованы проблемы существующего законодательства, которые оказывают негативное влияние на инвестиционный климат Республики Казахстан.

**Ключові слова:** недропользование, правовое регулирование отношений в сфере недропользования, лицензионно-контрактная система, недра, инвестиционный климат.

У статті розглядається законодавство Республіки Казахстан у сфері керування права надрокористування. Відкриті основні аспекти діючого Закону Республіки Казахстан «Про недра та надрокористування» від 24 червня 2010 року. Досліджені проблеми сучасного законодавства, які негативно впливають на інвестиційний клімат Республіки Казахстан.

**Ключові слова:** надрокористування, правове регулювання відносин у сфері надрокористування, ліцензійно-контрактна система, недра, інвестиційний клімат.

In this article the legislation of the Republic of Kazakhstan in the sphere of regulation of the right of subsurface use is considered. The main aspects of the current law of the Republic of Kazakhstan «About a subsoil and subsurface use» of June 24, 2010 are opened. Problems of the existing legislation which have negative impact on investment climate of the Republic of Kazakhstan are investigated.

**Key words:** subsurface use, legal regulation of the relations in the subsurface use sphere, license and contract system, subsoil, investment climate.

В современных условиях недропользование является не только стратегической отраслью экономики, но и сплетением отношений, которые регулируются несколькими отраслями законодательства, в частности гражданским, экологическим, налоговым, земельным и т. д.

Необходимо отметить, что в силу своего особого места в экономике страны отношения в сфере недропользования должны быть детально урегулированы правовыми нормами, а также не допускать каких-либо двояких толкований с целью установления понятных для всех правил осуществления деятельности в сфере недропользования.

На современном этапе рыночных отношений в Казахстане особое значение имеет ситуация в недродобывающих отраслях. Развитие этих отраслей, осуществляемое с помощью привлечения иностранных инвестиций, должно дать толчок для развития рыночной инфраструктуры, основанной на стратегии импортозамещения путем увеличения отечественного производства наукоемкой продук-

ции с высокой долей добавленной стоимости. Эти направления в экономике республики дадут возможность отойти от сырьевой направленности нашей экономики, сберечь природные богатства для будущих поколений и восстановить экологический баланс в недродобывающих регионах. Нерациональная политика в отношении природных ресурсов, приводящая к их деградации, может вызвать то, что природные объекты, месторождения полезных ископаемых будут не в состоянии приносить ренту в дальнейшем или принесут ее меньше, чем могли бы приносить.

В решении этих актуальных для нашей республики вопросов важную роль имеет развитие системы правового регулирования отношений в сфере недропользования.

Объектом права недропользования выступает участок недр, который относится к категории недвижимого имущества и обладает всеми признаками индивидуально-определенной вещи.

Право недропользования возникает на основе сложного юридического состава: конкурса

инвестиционных программ, заключенного контракта на недропользование и акта предоставления земельного участка, с поверхности которого осуществляются операции по недропользованию. Однако в некоторых случаях это право возникает на основе некоторых других комбинаций юридических фактов, в частности, в силу права частной собственности или постоянного землепользования на земельный участок.

Хотя право недропользования относится к категории вещного права, оно возникает по общему правилу на основе договора (контракта на недропользование). В результате в данном случае имеет место переплетение относительных и абсолютных отношений, а также обязательственных и вещных прав, которые, однако, в своей совокупности в конечном счете формируют единый институт – правовое регулирование недропользования.

Отношение по предоставлению и передаче права недропользования, являясь возмездным и эквивалентным, с экономической точки зрения представляет собой отношение обмена, а точнее выступает разновидностью товарно-денежных отношений. Однако товарным элементом в данном отношении выступает не участок недр, а само право недропользования. В этом качестве право недропользования обладает всеми экономическими признаками товара (отчуждаемость, наличие цены, потребительская и меновая стоимость и прочее).

Институт права пользования недрами появился в Казахстане достаточно давно и с момента своего формирования претерпел большое количество изменений, в значительной степени вызванных изменениями общественных отношений по использованию недр. Но как с момента своего появления в казахстанском праве, так и до настоящего момента право пользования недрами выполняет очень важную задачу – регулирование использования невозполнимых природных ресурсов в интересах всего общества.

В мире существуют в основном две системы предоставления недр в пользование: 1) лицензионная, когда все условия (главным образом налоговые) предоставления недр оговариваются в лицензии, так что никакого контракта не требуется; 2) контрактная, когда все условия оговариваются в контракте, заключаемом недропользователем с правительством или уполномоченным государственным органом.

Действующий Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 года в настоящее время является базовым законодательным актом, который регулирует отношения, возникающие при осуществлении операций по недропользованию [1].

В первую очередь хотелось бы отметить, что новым законом о недрах существенно изменены полномочия государственных органов в сфере недропользования. В частности, множество полномочий по утверждению тех или иных подзаконных актов перенесены в компетенцию правительства. Это связано с недавними изменениями и дополнениями Закона Республики Казахстан «О частном

предпринимательстве», в соответствии с которыми государственный контроль над субъектами частного предпринимательства может проводиться лишь на предмет выполнения законов и постановлений правительства.

Кроме того, в новом законе о недрах были закреплены многие фактически существующие полномочия государственных органов.

Также необходимо отметить, что новый закон о недрах учитывает изменения в системе государственных органов, возникшие в связи с Указом Президента Республики Казахстан от 12 марта 2010 года «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан», в соответствии с которым возникли Министерства индустрии и новых технологий Республики Казахстан, а также Министерство нефти и газа Республики Казахстан.

Данный закон существенно ограничил применение единого контракта на разведку и добычу полезных ископаемых, а также существовавшее разделение контрактов на недропользование на соглашения о разделе продукции (СРП), концессионные, сервисные, смешанные и другие контракты. В законе были переработаны нормы, регулирующие вопросы казахстанского содержания в закупках товаров и услуг [2, с. 21].

Законом предусматривается возможность заключения следующих видов контрактов:

- контракт на разведку;
- контракт на добычу;
- контракт на совмещенную разведку и добычу;
- контракт на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, несвязанных с разведкой или добычей;
- контракт (договор) на государственное геологическое изучение недр.

При этом контракт на совмещенную разведку и добычу заключается по решению правительства РК только в отношении участков недр, месторождений, имеющих стратегическое значение и (или) сложное геологическое строение (п. 4, ст. 61).

Контракт на недропользование, по сути, является юридической формой выражения воли государства по предоставлению права недропользования конкретному субъекту. Порядок предоставления права недропользования определяется Правилами предоставления права недропользования, утвержденными постановлением правительства РК 30 декабря 2010 года № 1456 [3].

Законодательством о недрах и недропользовании предусматриваются следующие права недропользователя:

- 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, а в случае необходи-

мости 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 [4].

Одной из теоретических и практических проблем правового регулирования отношений в сфере недропользования является соотношение норм специального законодательства о недропользовании и норм гражданского законодательства, в том числе норм, регулирующих вещные и обязательственные правоотношения.

В соответствии с п. 3 ст. 2 Закона РК от 24 июня 2010 года «О недрах и недропользовании» гражданско-правовые отношения, связанные с правом недропользования, регулируются нормами гражданского законодательства, если они не урегулированы нормами данного закона. Таким образом, нормы гражданского законодательства к рассматриваемым отношениям применяются subsidiarily, в части, не урегулированной законодательством о недропользовании. Следует при этом отметить, что нормы законодательства о недропользовании, регулирующие обязательственные отношения, содержат по ряду вопросов существенные отличия в сравнении с нормами гражданского законодательства, регулирующего аналогичные отношения.

Анализ правового регулирования недропользования в Республике Казахстан показывает, что новое законодательство о недрах ужесточает условия заключения контрактов и осуществления права недропользования в Казахстане, а также создает ряд предпосылок для национализации добывающей отрасли промышленности. Это дает основание утверждать, что направление государственного регулирования, в частности в исследуемой сфере, во многом определяется формой государственного устройства и формой правления.

В действующем на сегодняшний день Законе Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» статья о гарантиях прав недропользователя претерпела значительные изменения. Согласно ст. 28 вышеуказанного закона недропользователю гарантируется защита его прав в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Изменения и дополнения законодательства, ухудшающие результаты предпринимательской деятельности не-

дропользователя по контрактам, не применяются к контрактам, заключенным до внесения данных изменений и дополнений.

Таким образом, можно резюмировать, что стабильность законодательства и гарантии от его изменений предоставляются только договорному партнеру государства.

Несмотря на проводимые реформы в сфере правового регулирования недропользования в Казахстане и достижения определенных положительных моментов, на современном этапе в системе законодательного регулирования недропользования в республике сохраняются некоторые недостатки и проблемы, а ведь для Казахстана, экономика которого пока еще основана на разработке сырьевых ресурсов, законодательство в сфере недропользования является одним из стратегически важных.

Опасения недропользователей вызывают усиление государственного контроля и ограничение прав недропользователей, и в этом они видят негативное влияние на инвестиционный климат в республике в целом.

Так, например, актуальный вопрос стабилизации волнует инвесторов, оперирующих или планирующих вхождение в сферу недропользования. Новый Закон о недрах использует формулировки, аналогичные формулировкам предыдущих законов.

Между тем предлагаемая фактическая гарантия прав от изменений в законодательстве уже невозможна, так как для применения гарантий стабильности изменения в законодательстве должны «ухудшать результаты коммерческой деятельности» недропользователя, а не положения недропользователя в целом, как предусматривал предыдущий закон. А налогообложение, таможенное регулирование и некоторые другие вопросы вообще исключены из гарантии стабильности по закону о недрах.

Такое положение не может не настораживать иностранных инвесторов, так как гарантии стабильности, предоставленные по ранее заключенным контрактам, также подвергаются пересмотру, что ставит под угрозу экономические интересы инвесторов.

Отсутствие ресурса недр как имущественной категории полностью исключает этот ресурс, основу национального богатства, из макроэкономических показателей страны, переводя его в нелегальную сферу.

Другим, уже правовым недостатком, является то, что действующее законодательство о недропользовании усложняет, а то и полностью препятствует реализации целевых установок, также закрепленных законодательно. Вследствие этого сложилась парадоксальная ситуация, когда реализация закона, изменяющего старую систему отношений, возможна лишь посредством нарушения закона, ее регламентирующего.

В совокупности эти качества неизбежно порождают в сфере недропользования устойчивую систему криминальных отношений.

Помимо этого, в более же широком контексте отсутствие оценки, а иными словами, обесценивание ресурса недр, безусловно, влечет за собой обесце-

нивание ресурсов нематериальных: политическо-го (статус и степень вовлеченности государства в международные отношения), управленческого (то же, но уже по отношению к экономическим отношениям) и человеческого (достоинство казахстанцев).

С одной стороны государство ужесточает ответственность природопользователей, в частности недропользователей за нарушение норм экологического законодательства, с другой стороны, на первом этапе предоставления права недропользования исключает соревновательный подход между потенциальными недропользователями по соблюдению экологических норм.

В целом в настоящее время законодательство о недрах и недропользовании сформировано и достаточно эффективно действует. С момента принятия первых законодательных актов Республики Казахстан прошло более двадцати лет. Вместе с тем, несмотря на то, что законодательство о недрах и недропользовании для Казахстана является одним из экономически и социально-значимых, до настоящего времени в нем не нашло отражения решение ряда вопросов, что влияет на инвестиционную привлекательность отрасли, увеличивает риски недропользователей и других участников гражданских правоотношений и создает некоторую неопределенность в возникающих отношениях.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. О недрах и недропользовании : Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года № 291-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10 июля 2012 г.).
2. Абдрахманова Г. Конституционные основы недропользования и права собственности на недра в Республике Казахстан и Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Г. Абдрахманова. – Челябинск, 2011. – 22 с.
3. Об утверждении Правил предоставления права недропользования : Постановление правительства РК 30 декабря 2010 года № 1456.
4. Накипов А. Законодательство о недрах. Обзор нововведений / А. Накипов, М. Лавренова // KAZAKHSTAN : [международный деловой журнал]. – 2010. – № 4. – С. 77–88.

УДК 349.42

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ СЕЛЯН В УКРАЇНІ GENERAL DESCRIPTION OF THE LEGAL STATUS OF VILLAGERS IN UKRAINE

Шуляренко Л.І.,

*викладач кафедри гуманітарних і соціальних наук  
Житомирського державного технологічного університету*

Статтю присвячено дослідженню проблем правового статусу селян в Україні. Звертається увага на проблеми тлумачення поняття «селянин». Охарактеризовано основні елементи правового статусу селян в Україні.

**Ключові слова:** селянин, правовий статус, правове становище, правосуб'єктність, права та обов'язки.

Статья посвящена исследованию проблем правового статуса крестьян в Украине. Обращается внимание на проблемы толкования понятия «крестьянин». Охарактеризованы основные элементы правового статуса крестьян в Украине.

**Ключові слова:** крестьянин, правовой статус, правовое положение, правосуб'єктность, права и обязанности.

The article studies the problem of the legal status of peasants in Ukraine. Addresses the problems of interpretation of the term «farmer». The characteristic of the basic elements of the legal status of peasants in Ukraine.

**Key words:** farmer, legal status, legal status, legal rights and obligations.

**Постановка проблеми.** Належне законодавче визначення правового статусу селян є вирішальним кроком як для підвищення рівня життя конкретного селянина, так і для відновлення добробуту села та в цілому в державі, відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. Саме від правового статусу значною мірою залежить активність суб'єкта, можливість прояву ним своїх здібностей, забезпечення потреб і захищеності з боку держави. У цьому зв'язку особливого значення набуває розробка правового статусу селян в Україні, який відповідатиме сучасним міжнародно-правовим стандартам прав людини.

Незважаючи на те, що окремі проблеми статусу деяких категорій селян (наприклад, членів вироб-

ничих сільськогосподарських кооперативів, спеціалістів сільського господарства) вже були предметом вивчення деяких вчених, комплексного наукового дослідження правового статусу селян в Україні не провадилося, незважаючи на те, що з'ясування соціальної ролі селянства та проблеми гарантування його прав визначається як один із нових напрямів наукових досліджень в Україні [1, с. 35]. Усе викладене й визначає актуальність теми цієї наукової праці.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти правового статусу селян були предметом дослідження відомих вчених у галузі аграрного права, таких як О.М. Браніцький, О.В. Гафурова, В.М. Єрмоленко, В.В. Носік, Т.О. Коваленко, С.І. Марченко, Н.І. Титова,