

# Управление недрами в Республики Казахстан: законодательство и практика

*Д.Л. Байдельдинов, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета КазНУ им. Аль-Фараби*

*Вопрос организации разведки и добычи полезных ископаемых на территории суверенного Казахстана всегда был не только экономическим, но и важнейшим политическим фактором, определяющим развитие страны. Законодательное обеспечение данного вопроса отражает те политические и социально-экономические процессы, которые проходили в нашей стране и показывают роль государства на том или ином этапе развития Казахстана.*

При разработке законодательства о недрах и недропользовании государство всегда исходило из права государственной собственности на недра. Поэтому управленческий процесс недрами исходит из приоритета государства. Государственное управление в области недропользования применяет императивный метод регулирования правовых отношений, это обусловлено правом государственной собственности на недра. Соответственно государство, будучи собственником недр в целях обеспечения рационального использования и охраны недр, регулирует процессы, происходящие в данной сфере. Государственное управление в Республике Казахстан по сути подразумевает исполнительную и распорядительную деятельность уполномоченных государственных органов, так как оно направлено не только на исполнение законов, но и на реализацию властных полномочий в области недропользования. Действующее законодательство, на основании которого регулируются отношения в сфере недропользования, основано на следующих принципах, направленных на обеспечение интересов государства:

- 1) обеспечение рационального, комплексного и безопасного использования недр;
- 2) обеспечение охраны недр и окружающей среды;
- 3) гласность проведения операций по недропользованию;
- 4) платность недропользования<sup>1</sup>.

Главной целью государственного регулирования в сфере недропользования является наиболее эффективное использование недр и их охрана. Реализация государственной политики в области недропользования возлага-

ется на Правительство Республики Казахстан, в компетенцию которого входит:

- 1) управление государственным фондом недр как объектом государственной собственности;
- 2) утверждение единых правил по рациональному и комплексному использованию недр при разведке и добыче полезных ископаемых;
- 3) определение участков недр и месторождений, предназначенных для удовлетворения государственных нужд в стратегических видах минерального сырья;
- 4) установление ограничений и запретов на пользование недрами в целях обеспечения национальной безопасности, безопасности населения и охраны окружающей среды;
- 5) определение компетентного органа по заключению и исполнению контрактов на недропользование по отдельным видам полезных ископаемых, за исключением общераспространенных, если иное не установлено законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан и т.д.

Необходимо отметить, что государственное управление представляет собой целую систему. Деятельность каждого элемента системы государственного управления, заключается в комплексной реализации функций, которые в основном связаны с рациональным использованием и охраной недр. Недра как средство

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV «О недрах и недропользовании».



производства используются в разных качествах. Так как государственное управление недрами применяется к разным категориям недр, следовательно, функции управления проявляются по-разному. Многогранность структуры системы управления в сфере недропользования обусловлена особенностями использования такого природного ресурса как недра, и для эффективной реализации целей и задач управления необходимо учитывать качественные характеристики недр. В действующем законодательстве можно выделить следующие функции государственного управления недрами:

- 1) реализация государственной политики в области использования недр;
- 2) предоставление права недропользования;
- 3) организация государственной экспертизы недр;
- 4) составление и ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых, государственные кадастры месторождений и проявлений полезных ископаемых, опасных геологических процессов;
- 5) осуществление контроля за соблюдением недропользователями законодательства Республики Казахстан о недрах и недропользовании;
- 6) осуществление контроля за рациональным и комплексным использованием недр, включая первичную переработку (обогащение) минерального сырья.

На сегодняшний день сфера недропользования является ключевой для экономики Казахстана. На практике государственное управление в области недр подвергается влиянию ряда экономических и политических явлений. Например, высокая инфляция в стране, грозит недропользователям огромной потерей финансирования, что, в свою очередь, приводит к утрате ликвидности отрасли недропользования. Следует отметить, что, несмотря на глобальный кризис и экономические трудности, отрасль недропользования остается наиболее конкурентоспособной отраслью казахстанской экономики. Это связано с уникальностью недр, их стратегическое значение в развитии экономики Казахстана позволяет государству быть регулятором правоотношений субъектов недропользования и предъявлять ряд экономических и технологических требований в целях обеспечения охраны недр и национальной безопасности. К примеру, проект по разработке месторождения «Кашаган» представлял особый интерес у инвесторов. Однако после инцидента связанного с утечкой газа на Кашагане, произошедшего почти сразу

после выхода на коммерческий уровень добычи, коммерческая добыча нефти приостановлена. По мнению некоторых экспертов, простаивание «Кашагана» невыгодно иностранным инвесторам, и грозит компаниям, вложившим в проект миллиарды долларов, потерей средств. Стоит отметить, что участниками данного проекта являются компании Eni, Royal Dutch Shell, Exxon Mobil, Total и «КазМунайГаз», которые владеют равными долями (по 16,81 %), китайская компания China National Petroleum Corporations (CNPC) выкупает 8,4 % у ConocoPhillips, а также 7,55 % принадлежит японской Inpex. Проект управляется совместной операционной компанией North Caspian Operating Company B.V.<sup>2</sup>

Необходимо также отметить, что договор о разведке, разработке и долевом распределении прибыли предусматривает право инвесторов пересматривать условия договора при наступлении чрезвычайных обстоятельств, повлекших за собой «экономические трудности». На сегодняшний день законодательство, в целях обеспечения рационального и эффективного использования недр, предусматривает следующие функции государственного регулирования:

- 1) государственный мониторинг недр;
- 2) государственная экспертиза недр;
- 3) ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых;
- 4) государственное хранение геологической информации;
- 5) ведение государственных кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых; захоронений вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недрах; техногенных минеральных образований<sup>3</sup>.

Проблема эффективного управления в области недропользования, была также затронута и в Послании Президента Республики Казахстан — Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства», где он привел десять глобальных вызовов XXI века, в числе которых и исчерпаемость природных ресурсов —

*«В условиях ограниченности, исчерпаемости природных ресурсов Земли беспрецедентный в истории человечества рост потребления будет подогревать разнонаправленные как негативные, так и позитивные процессы. Наша страна обладает здесь рядом преимуществ. Всевышний дал нам много природных богатств. Другим странам и народам будут нужны наши ресурсы. Нам принципиально важно переосмыслить наше отношение к своим природным богатствам. Мы должны научиться правильно ими управлять, накапливая доходы от их продажи в казне, и самое главное — максимально эффективно трансформи-*

<sup>2</sup> <http://tengrinews.kz>

<sup>3</sup> Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV «О недрах и недропользовании».



ровать природные богатства нашей страны в устойчивый экономический рост»<sup>4</sup>.

Исходя из вышеизложенного, мы считаем, что основными условиями проведения операций по недропользованию должна быть, экономическая эффективность этого процесса и использование высоких технологий разработки месторождений, так как нерациональное освоение всех видов ресурсов недр, может угрожать экономической безопасности страны. В целях обеспечения экономической стабильности и благоприятной обстановки в отрасли недропользования, необходимо усилить контроль и надзор деятельности недропользователей не только в процессе их деятельности, но и проводить тщательный анализ их деятельности на стадии экономической и экологической экспертизы проекта. По нашему мнению, основным и ключевым фактором при реализации конкретных проектов в сфере разведки, добычи и транспортировки полезных ископаемых в твердом, жидком и газообразном состоянии должен являться критерий экологической безопасности предполагаемого проекта в сфере недропользования. На наш взгляд, необходимо последовательно осуществить переход от системы государственного управления и контроля к гибкому регулированию и надзору в области тех рыночных процессов, которые на сегодняшний день происходят в сфере использования недр. Кроме того, для дальнейшего совершенствования государственно-правового механизма управления в сфере недропользования необходимо привлечь рядовых граждан и неправительственные общественные объединения. Например, реально проводить общественные слушания по наиболее значимым проблемам в области использования и охраны недр, в частности связанные с добычей и транспортировкой углеводородного сырья. Последний период времени показывает, что государство все чаще применяет административные процедуры, чтобы усилить собственное влияние в нефтегазовом секторе страны. Можно отметить, что действующий ныне Закон «О недрах и недропользовании» отличается от Кодекса «О недрах» (1995 г.) в том что, Кодекс 1995 г. действовал на основе норм контрактного права. В этом случае действовал гражданско-правовой метод равенства сторон. Действующее законодательство применяет другие методы. Поэтому, основной подход в управлении недрами со стороны государства должен претерпеть изменения в сторону соблюдения баланса интересов государства, недропользователей и населения. ❧

<sup>4</sup> Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства», 14 декабря 2012 г.

## Документы

### Президент Казахстана подписал поправки в законодательство об энергосбережении

Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев подписал Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам энергосбережения и повышения энергоэффективности», направленный на совершенствование механизмов повышения энергоэффективности и применения энергоэффективных технологий в секторе производства и потребления энергетических ресурсов, сообщается на сайте «Акорды».

Закон разработан в целях дальнейшего совершенствования механизма повышения энергоэффективности и применения наилучших энергоэффективных технологий в секторе производства и в сфере потребления энергетических ресурсов. Основной задачей Закона является обеспечение законодательной основы для осуществления деятельности энергосервисных компаний.

Все принятые поправки составляют 18 позиций. Поправки внесены в целях уточнения ответственности по энергосбережению, внесены поправки в КоАП, в проект закона внесен в этой связи новый дополнительный пункт, в связи с чем изменилось название законопроекта. Также предлагаются нормы по проведению экспертизы относительно объектов энергосбережения и по заключению энергосервисных договоров. Для субъектов аграрной сферы проведение энергоаудита отсрочено на шесть лет.

Также уточнены полномочия центральных госорганов в сфере энергосбережения в связи с необязательностью проведения энергоменеджмента. Данная норма поставлена на исключение.

«Новости-Казахстан». 14.01.2015.

### Мажилис одобрил поправки в проект закона о естественных монополиях

Мажилис парламента Казахстана в ходе пленарного заседания одобрил во втором чтении проект Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам естественных монополий и регулируемых рынков».

«Рассматриваемый законопроект направлен на повышение прозрачности тарифообразования, контроля за исполнением обязательств естественных монополий, а также на защиту прав потребителей. Законопроект одобрен Мажилисом парламента Казахстана в первом чтении 10 декабря 2014 г. В ходе работы депутатами внесен ряд изменений и дополнений», — отметил депутат нижней палаты Аскар Базарбаев.