

Государство и контракты на недропользование*

О.И. Ченцова, управляющий партнер юридической фирмы «Aequitas»,
кандидат юридических наук

Для полного раскрытия темы настоящей статьи необходим комплексный анализ, затрагивающий множество аспектов соответствующих отношений. Так, правовая регламентация юридического статуса государства в контрактах на недропользование зависит от решения таких концептуальных юридических вопросов, как правосубъектность государства в гражданско-правовых отношениях (включая его ответственность по обязательствам), базирующихся, в свою очередь, на фундаментальном вопросе о правосубъектности государства в целом (а также правосубъектности государственных органов). В задачу автора входит изложение позиции только по некоторым из имеющихся вопросов, в том числе по такому дискуссионному вопросу, как правовая квалификация контракта на недропользование.

Государство как суверен и как сторона контракта. Даже самое общее изучение истории права и гражданского права показывает, что тема участия государства в гражданско-правовых отношениях и статус государства в целом были и остаются предметом анализа многих юристов, прежде всего цивилистов, а также государствоведов, начиная от немецких и русских классиков юриспруденции и до самых известных юристов современности. Казахские цивилисты также исследовали данную тему. Несмотря на достаточно разнообразные позиции авторов, в целом признается, что государство может вступать в правоотношения либо в качестве суверена (т.е. властвующего субъекта), либо в качестве участника гражданских правоотношений (т.е. регулируемых гражданским законодательством), действующего на равных началах с иными участниками.

Существуют отношения, где легко определить, в какой именно роли выступает в них государство, и, соответственно, квалифицировать их правовой режим. Что касается недропользования и контрактов на недропользование, то здесь юридически (и политически!) все обстоит гораздо сложнее. Показательной в этом плане является дискуссия о статусе государства в контрактах на недропользование, инициированная в 2004 г. академиком С.З. Зи-

мановым. Его позиция активно критиковалась академиком М.К. Сулейменовым, а также Ю.Г. Басиным и другими цивилистами; в то же время по ряду положений она разделяется некоторыми юристами¹.

Суть дискуссии коротко сводится к следующему. С.З. Зиманов (начиная с 2004 г.) в ряде публикаций высказал мнение, что государство в контрактах на недропользование занимает особое положение, а «...в силу факта участия [в сделке] государства возникающие отношения в большей части являются государственными, иначе говоря, публично-правовыми». Кроме того, «...само участие государства в контракте, когда другой стороной в нем является негосударственная структура, независимо от того, национальная она или иностранная, придает контрактным отношениям «неравенство» в равенстве». И еще: «Законность, связанная с рамочными условиями контракта, вторична по отношению к законности, формируемой правомочиями и правоспособностью государства»².

* Настоящая статья изначально была подготовлена к Международной научно-практической конференции, посвященной памяти и 85-летию со дня рождения доктора юридических наук профессора Ю.Г. Басина, проходившей в г. Алматы 29–30 мая 2008 г., и в первоначальном варианте опубликована в сборнике «Государство и гражданское право» (Алматы, 2008). Тема статьи в рамках предмета конференции была выбрана не только ввиду ее высокой актуальности, но и потому, что такого рода проблемами в последние годы жизни много занимался Ю.Г. Басин. Его работы по-прежнему являются не только прекрасным источником для понимания самых сложных правовых проблем, но и служат образцом научного стиля, человеческой и научной корректности в спорах с оппонентами при самых непримиримых позициях сторон. За все это мы, ученики Юрия Григорьевича Басина, всегда будем ему благодарны.

¹ К сожалению, эмоциональная составляющая этой дискуссии, прежде всего в публикациях С.З. Зиманова, была более чем высока. При этом юристы, работающие с иностранными инвесторами, априори зачислялись им в «непатриоты», единственной целью которых является защита иностранных компаний. В связи с этим вспоминаю, как в одной из сложных жизненных ситуаций Юрий Григорьевич дал мне замечательный совет: «Только не оправдывайся!». Думаю, юристам, работающим с инвесторами, не следует оправдываться и, в частности, доказывать свой патриотизм. Хочется также верить, что все участники дискуссии руководствуются лучшими гражданскими и профессиональными чувствами, когда пытаются решить сложнейшие правовые проблемы.

² Зиманов С.З. Инвесторы и контракты. Должно ли государство защищать интересы Республики и народа в контрактных отношениях по недропользованию // Казахстанская правда. 2004. 27 мая.



Позиция цивилистов, прежде всего Ю.Г. Басина³ и М.К. Сулейменова⁴, а также других, состоит в том, что при рыночной экономике следует четко разграничивать публично-правовые и частноправовые сферы, в том числе при осуществлении недропользования. В качестве исходной позиции определено, что «...казахстанское государство может от своего имени вступать в гражданско-правовые обязательства, существенной и неперменной чертой каковых является взаимнезависимость участников, их полное юридическое равенство и их взаимная ответственность за нарушение принятых на себя гражданско-правовых обязанностей»⁵. Теория ограниченного иммунитета государства, находящая все более широкое признание в мире, также служит обоснованием правильности такой позиции. М.К. Сулейменов в связи с этим отмечает, что «...практически весь мир переходит к признанию того, что государство, вступая в частноправовые отношения, выступает как обычный субъект частного права, теряющий свои властно-правовые функции и право на судебный иммунитет»⁶.

Говоря о публично-правовых и частноправовых аспектах недропользования, Ю.Г. Басин очень точно пишет: «Никто и никогда не отрицал огромную роль публичного (государственного) обязательного для негосударственных недропользователей руководства всей сферой недропользования. В публичном нормативном обязательном порядке государство определяет возможность и процедуру предоставления недр частным недропользователям, основные условия контрактов, фискальные условия для недропользователей, условия контроля за их деятельностью, односторонние меры, предпринимаемые государством за нарушения публичного порядка недропользования, и многое другое. И лишь строго ограниченное государством поле предоставляется для свободного определения участниками условий контракта по взаимному соглашению. Вот только на этом поле

и проявляется специфика частного права — равенство сторон, без которого вообще несерьезно говорить о каком-либо контракте...»⁷.

Полностью соглашаясь с позицией Ю.Г. Басина, необходимо подчеркнуть, что сложность вопроса в значительной мере состоит именно в том, что в отношениях по недропользованию не всегда очевидно, где государство выступает в качестве суверена, а где — только как сторона контракта. Показательной иллюстрацией может служить норма о приоритетном праве государства, установленная статьей 71 Закона о недрах⁸, имеющая публичный характер, которую многие юристы толкуют как норму о преимущественном праве, имеющую гражданско-правовой характер.

Особенно сложным такое разграничение выглядит в современный период, который, как отмечает М.К. Сулейменов, «характеризуется резким усилением роли государства в гражданско-правовых отношениях, усилением вмешательства государства в хозяйственную деятельность субъектов гражданского права, смешением публично-правовых и частноправовых начал в гражданско-правовых отношениях с участием государства»⁹.

Разграничение публично-правовых и частноправовых отношений в недропользовании.

Отношения между государством и недропользователем могут быть структурированы, т.е. теоретически и законодательно может быть детально разграничен и определен их правовой режим — публично-правовой или частноправовой, хотя иногда это достаточно сложно сделать. При этом следует исходить из того, что существуют:

- 1) отношения (преимущественно публичного характера) между государством и недропользователем в связи с недропользованием;
- 2) в общем составе таких отношений между государством и недропользователем выделяются отношения частноправового характера в рамках контракта на недропользование, включая отношения до заключения контракта (например, конкурсные) и после заключения контракта (например, отношения после заключения договоров на землепользование).

В первом случае государство выступает как суверен, принимая и применяя законы и иные нормативные правовые акты, напрямую или опосредованно регулирующие недропользование. Эти регуляции включают наряду со специальным законодательством о недропользовании нормы государственного права, регулирующие право государственной собственности, в том числе на недра; уголовного и административного права, устанавливающие ответственность за нарушение законодательства о недропользовании, в том числе экологического;

³ Басин Ю.Г. Защита прав негосударственных участников гражданско-правовых обязательств с государством // Юрист. 2004. № 8. С. 22–25.

⁴ Сулейменов М.К. Государство как сторона контракта на недропользование. // Нефть, Газ и Право Казахстана 2004. № 1. С. 3–9, и ряд других публикаций.

⁵ Басин Ю.Г. Там же С. 22.

⁶ Сулейменов М.К. Законодательное регулирование участия государства в нефтяных контрактах в Республике Казахстан // Нефтегаз, Энергетика, Законодательство. 2004–2005. Выпуск 4. С. 23–33.

⁷ Басин Ю.Г. Там же. С.24.

⁸ Закон Республики Казахстан от 27 января 1996 г. «О недрах и недропользовании» с последующими изменениями и дополнениями (далее — Закон о недрах).

⁹ Сулейменов М.К. Государство и гражданское право: проблемы теории и практики // Юрист. 2008. № 7. С.14.



нормы земельного права, регулирующие такие важные вопросы, как порядок предоставления земельных участков для операций по недропользованию, земельные сервитуты и т.д.; технические нормы, устанавливающие технические правила в сфере недропользования и т.д.

Что касается отношений между государством и недропользователем в рамках контракта на недропользование, то они могут быть оценены как отношения частноправовые, в данном случае — договорные¹⁰, с учетом ряда важных особенностей. Для понимания вопроса о природе отношений государства и недропользователя в рамках контракта на недропользование необходимо определиться с вопросом о правовой природе этого контракта.

Правовая природа контракта на недропользование периодически обсуждается юристами, но говорить о каких-то общепризнанных концепциях по данному вопросу пока не приходится (как не приходится говорить о единстве взглядов по вопросу о классификации договоров вообще).

Объясняется это различными причинами, немаловажной из которых является та, что отношения между государством и недропользователем в рамках контракта сами по себе достаточно сложные уже потому, что при заключении контракта должен учитываться большой комплекс общественных отношений различного плана — экономических, политических, юридических, причем на много лет и даже десятилетий вперед. Контрактные отношения являются сложными и для их юридической квалификации, поскольку не урегулированы в требуемой степени законодательством, в том числе в силу недостаточной теоретической разработанности.

Полагаем, что для оценки правовой природы контракта следует принимать во внимание его субъектный состав, а точнее — оценить статус государства как стороны контракта, а также оценить условия (содержание) контракта.

Что касается условий (содержания) контракта, то действующее законодательство и основанная на нем практика позволяют разграничивать в документе, называемом «Контракт на недропользование», равно как в возникающих на его основе правоотношениях, гражданско-правовой договор с соответствующим режимом в качестве отдельной составляющей и нормы публичного характера, в правоотношениях по которым государство выступает в роли суверена, в качестве другой составляющей. Разнотипные регуляции, содержащиеся в одном документе, не делают его однородным, будучи не совместимыми по своей природе.

¹⁰ Вопрос о деликтах при осуществлении недропользования (например, касательно причинения вреда окружающей среде) оставлен за скобками.

Поступления в бюджет Казахстана от нефтяного сектора в 2009 г. ожидаются в размере 1,2 трлн тенге

Поступления в бюджет от нефтяного сектора в 2009 г. ожидаются в размере 1,2 трлн тенге. Об этом сегодня в ходе III ежегодной конференции Fitch Ratings по Казахстану сообщил вице-министр экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан Тимур Сулейменов.

«Так и планировалось, что все поступления, которые забюджетировались в размере 1,2 трлн, вернутся в бюджет», — сказал Т. Сулейменов.

«Это поступления от нефтяного сектора, которые традиционно идут в Национальный фонд и потом путем гарантированных трансфертов обычно перенаправляются на проекты развития», — пояснил он.

Вице-министр напомнил, что ранее все деньги от нефтяного сектора, поступающие в виде налогов, специальных платежей недропользователей, шли в Национальный фонд и оттуда на цели текущего бюджета или бюджета развития выделялись гарантированные трансферты.

«В этом году в связи с кризисом данный подход был пересмотрен, но только на краткосрочную перспективу. Соответственно все, что было забюджетировано по поступлению в Национальный фонд, поступив в Национальный фонд, вернется в государственный бюджет для того, чтобы решить все проблемы», — отметил Т. Сулейменов.

«В утвержденном бюджете с учетом последних корректировок данная цифра была порядка 843 млрд тенге — оставлялось на гарантированный трансферт. Однако в связи с тем, что Президент озвучил в своем послании определенные сферы, которые требовали дополнительного финансирования — социальная поддержка регионов, переподготовка кадров, — понадобился дополнительный трансферт в размере 347 млрд тенге... Отсюда складывается: гарантированный плюс целевой (трансферты. — Прим. агентства) в размере 1,2 трлн будут перенаправлены из Национального фонда в бюджет. Это будет в течение года по мере надобности», — пояснил вице-министр.

Как уже сообщалось, активы Национального фонда Казахстана на 1 апреля 2009 г. составили более 3 трлн тенге. «Активы Национального фонда по состоянию на 1 апреля 2009 г. составили 3 трлн 328,4 млрд тенге, за отчетный период поступило прямых налогов от предприятий нефтяного сектора 315,3 млрд тенге, что в сравнении с аналогичным периодом прошлого года больше на 69,4 млрд тенге», — сообщил сегодня на заседании Правительства министр финансов Республики Казахстан Болат Жамишев.

Национальный фонд Республики Казахстан основан в 2000 г. Указом Президента Республики Казахстан для выполнения сберегающей и стабилизирующей финансовых функций. В Национальном фонде Республики Казахстан аккумулируются, в основном, обязательные платежи в бюджет государства от установленного перечня предприятий нефтяного сектора страны.



Субъектами (сторонами) контракта на недропользование выступают с одной стороны государство — Республика Казахстан — в лице уполномоченного органа¹¹, а с другой — недропользователь (подрядчик), в качестве которого могут выступать казахстанские и иностранные физические и юридические лица. Заключая и исполняя контракт на недропользование, государство действует согласно Гражданскому кодексу Республики Казахстан (далее — ГК РК)¹² на равных началах с недропользователем, и к нему применяются нормы о юридических лицах (если иное не вытекает из законодательных актов)¹³. При этом, как отмечает Р. Книппер, государство «является юридическим лицом особого типа — не потому, что оно должно быть каким-то образом привилегированно в гражданско-правовых отношениях, а потому, что оно вынужденным образом обладает масштабом публичности»¹⁴.

Участие государства в контракте является особенностью такого рода договоров, в значительной мере влияющей на его правовой режим, но не на правовую природу договора как такового. Наличие в контрактах значительного количества публичных норм в совокупности с прямым присутствием в качестве стороны контракта государства в лице МЭМР (которое не только действует от имени государства при заключении и исполнении контракта, но и осуществляет публичные функции в недропользовании), а также подчинение контракта огромному количеству норм публичного права и вводит, на мой взгляд, в заблуждение некоторых исследователей относительно правовой природы контракта и не позволяет выделить в со-

ставе контракта на недропользование соответствующий гражданско-правовой договор.

К сожалению, действующее законодательство во многом изначально создает неравную основу положения государства и недропользователя в гражданско-правовой части контрактов. Примером являются нормы Закона о недрах о расторжении контракта государством в одностороннем порядке (п. 2 ст. 45-2). Могут быть приведены и другие примеры. Так, Закон о недрах, Модельный контракт¹⁵ и проект нового закона о недрах¹⁶ содержат нормы об ответственности подрядчика, но не содержат норм об ответственности государства. При этом Модельный контракт хотя и не является юридически обязательным для сторон, но МЭМР как компетентный орган настоятельно ориентирует на него недропользователей, и большинство контрактов воспроизводят структуру Модельного контракта.

Решению проблемы в значительной мере помогли бы более детальные и справедливые законодательные регуляции прав и обязанностей сторон контракта. Очевидно, что при формировании норм права, регулирующих договорные (т. е. гражданско-правовые) отношения, разумно и справедливо было бы применять соответствующие принципы. Например, изначально важно определить, за какие именно нарушения контракт может расторгаться досрочно. Логично, если бы за нарушения существенных условий (возможно, неоднократные), и только в судебном порядке.

Анализ этих и других норм гражданско-правовой составляющей контракта показывает, что хотя государство является равной стороной в контракте, его положение сходно с положением мажоритария в юридическом лице или положением монополиста, поскольку государство как суверен имеет возможность влиять на более слабую сторону — недропользователя — и даже заставить подчиниться своим требованиям и условиям. Возможно, в гражданско-правовых отношениях по недропользованию необходима специальная законодательная защита слабой стороны — недропользователя по аналогии с защитой миноритариев и ограничением прав монополистов.

Расторжение контракта в одностороннем порядке согласно законодательству возможно только по инициативе государства, но не подрядчика¹⁷. Сегодня государство может односторонне его расторгнуть без обращения в суд, по сути, за любое правонарушение. Закон о недрах содержит перечень оснований из 9 пунктов для расторжения государственного контракта в одностороннем порядке (п. 2 ст. 45-2). Большинство из этих оснований являются слишком общими либо чрезмерно жесткими. Например, государство может расторгнуть контракт в одностороннем порядке «при неприятии недро-

¹¹ В настоящее время — Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан (МЭМР), а в отношении контрактов на общераспространенные полезные ископаемые — областные (городов республиканского значения, столицы) исполнительные органы.

¹² А именно, согласно ст. 111 ГК РК «Участие государства в гражданских правоотношениях» и ст. 112 «Участие административно-территориальной единицы в гражданско-правовых отношениях».

¹³ Что основывается на ст. 114 ГК РК «Применение к государству и административно-территориальной единице норм о юридических лицах».

¹⁴ Книппер Рольф. Государство в гражданском праве // Юрист. 2008. № 7. С. 25.

¹⁵ Модельный контракт утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 июля 2001 г. № 1015 (далее — Модельный контракт).

¹⁶ Проект закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» в январе 2009 г. передан для рассмотрения в Парламент Республики Казахстан (далее — проект закона о недрах). Согласно проекту новый закон должен заменить действующие законы Республики Казахстан о недропользовании, в том числе Закон «О недрах» от 27 января 1996 г., Закон «О нефти» от 28 июня 1995 г. (далее — Закон о нефти), Закон «О соглашениях (контрактах) о разделе продукции при проведении нефтяных операций на море» от 8 июля 2005 г. (далее — Закон о СРП).

¹⁷ Для такой конструкции некоторые юристы видят то объяснение, что недропользователи, как правило, при любых условиях не идут на расторжение контракта с государством. В значительной мере это так, но, полагаем, далеко не всегда.



пользователями мер, предусмотренных статьей 70 настоящего Закона» (подп. 2 п. 2 ст. 45-2). В свою очередь, статья 70 устанавливает: «В случае нарушения недропользователем условий контракта компетентный орган письменным уведомлением может указать на необходимость устранения такого нарушения. В случае невыполнения требований уведомления в установленный срок компетентный орган вправе расторгнуть договор в соответствии со статьей 45-2 настоящего Закона». В таких случаях формально контракт может быть расторгнут в одностороннем порядке даже за несущественные нарушения.

Одновременно в качестве самостоятельного основания для расторжения статья 45-2 устанавливает существенность нарушения подрядчиком обязательств, установленных контрактом и программой работ. Однако указание на существенность нарушения не решает проблемы, поскольку данное понятие является оценочным, а это значит, что практика применения нормы может быть самой разной. Кроме того, оценку нарушению дает не суд, а государственный орган — МЭМР, который в данном случае одновременно выступает и контролирующим государственным органом, выполняющим публичные функции, и стороной контракта, что автоматически ставит вопрос о его объективности при оценке нарушений.

Недостаточно конкретизированные нормы об одностороннем расторжении контракта государством являются источником для совершения коррупционных правонарушений, поскольку формально даже мелкие нарушения недропользователей могут послужить поводом для расторжения контракта и, наоборот, серьезные — оставаться безнаказанными.

Нарушение жестких сроков, установленных в 2007 г. в статье 45-2 Закона о недрах¹⁸ для внесения изменений в контракты, регулирующие отношения касательно объектов (участков недр/месторождений), имеющих стратегическое значение, также являются основанием для одностороннего расторжения контрактов государством. При этом стратегическими объектами могут быть объявлены не изначально (т. е. до заключения контракта), а в любой момент его действия по усмотрению государства.

Проект нового закона о недрах, обсуждающийся в Парламенте Республики Казахстан, содержит в отношении расторжения контрактов сходные положения. Такое регулирование представляется не соответствующим не только гражданско-правовым принципам, но и общеправовому принципу справедливости.

¹⁸ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 24 октября 2007 г.».

Документы

Мажилис Парламента Республики Казахстан одобрил проект закона о поддержке возобновляемых источников энергии

Мажилис Парламента Республики Казахстан одобрил проекты законов «О поддержке использования возобновляемых источников энергии» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам поддержки использования возобновляемых источников энергии». Как отмечается в заключении Комитета по вопросам экологии и природопользования, законопроект разработан в целях реализации положения Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007–2024 годы по поддержке экологически эффективного производства энергии, в том числе использованию возобновляемых источников энергии.

Рассмотрены и обсуждены более 80 предложений, поступивших от депутатов и постоянных комитетов. В результате работы над законопроектом внесены дополнения, предусматривающие уточнение понятия «объект по использованию возобновляемых источников энергии», расширение компетенции Правительства Республики Казахстан в части определения порядка согласования и утверждения технико-экономических обоснований и проектов строительства по использованию возобновляемых источников энергии, что позволит регламентировать и упорядочить вышеуказанные процедуры, а также обеспечить их прозрачность для инвесторов.

По предложению Комитета по вопросам экологии и природопользованию в проект Закона внесена поправка, предусматривающая закрепление обязательств приобретения электрической энергии в полном объеме системным оператором у квалифицированных энергопроизводящих организаций. Это позволит обеспечить подключение квалифицированных энергопередающих организаций к сетям системного оператора в местах (регионах), где отсутствуют сети региональных электросетевых компаний.

С целью обеспечения устойчивых взаимоотношений между субъектами рынка электроэнергетики, проект Закона дополнен новым пунктом 7 статьи 9, предоставляющим квалифицированной энергопроизводящей организации право покупки электроэнергии у других энергопроизводящих организаций в случаях аварийного выбытия своих мощностей.

В проект Закона внесена поправка, в соответствии с которой порядок и сроки определения ближайшей точки подключения к электропередающим сетям, а также порядок покупки электрической энергии у квалифицированных энергопроизводящих организаций определяется уполномоченным органом.

Сопутствующими поправками предусматривается внесение изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, Земельный кодекс Республики Казахстан, законы Республики Казахстан «Об энергосбережении», «О естественных монополиях и регулируемых рынках», «Об электроэнергетике».



Условия (содержание) контрактов на недропользование. Как показывает практика, контракты на недропользование содержат условия, определенные сторонами в силу предписаний законодательства либо по их инициативе, а также в силу делового обыкновения (подкрепленного широко используемым в Казахстане начиная с 2001 г. Модельным контрактом), и условия, дублирующие положения применимого законодательства гражданско-правового и публичного характера¹⁹.

Контракт также должен подчиняться правилам, вытекающим из применимого к нему законодательства гражданско-правового характера (например, нормам о возмещении убытков) и публичного (например, нормам экологического, земельного, административного и др. законодательства, а также техническим нормам и т.д.). При этом в силу положений ГК РК нормы специального законодательства (законы о недрах, о нефти, о СРП) применяются к контрактам в качестве основных, а нормы гражданского законодательства — в качестве субсидиарных²⁰. Сами эти законы по своему содержанию являются комплексными актами, содержащими как гражданско-правовые нормы, так и публичные.

Модельный контракт (носящий рекомендательный с юридической точки зрения характер) и проект нового закона о недрах в статьях, регулирующих условия контрактов, среди таковых называют как условия гражданско-правового характера (например, общие права и обязанности сторон; выполнение субподрядных работ; ответственность подрядчика за нарушение условий контракта и др.), так и условия публичного характера (например, бухгалтерский учет, охрану окружающей среды, безопасность населения и персонала и т.д.).

Таким образом, контракт содержит нормы как гражданско-правового, так и публично-пра-

вового характера. Удельный вес норм публично-правового характера в контрактах чрезвычайно велик. Но включенные в текст контракта публичные нормы не приобретают характера договорных²¹, и при изменении правового регулирования к соответствующим отношениям должны будут применяться измененные публичные нормы, а не изложенные в контракте.

Полагаем, что контракт может содержать общее указание на необходимость исполнения тех или иных требований применимого законодательства, в том числе публичного, но нет необходимости дублировать такие нормы в контракте, содержание которого без ущерба может (и должно) быть освобождено если не от всех, то от значительного количества норм публичного права.

Другое дело, что законодательство (и прежде всего Закон о недрах) должно подробнее регулировать вопросы гражданско-правовых последствий нарушения недропользователями публичных обязательств, в том числе вопросы возможности расторжения контракта за неисполнение тех или иных норм публичного права.

Отдельно следует коснуться технических регуляций контракта на недропользование. Как известно, в состав контрактов включаются различные документы, имеющие преимущественно технический характер. Например, недропользователь обязан разрабатывать месторождение (в том числе строить, эксплуатировать, консервировать и ликвидировать скважины) согласно соответствующему проекту разработки месторождения, подчиняющемуся, кроме прочего, различным техническим нормам, СНиПам, САНПиНам и др. Технические нормы как таковые являются публичными по природе, так как устанавливаются государством и не могут меняться соглашением сторон. Но сама по себе обязанность недропользователя разрабатывать месторождение согласно технической документации (в том числе в части определенных в ней сроков) является гражданско-правовой, и ее неисполнение может повлечь за собой не только административные, но и гражданско-правовые последствия²².

Иные важные вопросы правового режима недропользования. Среди вопросов и проблем участия государства в контрактах на недропользование имеются особо важные вопросы и проблемы, требующие исследования.

Первоочередное значение имеет вопрос о государственных гарантиях стабильности законодательства (в рамках гражданско-правовых отношений по контракту — гражданского законодательства, в рамках недропользования в целом — и иных отраслей законодательства). Особенно важным является вопрос о налоговой стабильности и стабильности других плате-

¹⁹ Условия контракта на недропользование (как и любого договора) должны подразделяться на существенные, обычные и случайные. Поскольку законодательство о недропользовании не содержит ясных регуляций на этот счет, данный вопрос должен быть теоретически исследован и в дальнейшем решен законодательно. В данной статье эта тема не раскрывается.

²⁰ Буквально норма п. 3 ст. 1 ГК РК гласит: «К семейным, трудовым отношениям и отношениям по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, отвечающим признакам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, гражданское законодательство применяется в случаях, когда эти отношения не регулируются соответственно семейным, трудовым законодательством, законодательством об использовании природных ресурсов и охране окружающей среды» (п.1 ст.1 ГК РК говорит о товарно-денежных и иных основанных на равенстве участников имущественных отношениях).

²¹ В данном случае не принимается во внимание ситуация, когда публичные нормы (а именно налоговые и другие нормы о платежах) в силу положений применимого законодательства могут иметь характер договорных.

²² Более подробно о значении технических норм и проблемах их применения в недропользовании см.: Материалы пятой правовой Атырауской конференции. Атырау, 2007. С. 264.



жей недропользователя с учетом ранее действовавшего и изменявшегося законодательства. Эта тема не нова для исследований. Ю.Г. Басин также занимался данной проблемой, у него есть прекрасная статья «Государственные гарантии стабильности гражданского законодательства и их особенности»²³. Однако анализ соответствующих вопросов требует продолжения с учетом последних законодательных изменений и тенденций изменения.

Сравнительно недавно — начиная с 2007 г. — особо актуальным для недропользования является вопрос о стратегических объектах. И хотя уже имеется соответствующее законодательство, у него пока нет надлежащей теоретико-правовой основы, которая позволила бы регулировать этот вопрос без юридических ошибок.

Следующий важный вопрос касается национальной безопасности. Новейшее законодательство, в том числе о недропользовании, широко использует этот термин, и он в значительной мере влияет на правовой режим недропользования. Как справедливо отмечает М.К. Сулейменов, «самыми модными сейчас словами являются «национальные интересы» и «национальная безопасность» Казахстана. Если раньше широко внедрялся термин «экологическая безопасность», то теперь все более активно используется термин «экономическая безопасность»²⁴. Ключевой вопрос состоит в том, что понимать под «национальной безопасностью». Соответствующее определение, данное в Законе Республики Казахстан «О национальной безопасности», является очень широким и не позволяет адекватно его применять.

Стратегически важно при реформе законодательства о недропользовании учитывать и использовать возможности развивающегося с учетом практики гражданского права и гражданского законодательства. Необходима соответствие положений ГК РК и законодательства о недрах, максимальное использование разработанных и апробированных гражданско-правовых конструкций в отношениях по недропользованию. Разумное сочетание регулирования отношений по недропользованию гражданско-правовыми методами (гражданско-правовым договором) с нормами публичных отраслей права позволит эффективно управлять недропользованием с учетом интересов как частных субъектов, так и интересов государства. ❧

²³ Басин Ю.Г. Государственные гарантии стабильности гражданского законодательства и их особенности // Гражданское законодательство: Статьи. Комментарии. Практика. Избранное. Т. 3. Алматы, 2008. С. 60–72.

²⁴ Сулейменов М.К. Государство и гражданское право: проблемы теории и практики // Юрист. 2008. № 7. С. 13.

В ходе рассмотрения и обсуждения законопроекта внесены поправки в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, предусматривающие ужесточение мер ответственности за нарушение законодательства в области поддержки возобновляемых источников энергии. В целях повышения действенности норм, регулирующих отношения по определению ближайшей точки, сроков и порядка подключения к сетям энергопередающих организаций, предложены поправки, предусматривающие административные взыскания вплоть до лишения лицензии.

По инициативе Комитета по аграрным вопросам в проект Закона внесена поправка, предусматривающая дополнение в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях относительно наделения уполномоченного органа в области энергетики и минеральных ресурсов правом составления протокола об административном правонарушении.

Пресс-служба Аппарата Мажилиса Парламента РК.
22.04.2009.

Президент Республики Казахстан ратифицировал Соглашение между правительствами Республики Казахстан, Российской Федерации и Туркменистана о сотрудничестве в строительстве Прикаспийского газопровода

«Глава государства подписал закон «О ратификации Соглашения между Правительством Республики Казахстан, Правительством Российской Федерации и Правительством Туркменистана о сотрудничестве в строительстве Прикаспийского газопровода», — говорится в сообщении, передает Kazakhstan Today со ссылкой на пресс-службу главы государства.

«Текст закона публикуется в печати», — уточняет пресс-служба.

Как сообщалось ранее, закон предусматривает совместные обязательства сторон по созданию благоприятных условий сотрудничества в проекте, а также позволит осуществлять транспортировку туркменского и казахстанского газа в объеме до 20 млрд кубометров ежегодно, в том числе до 10 млрд кубометров туркменского и 10 млрд казахстанского газа. Таким образом, реализация данного Соглашения позволит развить экспортный и транспортный потенциал страны и будет способствовать развитию экономики Казахстана. Также в соответствии со статьей 3 соглашения стороны могут рассмотреть возможность увеличения мощности газопровода сверх этих объемов.

Основная цель Соглашения — увеличение транзитного потенциала Республики Казахстан по транспортировке природного газа, а также углубление взаимовыгодного сотрудничества в газовой отрасли государств-сторон, которое направлено на обеспечение надежной транспортировки возрастающих объемов природного газа по территориям стран-участниц и предусматривает совместные обязательства сторон по созданию благоприятных условий для экономической эффективности проекта.