

# Недропользование и виды пользования недрами: подход к определению ключевых понятий и принципов классификации с позиций экологического права

**В.Б. Ибрагимов**, заведующий отделом Института геологии НАН Азербайджана, кандидат технических наук

**А.М. Волков**, доцент кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов, кандидат технических наук, кандидат юридических наук

Как известно, правовые дефиниции, законодательно закрепленные и приобретающие тем самым качества официальной нормативности, обеспечивают смысловую полноту правовых нормативов, исключают двусмысленность в толковании правовых норм, что способствует единообразному, правильному применению действующего законодательства<sup>1</sup>. Нормы, в которых они выражены, выполняют в основном направляющую функцию в механизме правового регулирования. Их отсутствие в системе права лишило бы законодательство ясности, а процесс его применения сделал бы крайне затруднительным либо вообще невозможным. Отсутствие определений ряда понятий в современном российском законодательстве снижает эффективность юридических норм, вызывает отдельные коллизии в правоприменительной практике<sup>2</sup>.

Сказанное в полной мере относится к законодательству о недропользовании, совершенствование которого многие специалисты связывают с созданием четкого, корректного и единообразного понятийного аппарата<sup>3</sup>. Между тем сегодня такого единообразия нет даже в трактовке содержания ключевых понятий, таких как «недра», «ресурсы недр», «недропользование». Не затрагивая первые два понятия, которые были проанализированы ранее<sup>4</sup>, рассмотрим понятие «недропользование», которое имеет категориальный характер<sup>5</sup> и от толкования которого зависит правильное понимание других, связанных с ним понятий — «право недропользования», «система недропользования» и т.д. Используем для этого подход с позиций экологического права и законо-

дательства, полагая, что именно там должны находиться родовые для них понятия и их дефиниции («природопользование», «право природопользования» и др.).

На целесообразность такого подхода указывает профессор О.Л. Дубовик<sup>6</sup>. Она отмечает, что экологическое право, во-первых, способно значительно расширить багаж правовой науки и правовой практики в целом, развивая новые подходы и поставляя новую информацию, которая ранее отсутствовала в научном обороте, во-вторых, в определенной степени оно создает единую теоретическую базу для более традиционных отраслей, регулирующих использование природных ресурсов, то есть земельного, горного, водного и лесного права, и, более того, определяет стратегию поведения людей в этих сферах, наконец, в-третьих, взаимодействие экологического права с другими науками проявляется во взаимном их обогащении идеями, правовыми конструкциями, институтами.

<sup>1</sup> См.: Чернобель Г.Т. Правовые понятия и их применение в законах // Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000. С. 80.

<sup>2</sup> См.: Бошно С.В. Правоведение. М., 2004. С. 118.

<sup>3</sup> См.: Правовой режим минеральных ресурсов / Под ред. А.А. Арбатова, В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина, Л.А. Тропко. М., 2002. С. 5.

<sup>4</sup> См.: Ибрагимов В.Б. Недра и Закон «О недрах»: проблема соотношения понятий // Нефть, Газ и Право. 2010. № 3. С. 46–57; Он же. Ресурсы недр в законодательстве о недропользовании: основные понятия и их толкование // Нефть, Газ и Право. 2011. № 1. С. 13–23.

<sup>5</sup> Категории — это предельно общие, фундаментальные понятия, отражающие наиболее существенные закономерные свойства и соотношения реальной действительности и познания. См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 251.

<sup>6</sup> См.: Дубовик О.Л. Экологическое право. М., 2006. С. 75.



## Природопользование, виды природопользования

Общение человека с природой, постоянно необходимое ему для обеспечения своего существования, и есть в самом общем смысле слова природопользование. В основе жизни и существования человека и общества лежит пользование природой, поэтому исторически и фактически природопользование составляет фундамент общественной жизни, базисное отношение в сфере взаимоотношений общества и природы<sup>7</sup>.

Природопользование — конституционный термин (ст. 72 Конституции Российской Федерации). Профессор И.А. Игнатьева отмечает по этому поводу, что Конституция Российской Федерации ценна для развития экологического законодательства России не только содержанием своих правовых норм, теми правами и обязанностями, которые в них заключены, но и своей терминологией. Термины Конституции Российской Федерации являются определяющими для последующих законодательных актов, поскольку, как известно, за каждым термином стоит правовое понятие, которое, в свою очередь, должно иметь одну единственную дефиницию<sup>8</sup>. Между тем «одна единственная дефиниция» понятия «природопользование» отсутствует как в главном акте экологического законодательства — Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>9</sup> (далее — Закон «Об охране окружающей среды»), так и в других нормативных правовых актах этой сферы законодательства. Предпримем попытку сформулировать ее путем сопоставительного анализа имеющихся доктринальных и легальных определений рассматриваемого понятия, сведенных в таблицу 1 (см. с. 6).

Отсутствие определений ряда понятий в современном российском законодательстве снижает эффективность юридических норм, вызывает отдельные коллизии в правоприменительной практике.

У любого понятия имеются такие характеристики, как объем и содержание. Дефиниция представляет собой «определение понятия, раскрытие понятия путем перечисления его признаков, т.е. путем указания на содержание понятия»<sup>10</sup>. Из этого следует, что для любого определения прежде всего следует иметь четкое представление о существенных признаках понятия, каждый из которых необходим, а все вместе достаточны, чтобы с их помощью можно было отличить данный предмет (объект) от всех остальных и обобщить однородные предметы в класс<sup>11</sup>.

Несмотря на кажущееся разнообразие существенных признаков, характеризующих природопользование (см. табл. 1), из их числа относительно легко можно выделить ближайшее родовое понятие (*genus proximum*) и видовое отличие (*differentia specifica*). Родовое понятие (род) — это, как справедливо отмечает профессор А.К. Голиченков<sup>12</sup>, юридически обус-

ловленная (или, если короче, правомерная<sup>13</sup>, т.е. осуществляемая *ex iusta causa*<sup>14</sup>) деятельность граждан и юридиче-

ских лиц (далее — субъекты природопользования), а видовое отличие (в обобщенной форме) — это содержание, суть такой деятельности в рамках ограниченной области, т.е. в сфере природопользования: использование [и не только использование, как будет показано нами ниже. — Авт.] полезных свойств природы (окружающей природной среды) в целом или отдельных ее компонентов (природных объектов, природных ресурсов) для удовлетворения материальных и иных потребностей субъектов природопользования. Однако есть необходимость уточнить, конкретизировать приведенную формулировку видового отличия понятия «природопользование», чтобы добиться однозначности в ее понимании и толковании.

Во-первых, чем мы пользуемся, когда говорим о природопользовании? Если исходить из буквального толкования рассматриваемого понятия, то природой (окружающей природной средой). Однако пользователя, когда речь идет о получении им реальной пользы (выгоды) для себя из чего-нибудь, интересует, как правило, не все, что его окружает (будь то природа или космос)<sup>15</sup>, а конкретная вещь, которой он обладает и из которой хочет «извлечь» полезные свойства<sup>16</sup>. В нашем случае такой «вещью» может быть только природный объект или природный ресурс, что находит подтверждение и в экологическом законодательстве. Как справедливо отмечает профессор М.М. Бринчук, «...отношения по поводу

<sup>7</sup> См.: Право природопользования в СССР. М., 1990. С. 17.

<sup>8</sup> См.: Игнатьева И.А. Отражение конституционных норм в экологическом законодательстве России // Журнал российского права. 2003. № 5.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133 (с изм. и доп.).

<sup>10</sup> Краткая философская энциклопедия. М., 1994. С. 132.

<sup>11</sup> См.: Гетманова А.Д. Логика для юристов: Учеб. пособие. 5-е изд. М., 2008. С. 43.

<sup>12</sup> См.: Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов. М., 2008. С. 275.

<sup>13</sup> Правомерный — закономерный, основанный на праве. См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1988. С. 468.

<sup>14</sup> *Ex iusta causa* (лат.) — на законном основании.

<sup>15</sup> «Никто не обнимет необъятного», — весьма разумно рассуждал Козьма Прутков.

<sup>16</sup> См.: Трубецкой К.Н., Волков А.М., Титов Л.М. Горное право. М., 2005. С. 220.



использования и охраны природы фактически регулируются посредством регламентации использования и охраны ее отдельных объектов или ресурсов»<sup>17</sup>.

С позиций теории экологического права понятия «природный объект» и «природный ресурс» имеют определенное соотношение: природный ресурс — это *используемая или предназначенная для использования часть природного объекта*<sup>18</sup> [здесь и далее в подобных случаях выделено нами. — Авт.], «это главным образом запас природного вещества или энергии, который выявлен и признан пригодным для удовлетворения производственных или иных общественных потребностей <...> при этом не весь запас, а только тот, который можно освоить при современном уровне развития производительных сил»<sup>19</sup>. Аналогичной точки зрения придерживаются и другие известные ученые-юристы<sup>20</sup>. Исходя из этого объектом пользования будем считать природные ресурсы — живые и неживые ресурсы, находящиеся в любых природных объектах и обладающие полезными для человека свойствами (экологическими, экономическими, культурными, оздоровительными и др.)<sup>21</sup>.

Во-вторых, семантика слов «пользование» и «использование» при некоторой их смысловой близости все же различна: использование полезных свойств какой-либо вещи означает, что эти свойства ранее были выявлены, изучены, признаны пригодными и остается их только «употребить», пользование же — более широкое понятие, включающее *выявление, изучение, использование или сохранение полезных свойств* данной вещи (в нашем случае — природных ресурсов). Другими словами, эти понятия находятся в отношении подчинения<sup>22</sup> и, следовательно, их прямое или косвенное отождествление, допускаемое в ряде научных работ<sup>23</sup>, некорректно. *Distinguendum est inter et inter* (лат.) — нужно отличать одно от другого.

<sup>17</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2003. С. 58.

<sup>18</sup> См.: Голиченков А.К. Охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995–2004 гг. / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2004. С. 121–126.

<sup>19</sup> Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 27–28.

<sup>20</sup> См.: Дубовик О.Л. Указ. соч. С. 148; Бринчук М.М. Указ. соч. С. 58; Крассов О.И. Экологическое право. М., 2008. С. 30.

<sup>21</sup> См.: Экологическое право / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2006. С. 93.

<sup>22</sup> См.: Гетманова А.Д. Указ. соч. С. 53.

<sup>23</sup> См.: Хасанов Д.Г. Природопользование и негативное воздействие на окружающую среду: проблема соотношения понятий // Экологическое право. 2008. № 3. С. 14–18.

## Документы

### Парламент Казахстана принял поправки, вводящие уголовную ответственность за экологические нарушения

Мажилис Парламента Республики Казахстан согласился с поправками Сената по проекту закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по экологическим вопросам».

Таким образом, согласно Регламенту Парламента Республики Казахстан закон считается принятым и направляется на подпись главе государства.

Закон предусматривает внесение изменений и дополнений в Экологический, Уголовный, Бюджетный кодексы Республики Казахстан, Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. В частности, вводятся нормы, стимулирующие уменьшение объемов накопленных отходов, усиливающие уголовную и административную ответственности за экологические правонарушения.

Также законодательно устанавливается обязанность крупных компаний разработать программы управления отходами. Данная мера вводится с января 2013 г. За неисполнение показателей программы будут установлены штрафные санкции вплоть до применения к злостным нарушителям мер по приостановлению или даже лишению разрешений на эмиссии в окружающую среду. С целью повышения эффективности применения таких санкций предложено осуществлять их в судебном порядке.

С 2013 г. предприятия не будут облагаться платежами за накопленные отходы, что позволит им распределить высвободившиеся средства на программу по управлению отходами.

Кроме того, законом вводится механизм распределения квот на выбросы парниковых газов. Начиная с 2014 г. природопользователи, осуществляющие выбросы парниковых газов свыше 20 тыс. тонн в год, — а это крупные предприятия нефтегазовой, энергетической, горно-металлургической, химической отраслей промышленности, сельского хозяйства и транспорта — должны будут получать соответствующие квоты.

Квоты будут выдаваться на основе национального плана распределения, разрабатываемого министерством и утверждаемого правительством. Предприятия будут иметь возможность реализовывать проекты по снижению парниковых газов, а также торговать квотами между собой.

Природопользователи, осуществляющие выбросы парниковых газов до 20 тыс. тонн, не смогут торговать квотами, но им будет предоставлено право привлекать инвестиции для решения экологических проблем на своих предприятиях.



Таблица 1

Доктринальные и легальные определения понятия «природопользование»\*

Определение понятия	Источник информации
Доктринальные определения	
Природопользование – юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц по использованию объектов природы, осуществляемая, как правило, на основе соответствующей лицензии.	Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов. М., 2008. С. 275.
Природопользование – использование полезных для человека свойств окружающей среды – экологических, экономических, культурных, оздоровительных.	Экологическое право / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2006. С. 93.
Природопользование – использование человеком окружающей его природной среды с целью удовлетворения экономических, экологических, культурно-оздоровительных интересов.	Трубецкой К.Н., Волков А.М., Тимов Л.М. Горное право. М., 2005. С. 24, 225.
Природопользование – целенаправленная деятельность человека в сфере изучения и рационального использования природы, ее природных ресурсов, реализующего свои физические и умственные способности для получения определенных материальных благ.	Волков А.М., Зеленцов А.Б., Федоров В.А., Лютягина Е.А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: Учеб. / Под общей ред. А.М. Волкова. Издание 2-е, пер. и доп. М.: Щит-М, 2011. С. 17.
Природопользование – 1) совокупность всех форм эксплуатации природно-ресурсного потенциала и мер по его сохранению. Включает: а) извлечение и переработку природных ресурсов, их возобновление или воспроизводство; б) использование и охрану природных условий среды жизни и в) сохранение (поддержание), воспроизводство (восстановление) и рациональное изменение экологического баланса (равновесия) природных систем, что служит основой сохранения природно-ресурсного потенциала развития общества; 2) использование природных ресурсов в процессе общественного производства для целей удовлетворения материальных и культурных потребностей общества.	Реймерс Н.Ф. Природопользование. М., 1990. С. 404–405.
Природопользование – теория и практика рационального использования человеком природных ресурсов.	Клубов С.В., Прозоров Л.Л. Геоэкология: русско-английский понятийно-терминологический словарь. М., 1994. С. 62.
Природопользование – пользование природными ресурсами (землей, недрами, водами, лесами и др.).	Перчик А.И. Горное право. М., 2002. С. 16.
Природопользование – воздействие человека на природную среду в процессе ее хозяйственного использования.	Волков А.С. Природопользование. Терминологический справочник. М., 2006. С. 388.
Природопользование – использование полезных свойств природных объектов (ресурсов), природы в целом как общественное отношение между людьми по поводу природных благ, регулируемое природоресурсным законодательством, а также Федеральным законом «Об охране окружающей среды».	Экология. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2001. С. 331–332.
Пользование (землей, недрами, атмосферным воздухом, лесами, растительным миром вне лесов и др.) – юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц, связанная с использованием земли, недр, атмосферного воздуха, лесов, растительного мира вне лесов и др. природных объектов.	Голиченков А.К. Указ. соч. С. 249–251.
Землепользование – пользование земельными участками, осуществляемое по определенным правилам.	Голиченков А.К. Указ. соч. С. 121.
Водопользование – порядок, условия и формы использования водных ресурсов в хозяйственной деятельности человека.	Галай Е.И. Использование природных ресурсов и охрана природы. Минск, 2008. С. 238.
Легальные определения	
Природопользование – рациональное и экономное использование природных ресурсов для удовлетворения социально-экономических потребностей общества без нарушения экологического равновесия окружающей среды с учетом потребностей будущих поколений.	Закон Азербайджанской Республики от 8 июня 1999 г. № 678-1Г «Об охране окружающей среды».
Пользование животным миром – юридически обусловленная деятельность граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по использованию объектов животного мира.	Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.
Водопользование – использование различными способами водных объектов для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц.	Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

\* В целом и применительно к отдельным природным ресурсам.





С учетом изложенного сформулируем исковую дефиницию следующим образом<sup>24</sup>: **природопользование — это правомерная деятельность граждан и юридических лиц по выявлению, изучению, использованию или сохранению полезных свойств природных ресурсов с целью удовлетворения своих материальных и иных потребностей.** В данном случае, как нам представляется, мы учли все возможные и юридически значимые действия субъекта природопользования: сперва он выявляет (и предварительно оценивает) полезные свойства интересующего его природного ресурса, затем изучает их (чтобы убедиться в том, что эти свойства действительно полезны и убедить в этом других) и по результатам изучения принимает решение — использовать сейчас (если они удовлетворяют принятым стандартам качества, экологически безопасны, технологически доступны и т.д.) или сохранить для будущих поколений (если они уникальны, т.е. представляют особую научную или культурную ценность).

В природоресурсном законодательстве и науке экологического права приводится ряд классификаций видов природопользования<sup>25</sup>. Наиболее общей является классификация, основанием<sup>26</sup> которой служит *объект природы*. По этому основанию различают следующие виды природопользования: землепользование, **недропользование**, водопользование, пользование атмосферным воздухом<sup>27</sup>, лесопользование, пользование растительным миром (вне лесов), пользование животным миром. В пределах каждого вида возможно дальнейшее деление понятия, но уже по другому основанию (чаще всего по целевому назначению объекта).

Виды природопользования по этому основанию определяются природоресурсным законодательством с учетом специфики природного ресурса и удовлетворяемых им общественных потребностей.

Так, Земельный кодекс Российской Федерации<sup>28</sup> (ст. 7) выделяет земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов, земли промышленности, энергетики,

<sup>24</sup> *Definitio fit per genus proximum et differentiam specificam* (лат.) — определение дается через ближайшее родовое понятие и видовое отличие.

<sup>25</sup> См.: Бринчук М.М. Указ. соч. С. 160.

<sup>26</sup> Основание — признак, по которому производится деление объема понятия. См.: Гетманова А.Д. Указ. соч. С. 74.

<sup>27</sup> Правда, в юридической литературе о пользовании атмосферным воздухом говорится реже и меньше, чем о пользовании другими природными ресурсами. В этой сфере более остро стоят вопросы, связанные с охраной атмосферного воздуха, а не с регулированием его использования.

<sup>28</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 (с изм. и доп.).

## Мажилис Казахстана одобрил проект закона «О газе и газоснабжении»

Мажилис Парламента Республики Казахстан одобрил на своем пленарном заседании проект закона «О газе и газоснабжении».

Документ разработан в целях обеспечения энергетической и экологической безопасности Республики Казахстан, создания условий для бесперебойного обеспечения газом максимально широкого круга потребителей и увеличения доли газа в топливно-энергетическом балансе республики и особенно создания условий для эффективного использования добываемого попутного газа на нужды Казахстана, указывается в заключении Комитета по вопросам экологии и природопользованию.

По предложению депутата Ивана Чиркалина переработана статья законопроекта, регламентирующая вопросы государственного регулирования цен оптовой реализации газа на внутреннем рынке, внесены изменения в компетенцию правительства и центральных исполнительных органов.

По предложению депутата Серика Темирбулатова в иной редакции изложена статья, определяющая цели, принципы и задачи государственного регулирования в сфере газоснабжения, а также введен ряд поправок, направленных на приведение норм законопроекта в соответствие друг с другом и с нормами действующих законодательных актов.

По словам министра нефти и газа Республики Казахстан Сауата Мынбаева, законопроектом предусмотрено утверждение плана поставок газа на внутренний рынок исходя из потребностей регионов. «Кроме того, в целях исключения с газового рынка фирм-однодневок, не имеющих соответствующей материально-технической базы, по инициативе депутатов предусмотрено введение аккредитации газосетевых организаций», — пояснил он. Предельные оптовые цены на сжиженный газ будут определяться правительством.

«Мы полагаем, что с введением данного механизма будет существовать приемлемая ценовая разница между экспортными и внутренними ценами. Согласие на такой подход от правительства получен», — отметил министр.

«Впервые на законодательном уровне предлагается ввести понятие единой системы снабжения товарным газом. Отныне все разрозненные объекты системы газоснабжения вне зависимости от формы собственности и принадлежности будут объединены в единую систему. Предполагается, что все ее объекты будут функционировать под контролем единой диспетчерской службы, что обеспечит надежную работу, безопасность, а также будет способствовать бесперебойному обеспечению внутренних потребностей в товарном газе», — добавил глава министерства. Также депутаты одобрили в первом чтении сопутствующий законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам газа и газоснабжения».



транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения, земли особо охраняемых природных территорий и объектов, земли лесного фонда, земли водного фонда, земли запаса.

Водный кодекс Российской Федерации<sup>29</sup> устанавливает, что водные объекты могут использоваться для следующих целей (ст. 37, 43–54): питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; сброса сточных вод и (или) дренажных вод; производства электрической энергии; водного и воздушного транспорта; сплава древесины; лечебных и оздоровительных целей; рекреационных целей; рыболовства и охоты; разведки и добычи полезных ископаемых; обеспечения пожарной безопасности.

Согласно статье 10 Лесного кодекса Российской Федерации<sup>30</sup> леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению подразделяются на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса.

Важное юридическое значение имеет также классификация видов природопользования, основанная на их разделении на общие и специальные по критерию «основание возникновения права природопользования»<sup>31</sup>. Общее природопользование является общедоступным, то есть не требует в каждом конкретном случае особого разрешения со стороны компетентных государственных органов, а также юридических или физических лиц, за которыми природные объекты закреплены на праве пользования. Оно связано с реализацией естественного права каждого на благоприятную окружающую среду, гарантированного Конституцией Российской Федерации и закрепленного непосредственно

в нормативных правовых актах природоресурсного законодательства с указанием в необходимых случаях пределов и условий общего пользования природными ресурсами.

Например, в соответствии со статьей 11 Лесного кодекса Российской Федерации граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных

для употребления в пищу лесных ресурсов, а также недревесных лесных ресурсов. При этом: а) они обязаны соблюдать правила пожарной

и санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и ухода за лесами; б) им запрещается осуществлять заготовку и сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу Российской Федерации, Красные книги субъектов Российской Федерации, а также грибов и дикорастущих растений, которые признаются наркотическими средствами в соответствии с действующим законодательством.

Специальное пользование землей, недрами, водами, лесами и другими природными ресурсами связано, как правило, с удовлетворением экономических интересов общества, отдельных юридических и физических лиц. Оно осуществляется в соответствии с разрешительной системой, то есть требует получения в установленном законом порядке разрешения (лицензии) на выполнение того или иного вида деятельности по определенным правилам, характеризуется платностью и необходимостью документального закрепления права пользования природным ресурсом в границах отведенного участка (земельный участок, горный отвод, лесной участок и т.д.).

## Недропользование, виды недропользования

Недропользование, как было показано выше, является видом природопользования<sup>32</sup>. Термин, обозначающий собственно понятие «недропользование», имеющее категориальный характер, часто встречается и в юридической литературе<sup>33</sup>, и в законодательстве о недрах<sup>34</sup>. Несмотря на это правовая дефиниция данного понятия отсутствует в рамочном Законе Российской Федерации «О недрах»<sup>35</sup> (далее — Закон «О недрах»), что вызывает необходимость обратиться к доктринальным определениям (см. табл. 2 на с. 10).

<sup>29</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381 (с изм. и доп.).

<sup>30</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278 (с изм. и доп.).

<sup>31</sup> См.: Бринчук М.М. Указ соч. С. 162–168; Дубовик О.Л. Указ. соч. С. 232.

<sup>32</sup> Это обстоятельство будет использовано нами далее при выборе *genus proximum* в дефиниции понятия «недропользование».

<sup>33</sup> См.: Перчик А.И. Горное право. М., 2002; Трубецкой К.Н., Волков А.М., Титов Л.М. Горное право. М., 2005; Левзнер М.Е. Горное право. М., 2006; Кокин В.Н. Недропользование: теоретико-правовой анализ. М., 2005; Горное право / Под. ред. И.А. Ларочкиной и Р.Н. Салиевой. М., 2010 и др.

<sup>34</sup> Есть даже мнение, что законодательство о недрах следует рассматривать как законодательство о недропользовании. См.: Перчик А.И. Указ. соч. С. 18.

<sup>35</sup> Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823 (с изм. и доп.).

**Недропользователей Карачаганана не будут ограничивать в привлечении иностранных кадров до 2015 г.**

Власти Казахстана не будут ограничивать недропользователей Карачаганакского, Северо-Каспийского, Тенгизского проектов в привлечении иностранных специалистов до 2015 г., следует из постановления правительства, опубликованного в официальной прессе.

Документом вносятся изменения и дополнения в постановление «О мерах по реализации Закона Республики Казахстан «О занятости населения».

В частности, поправками устанавливается, что выдача уполномоченным органом разрешений на привлечение иностранной рабочей силы работодателям производится при соблюдении ими следующих условий: общая численность привлеченных и привлекаемых иностранных специалистов первой категории не должна превышать с 1 июля 2011 г. до 1 января 2012 г. 50 % от общего числа работников, относящихся к первой категории, с 1 января 2012 г. — 30 % от общего числа работников, относящихся к первой категории. Общая численность привлеченных и привлекаемых иностранных специалистов второй и третьей категорий не должна превышать с 1 июля 2011 г. до 1 января 2012 г. 30 % от общего числа работников, относящихся ко второй и третьей категориям, с 1 января 2012 г. — 10 % от общего числа работников, относящихся ко второй и третьей категориям.

Между тем отмечается, что «действие настоящего пункта не распространяется на недропользователей Карачаганакского, Северо-Каспийского, Тенгизского проектов, а также их операторов, подрядных и субподрядных организаций (за исключением организаций, привлекаемых самими субподрядчиками) до 1 января 2015 г. при условии предоставления документов, подтверждающих их участие в указанных проектах».

Также действие правил не распространяется на субъекты малого предпринимательства до момента вступления Республики Казахстан во Всемирную торговую организацию.

«Новости-Казахстан». 02.11.2011

**Правительство Республики Казахстан одобрило поправки, направленные на реформирование системы банкротства**

15 ноября Правительство Республики Казахстан одобрило законопроект, направленный на реформирование системы банкротства и на реализацию программы посткризисного восстановления и оздоровления конкурентоспособных предприятий.

«Основными направлениями разработанного законопроекта являются внесение изменений и дополнений в закон о банкротстве, предусматривающие процессуальное

В доктринальных определениях понятия «недропользование», как следует из их сопоставительного анализа, наблюдается своеобразный терминологический разнобой: в содержание понятия включается то совокупность видов пользования недрами<sup>36</sup>, то процесс (?) извлечения из них выгод<sup>37</sup>, то деятельность (какая?) в рамках полученной лицензии или заключенного соглашения о разделе продукции<sup>38</sup> и так далее. Не будем вдаваться в дискуссию по этому поводу (*veritas nimium altercando amittitur* (лат.) — истина теряется в результате споров), используем более простой путь и по аналогии с приведенной выше дефиницией родового понятия «природопользование» сформулируем искомое понятие следующим образом: **недропользование — это вид природопользования, связанный с выявлением, изучением, использованием или сохранением полезных свойств ресурсов недр.**

Поскольку недропользование охватывает широкий спектр работ (начиная от геологического изучения недр и кончая освоением подземного пространства), то и число возможных видов и разновидностей пользования недрами довольно значительно, что предопределяет необходимость их научной систематизации и классификации, в том числе в рамках законодательства.

Впервые виды пользования недрами появились в законодательстве СССР и союзных республик о недрах в 1976 г.<sup>39</sup> Были выделены четыре вида пользования недрами: геологическое изучение; добыча полезных ископаемых; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; удовлетворение иных государственных и общественных потребностей.

В первоначальном варианте **Закона «О недрах»** (1992 г.) были перечислены уже пять видов пользования недрами: геологическое изучение; добыча полезных ископаемых, в том числе использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение; сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

<sup>36</sup> См.: Волков А.С. Природопользование. Терминологический справочник. М., 2006. С. 317; Правовой режим минеральных ресурсов. С. 167–169.

<sup>37</sup> См.: Кокин В.Н. Указ. соч. С. 21.

<sup>38</sup> См.: Дзейтов С.А. Государство и правовое регулирование отношений в области недропользования. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999. С. 107.

<sup>39</sup> Закон СССР от 9 июля 1975 г. «Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» (вместе с Основами законодательства) // Ведомости ВС СССР. 1975. № 29. Ст. 435.



Таблица 2

Доктринальные и легальные определения понятия «недропользование»

Определение понятия	Источник информации
Доктринальные определения	
Недропользование – юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц, связанная с использованием недр. Осуществляется на основании лицензии на право пользования недрами.	Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов. М., 2008. С. 250.
Недропользование –1) целенаправленная деятельность человека в сфере изучения и использования недр Земли, реализующего свои физические и умственные способности для получения определенных материальных благ; 2) совокупность всех форм освоения полезных ископаемых (поиски, добыча, переработка и обогащение), а также мер по их охране.	Трубецкой К.Н., Волков А.М., Тутов Л.М. Горное право. М., 2005. С. 8, 108, 218.
Недропользование – 1) вид человеческой деятельности, связанный с обнаружением, использованием, воссозданием и охраной ресурсов недр; 2) выполнение в соответствии с лицензией работ по геологическому изучению недр, добыче полезных ископаемых, использованию и захоронению отходов производства, строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.	Певзнер М.Е. Горное право. М., 2006. С. 127, 362.
Недропользование – деятельность недропользователей в рамках полученной лицензии или заключенного соглашения о разделе продукции.	Дзейтов С.А. Государство и правовое регулирование отношений в области недропользования. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999. С. 107.
Недропользование – предусмотренная и защищаемая законом деятельность пользователя недр, осуществляемая на территории Российской Федерации или на территориях, находящихся под ее юрисдикцией, направленная в соответствии с целевым назначением вида недропользования на использование полезных свойств конкретного участка недр для изучения, разведки, добычи или использования иным образом содержащихся в них ресурсов, включая полезные ископаемые.	Гудков С.В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 56.
Недропользование – деятельность, связанная с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер и заливов морей.	Горное право / Под ред. И.А. Ларочкиной и Р.Н. Салиевой. М., 2010. С. 232.
Недропользование – процесс извлечения из недр выгод и применения полезных свойств для удовлетворения материальных и духовных потребностей человека.	Кокин В.Н. Недропользование: теоретико-правовой анализ. М., 2005. С. 21.
Недропользование – урегулированная нормами права деятельность субъектов предпринимательской деятельности (недропользователей), призванная обеспечить изучение и рациональное освоение недр Земли в различных целях для получения определенных благ (материальных, духовных).	Волков А.М. Недропользование в России: Публично-правовое регулирование. Saarbrücken, 2010. С. 11.
Недропользование – деятельность, связанная с геологическим изучением и охраной недр, поиском, разведкой и добычей полезных ископаемых, а также деятельность, связанная с иными видами использования объектов и ресурсов недр на территории Российской Федерации и ее континентального шельфа.	Правовой режим минеральных ресурсов / Под ред. А.А. Арбатова, В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина и Л.А. Тропка. М., 2002. С. 167–169; Волков А.С. Природопользование. Терминологический справочник. М., 2006. С. 317.
Недропользование – отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр.	Редько Т.И. Международно-правовое сотрудничество государств в области недропользования. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 34.
Недропользование – деятельность, связанная с использованием полезных свойств недр, в том числе: а) их изучение; б) эксплуатация месторождений различных видов полезных ископаемых; в) первичная переработка (обогащение) минерального сырья; г) освоение подземного пространства и использование геознергетических ресурсов; д) проектирование и строительство горных предприятий, их ликвидация или консервация.	Дубовик О.Л. Экологическое право. М., 2006. С. 435.
Легальные определения	
Недропользование (пользование недрами) – действия, связанные с изучением недр, добычей полезных ископаемых, а также использованием недр для строительства и эксплуатации сооружений, не связанных с недрами.	Закон Киргизской Республики от 2 июня 1997 г. № 42 «О недрах».





В 1995 г. и последующие годы в этот закон были внесены принципиальные по содержанию поправки, отражающие тенденции в современном горном праве и динамику изменения отношений недропользования. Они коснулись в том числе и перечня видов пользования недрами, который в **действующей редакции закона** (ст. 6) выглядит следующим образом:

- региональное геологическое изучение;
- геологическое изучение;
- разведка и добыча полезных ископаемых, в том числе использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
- строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение;
- сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Но и этот вариант нельзя признать оптимальным, так как используемые в нем термины, определяющие те или иные виды пользования недрами, применяются небрежно, что на практике создает серьезные затруднения<sup>40</sup>. В частности, один вид, который законодатель считает самостоятельным, оказывается, по существу, подвидом другого (т.е. с позиций формальной логики они связаны отношением подчинения), что становится очевидным, если просто дефинировать его.

В связи с этим, как справедливо отмечает И.И. Павлов<sup>41</sup>, необходимо точно определить и более четко разграничить между собой виды пользования недрами. Критерием такого разграничения должна быть *цель недропользования*, определяемая в зависимости от вида пользования недрами, будь то геологическое изучение недр *с выделением в нем стадий*, разведка полезных ископаемых как отдельный вид [или подвид. — Авт.] пользования недрами либо разведка, совмещенная с добычей полезных ископаемых. При этом понятие вида пользования недрами, *цель недропользования*

<sup>40</sup> См.: Перчик А.И. Критическое прочтение Закона «О недрах»: понятия, институты, терминология // Нефть, Газ и Право. 2007. № 2. С. 13.

<sup>41</sup> См.: Павлов И.И. Правовой режим использования недр для геологического изучения и добычи нефти и газа в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8–9; Он же. Геологическое изучение недр на нефть и газ в системе видов пользования недрами: проблемы правового регулирования // Экологическое право. 2007. № 4. С. 21.

разделение судебных процедур реабилитации и банкротства, введение двух отдельных судебных процедур в отличие от действующего порядка возбуждения единого дела о банкротстве, введение института собрания кредиторов в процедуре реабилитации, введение новой ускоренной процедуры реабилитации, снижение административных барьеров через отмену отдельных функций согласования проектных докумен-

тов уполномоченным органом», — сказал министр финансов Республики Казахстан Болат Жамишев, представляя законопроект на заседании правительства. Он отметил, что принятие законопроекта должно оказать положительный эффект в социально-экономическом плане.

«В частности, это позволит провести процедуру финансового оздоровления в отношении предприятий среднего и крупного предпринимательства в рамках реализации программы и сохранить рабочие места и налоговую базу за счет увеличения количества реабилитируемых предприятий», — добавил глава Минфина.

«Новости-Казахстан». 15.11.2011

#### Президент Республики Казахстан подписал бюджет на 2012–2014 гг.

Нурсултан Назарбаев подписал Закон Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2012–2014 годы», сообщила пресс-служба главы государства.

Ранее министр финансов Болат Жамишев пояснял, что расходы на трехлетний период на социальное обеспечение и социальную помощь планируются в сумме 4 трлн 38 млрд тенге, в том числе 1,209 трлн — в 2012 г., 1,349 трлн — в 2013 г., 1,479 трлн — в 2014 г. Большая часть этих средств направляется на социальные выплаты, на что в трехлетнем бюджете предусмотрено 3 трлн 737,8 млрд тенге, из них в 2012 г. — 1 трлн 128,4 млрд тенге, в 2013 г. — 1 трлн 246,8 млрд тенге, в 2014 г. — 1 трлн 362,6 млрд тенге.

В 2012–2014 гг. расходы на образование и науку составят 1 трлн 155,5 млрд тенге, в том числе в 2012 г. — 382,2 млрд тенге, в 2013 г. — 368,8 млрд, в 2014 г. — 464,5 млрд тенге. Из них с учетом предложений депутатов Сената на 2012–2014 гг. дополнительно выделено 8,8 млрд тенге, которые будут направлены на строительство объектов образования. В 2012 г. 450 млн тенге будет направлено на размещение государственного образовательного заказа. На дошкольную образовательную программу «Балапан» в 2012–2014 гг. направляется 8,3 млрд тенге, из них в 2012 г. — 3,2 млрд тенге.

Расходы на здравоохранение в 2012–2014 гг. составят 1 трлн 315 млрд тенге, из них в 2012 г. — 441,3 млрд тенге, в 2013 г. — 443,7 млрд тенге, в 2014 г. — 430 млрд тенге. С учетом предложений депутатов Сената на 2012–2013 гг. дополнительно предусмотрено 5,6 млрд тенге на строительство объектов здравоохранения в Актобе и сейсмоусиление объектов здравоохранения в Алматы.



в каждом случае должны быть определены на законодательном уровне настолько точно, чтобы это позволяло провести четкие границы, обозначить пределы каждого вида пользования недрами.

Следуя этой рекомендации, мы выделили три ключевых вида пользования недрами: геологическое изучение недр; добыча полезных ископаемых и обращение с отходами, обра-

зующимися в результате их первичной переработки; использование подземного пространства для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых<sup>42</sup>. Ниже они будут детально проанализированы с использованием предложенных дефиниций и указанием в необходимых случаях конкретного критерия разграничения видов (подвидов) пользования недрами.

Понятие вида пользования недрами, цель недропользования в каждом случае должны быть определены на законодательном уровне настолько точно, чтобы это позволяло провести четкие границы, обозначить пределы каждого вида пользования недрами.

ниям в сфере недропользования) относятся любые виды деятельности, кото-

## 1. Геологическое изучение недр

Правовое регулирование геологического изучения недр является одной из наименее освещенных тем в современной юридической литературе. На законодательном уровне этому виду пользования недрами уделяется также минимальное внимание<sup>43</sup>. Между тем в большинстве зарубежных стран подобное исследование недр (обозначаемое в зависимости от контекста как *prospecting*, *exploration*, *recherche*, *recoinnassance*, etc.) не только выделяется как отдельный, самостоятельный вид пользования

недрами с присущими ему особыми пользовательскими правами, но и четко отграничивается от других видов пользования недрами своим специфическим правовым статусом<sup>44</sup>. Правда, унифицированной трактовки этого правового статуса не существует.

Например, в алжирском законе о горно-промышленной деятельности (1984 г.) к геологическому изучению недр (исследованиям и изыска-

ниям в сфере недропользования) относятся любые виды деятельности, которые предшествуют разведке полезных ископаемых и имеют целью обнаружить проявления минеральных ресурсов, в Горном законе ФРГ (1980 г.) — «широкие геолого-разведочные работы», включающие геофизические, геохимические и другие исследования, по результатам которых можно судить о наличии минеральных ресурсов на исследуемой площади, в норвежском законе о научных исследованиях шельфовых природных ресурсов (1963 г.) — гравиметрические, сейсмические, магнитографические, радиометрические и др. научные исследования без использования буровых работ. Законодательство США выделяет в геологическом изучении недр континентального шельфа две разновидности: «научные геологические и геофизические исследования» (*research*) и «геологические исследования минеральных ресурсов» (*exploration*).

Ясность в понимании сути этого вопроса могла бы внести правовая дефиниция понятия «геологическое изучение недр», которой, к сожалению, нет в Законе «О недрах», но которая необходима в целях нашего исследования. Попробуем сформулировать ее, понимая всю сложность этой задачи.

Известно, что современная геология представляет собой целый «архипелаг геологических наук», включающий в себя многие естественные и точные науки, а также экономические, экологические, географические, биологические и другие научные дисциплины<sup>45</sup>. В силу этого нет даже единого подхода к классификации наук геологического цикла<sup>46</sup>. Вместе с тем есть осознание того, что «геология — это наука, изучающая состав, строение, происхождение и историю развития земной коры и Земли в целом для реконструкции конкретных этапов их эволюции и выработки историко-геологической основы для ретроспективных, прогнозных и поисков полезных ископаемых, а также для решения других технических и природоохранных задач»<sup>47</sup>. Отсюда, используя известный в правоведении прием типизации<sup>48</sup>, «перекинем мостик» к искомой дефиниции: «геологическое

<sup>42</sup> См.: Ибрагимов В.Б. Виды пользования недрами по законодательству Азербайджанской Республики // Известия НАН Азербайджана. Науки о Земле. 2006. № 1. С. 131–138; Он же. К вопросу классификации видов пользования недрами // Известия НАН Азербайджана. Науки о Земле. 2006. № 4. С. 106–109; Ибрагимов В.Б., Волков А.М. Виды пользования недрами по законодательству Российской Федерации // Известия вузов. Геология и разведка. 2007. № 2. С. 64–68; Волков А.М. Недропользование в России: Публично-правовое регулирование. Saarbrücken, 2010. С. 14–15.

<sup>43</sup> См.: Павлов И.И. Геологическое изучение недр на нефть и газ в системе видов пользования недрами: проблемы правового регулирования. С. 21.

<sup>44</sup> См.: Сосна С.А. Право на исследование недр как разновидность прав недропользования (по зарубежному и российскому законодательству) // Государство и право. 2000. № 6. С. 27–33.

<sup>45</sup> См.: Фролов В.Т. О науке геологии. Статья 1. Законы в геологии // Вест. Моск. ун-та. Серия 4: Геология. 2000. № 6. С. 3–10.

<sup>46</sup> См.: Рябухин А.Г., Наймарк А.А. Проблема классификации геологических наук // Вест. Моск. ун-та. Серия 4: Геология. 1999. № 2. С. 65–70.

<sup>47</sup> Фролов В.Т. О науке геологии. Статья 3. Теория познания геологии // Вест. Моск. ун-та. Серия 4: Геология. 2002. № 1. С. 6–14. Аналогичную точку зрения (с различием, пожалуй, только в деталях) высказывают и другие авторы. См., например: Короновский Н.В., Ясаманов Н.А. Геология. М., 2003; Карлович И.А. Геология. М., 2004, и др.

<sup>48</sup> Типизация — обобщение, отвлечение от несущественных и выделение существенных признаков каких-либо явлений. См.: Бошно С.В. Правоведение. М., 2004. С. 114.



изучение недр — это область человеческой деятельности, охватывающая различные аспекты научного исследования свойств, состава, строения и эволюции недр Земли, а также происходящих в них процессов»<sup>49</sup>.

Таким образом, мы идентифицировали геологическое изучение недр как самостоятельный вид пользования недрами, применительно к которому законодатель может регулировать те или иные общественные отношения. Теперь перейдем на нижний иерархический уровень, на котором должна находиться совокупность подвидов этого вида, и рассмотрим каждый из них в отдельности.

1.1. Региональное геологическое изучение согласно статье 6 Закона «О недрах» включает региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контролю за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр<sup>50</sup>.

Уже из самой формулировки понятия следует, что «региональное геологическое изучение» является подвидом «геологического изучения недр» (первого вида в предлагаемой нами классификации видов пользования недрами), однако не будем спешить с выводами.

Проанализируем более детально эту грамматически очень сложную словесную конструкцию, объединяющую широкий спектр явно не «стыкующихся» между собой по целевому назначению работ, для чего выделим в ней (по критерию «цель недропользования») две составные части:

- 1) региональные геолого-геофизические работы, геологическая съемка, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр;
- 2) геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контролю за режимом подземных вод.

<sup>49</sup> См.: Ибрагимов В.Б. Право на геологическое изучение недр по законодательству Азербайджанской Республики // Известия НАН Азербайджана. Науки о Земле. 2005. № 3. С. 134–142.

<sup>50</sup> То есть без проходки тяжелых горных выработок и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых (ч. 5 ст. 7 Закона «О недрах»).

По данным Б. Жамишева, на сферу строительства и ЖКХ в трехлетнем периоде планируется выделить 400,7 млрд тенге. В рамках продолжения программы жилищного строительства по предложению депутатов Сената в 2012 г. дополнительно будет выделено 3 млрд тенге на развитие инженерно-коммуникационной инфраструктуры городов-спутников Алматы.

«Новости-Казахстан». 24.11.2011

### **Правительство Республики Казахстан одобрило проект постановления об утверждении комплексного плана повышения энергоэффективности республики до 2016 г.**

Правительство Республики Казахстан 29 ноября одобрило проект постановления «Об утверждении Комплексного плана повышения энергоэффективности Республики Казахстан на 2012–2015 гг.».

Как отмечается на странице Премьер-министра Республики Казахстан в Facebook, проект постановления «Об утверждении Комплексного плана повышения энергоэффективности Республики Казахстан на 2012–2015 гг.» был представлен на заседании Министерством индустрии и новых технологий Республики Казахстан.

«Комплексный план направлен на повышение энергоэффективности в промышленности, секторе производства электрической и тепловой энергии, ЖКХ и бюджетной сфере. План предусматривает такие системные меры, как проведение энергоаудита предприятий, входящих в Государственный энергетический реестр, организацию внутреннего технического учета всех видов топливно-энергетических ресурсов предприятий, а также внедрение системы энергоменеджмента», — поясняется в сообщении.

Кроме того, члены правительства утвердили постановления «О реализации Закона Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2012–2014 гг.», «О проекте закона Республики Казахстан «О внесении дополнения в Закон Республики Казахстан «О государственных на- градах».

Также утверждено постановление «О проекте закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросу развития фондового рынка в Республике Казахстан».

«Данный законопроект разработан по поручению главы государства о скорейшем создании правовой базы для запуска программы «Народное IPO». Проект предусматривает создание нормативно-правовой основы для размещения акций некоторых дочерних предприятий «ФНБ «Самрук-Казына» среди граждан республики», — отмечается в сообщении.



Правда, есть еще и «иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр», но, поскольку законодатель не уточняет, что это за работы (создавая тем самым неопределенность в толковании рассматриваемой правовой нормы), отнесем их к «геологическим работам...», тем более что в рамках второй составной части они перечислены далеко не в полном объеме.

Первая составная часть анализируемой формулировки действительно относится к региональной геологии — научной дисциплине, изучающей геологическое строение отдельных участков земной коры (континентов, складчатых систем, платформ и т.д.)<sup>51</sup>. Законодатель раскрывает ее содержание, используя известный прием «разъяснения посредством примера»<sup>52</sup>, но делает это крайне неудачно, так как в состав указанного в самом начале перечня «региональных геолого-геофизических работ» уже входят все перечисляемые далее работы (геологическая съемка и т.д.)<sup>53</sup>. К тому же нет особой необходимости приводить указанный перечень: закон — это не место для детализации каких-либо работ, независимо от их назначения, для этого существуют подзаконные нормативные правовые акты и документы инструктивно-методического характера (положения, инструкции, методические рекомендации и т.д.). Достаточно указать цель недропользования (в данном случае — общее геологическое изучение недр),

Геологическое изучение недр — это область человеческой деятельности, охватывающая различные аспекты научного исследования свойств, состава, строения и эволюции недр Земли, а также происходящих в них процессов.

(и должна!) служить научным обоснованием соответствующих институтов горного права и отдель-

ных правовых норм, своеобразным «инструментом» для определения границ их действия.

Что же касается второй составной части анализируемой формулировки, то она, очевидно, не имеет никакого отношения к региональному геологическому изучению, так как относится к динамической геологии — научной дисциплине, изучающей геологические процессы, происходящие на поверхности Земли и в ее недрах<sup>54</sup>.

Мы не случайно обращаем внимание на сложившуюся дифференциацию наук геологического цикла, каждая из которых может

служить научным обоснованием соответствующих институтов горного права и отдельных

правовых норм, своеобразным «инструментом» для определения границ их действия. Профессор М.Е. Певзнер совершенно справедливо отмечает по этому поводу: «Связь горного права с другими областями знаний имеет большое значение для определения научной обоснованности правовых норм, регулирующих отношения недропользования. Для разработки институтов и норм горного права и обеспечения их реализации в различных непосредственных формах <...> горное право использует накопленный потенциал в таких областях знаний, как горные науки, геология, экономика, экология и др.»<sup>55</sup>.

Профессор М.М. Бринчук высказывает аналогичную мысль применительно к экологическому праву: «Наука и практика экологического права используют достижения естественных наук»<sup>56</sup>. К сожалению, законодатель зачастую игнорирует «потенциал» и «достижения» наук геологического цикла (в чем мы еще не раз убедимся в ходе последующего анализа проблемы), а это, в свою очередь, вызывает путаницу и «терминологические блуждания» (по выражению профессора О.С. Колбасова<sup>57</sup>) в законодательстве о недропользовании.

Таким образом, у нас есть достаточно оснований для того, чтобы выделить из анализируемой формулировки два подвида геологического изучения недр:

- региональное геологическое изучение, направленное на общее геологическое изучение недр без существенного нарушения их целостности;
- исследование динамики геологических процессов, происходящих в недрах, без существенного нарушения их целостности.

<sup>51</sup> Геологический словарь. Т. 1 / Под ред. К.Н. Паффенгольца. М., 1973. С. 145; Горная энциклопедия. Т. 4 / Под ред. Е.А. Козловского. М., 1989. С. 323; Короновский Н.В., Ясаманов Н.А. Указ. соч. С. 9.

<sup>52</sup> Гетманова А.Д. Логика для юристов: Учеб. пособие. 5-е изд. М., 2008. С. 68.

<sup>53</sup> Например, для нефти и газа типовой комплекс геолого-геофизических работ включает в себя дистанционную (аэрокосмическую) съемку; геологическую и структурно-геоморфологическую съемки; геохимические, гидрогеологические и др. исследования; гравитационно-магнитно-и сейсморазведку в различных модификациях; бурение опорных, параметрических и структурных скважин с проведением геофизических исследований в них и отбором керна; научно-исследовательские работы по обобщению результатов регионального изучения с качественной оценкой перспектив нефтегазоносности, обоснованием прогнозных ресурсов нефти и газа категорий D<sub>1</sub> и D<sub>2</sub> и выделением первоочередных объектов для постановки поисковых работ. См.: Словарь по геологии нефти и газа / Под ред. К.А. Черникова. Л., 1988. С. 470.

<sup>54</sup> Геологический словарь. Т. 1. С. 144; Короновский Н.В., Ясаманов Н.А. Указ. соч. С. 8.

<sup>55</sup> Певзнер М.Е. Указ. соч. С. 48.

<sup>56</sup> Бринчук М.М. Внешние методологические основания развития экологического права: закономерности развития природы, положения общественных наук о взаимодействии общества и природы, потенциал природы // Экологическое право. 2011. № 1. С. 4.

<sup>57</sup> См.: Колбасов О.С. Указ. соч. С. 27–37.





1.2. Геологическое изучение согласно статье 6 Закона «О недрах» включает поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологическое изучение и оценку пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

И здесь, исходя уже из самого термина, можно отнести «геологическое изучение» к «геологическому изучению недр» в качестве одного из подвидов. Но, так же как и в предыдущем случае, мы проведем предварительно более детальный анализ данной формулировки, выделив в ней (по критерию «цель недропользования») две составные части: 1) поиски и оценка месторождений полезных ископаемых; 2) геологическое изучение и оценка пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Первая составная часть анализируемой формулировки содержит термины «поиски» и «оценка», обозначающие соответствующие операции. Операция «поиски месторождений полезных ископаемых» широко известна, и ее содержание не вызывает разночтений<sup>58</sup>, но вот что касается операции «оценка», непонятно, какую оценку имеет в виду законодатель: геолого-экономическую (ст. 23<sup>1</sup> Закона «О недрах»), оценку промышленной значимости (термин встречается в статье 29 Закона «О недрах» в связи с упоминанием государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, которая «может проводиться на любой стадии геологического изучения месторождения»), оценку прогнозную<sup>59</sup> или какую-то другую? Отсутствие предикатора, естественно, вызывает неоднозначность толкования правовой нормы закона, хотя, как известно, *lex semper est certa* (лат.) — закон всегда [должен быть] однозначен.

На наш взгляд, речь в данном случае должна идти об оценке промышленной значимости

<sup>58</sup> Поиски месторождений полезных ископаемых — комплекс работ, направленных на выявление и перспективную оценку месторождений полезных ископаемых. Осуществляются на основании изучения геологического строения района, анализа поисковых предпосылок и поисковых признаков на готовой геологической основе и сопровождаются геологической съемкой обычно более крупного масштаба. Разделяются в зависимости от решаемых задач на два последовательных этапа: перспективные и детальные (поисково-разведочные) работы. См.: Геологический словарь. Т. 2 / Под ред. К.Н. Паффенгольца. М., 1978. С. 105.

<sup>59</sup> Оценка прогнозная (перспективности отдельных площадей) — оценка, осуществляемая по данным геологической и геофизической съемок и составленным на их основе металлогеническим и прогнозным картам при помощи геолого-статистического метода оценки рудоносности, принципа оптимального сочетания рудоконтролирующих факторов и др. методов. См.: Геологический словарь. Т. 2. С. 62.

21 декабря Сенат Парламента Республики Казахстан на своем пленарном заседании принял Закон Республики Казахстан «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности».

Документ разработан в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 г.», отмечается в заключении Комитета по экономическому развитию и предпринимательству.

Законом предусматривается создание правовой базы по вопросам энергосбережения и повышения энергоэффективности, осуществление финансирования мероприятий за счет бюджетов всех уровней.

Кроме того, в нем предусмотрены нормы по установлению компетенции государственных органов в отношении проведения модернизации производства, хранения, транспортировки и потребления энергоносителей, осуществления контроля и надзора за эффективным использованием энергетических ресурсов, установления мер ответственности за соблюдение норм закона в сфере энергосбережения и энергоэффективности.

Как пояснил депутатам вице-министр индустрии и торговли Республики Казахстан Альберт Рау, закон предполагает создание в стране государственного энергетического реестра.

Включенные в реестр субъекты, потребляющие более 1,5 тыс. тонн условного топлива в год, должны обязательно проходить энергоаудит, по итогам которого они будут обязаны составить планы мероприятий по энергосбережению и обеспечить ежегодное снижение потребления энергетических ресурсов.

«По аналогии со странами ЕС вводится добровольное соглашение в области энергосбережения, которое будет заключаться между крупными предприятиями, входящими в реестр, уполномоченным органом в сфере энергосбережения и акиматами. В данном соглашении оговаривается, на сколько и когда будет снижена энергоемкость предприятия», — уточнил он.

Кроме того, в Налоговый кодекс Республики Казахстан вносится норма, позволяющая маслихатам снижать налоговые ставки за эмиссии в окружающую среду на сумму затрат, которую предприятие направит на реализацию плана по повышению энергоэффективности, добавил он.

Сенаторы также одобрили в первом чтении сопутствующий законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам энергосбережения и повышения энергоэффективности».



месторождения полезных ископаемых, что находит свое подтверждение в научной литературе<sup>60</sup>.

В Законе «О недрах» встречаются два термина, определяющих конечный результат геологического изучения недр в части поисков и оценки месторождений полезных ископаемых, — «выявление месторождения» и «открытие месторождения». Первый из них по своему содержанию ближе к определению момента окончания поисков, когда получено полезное ископаемое (в натуральном виде), но его коммерческая ценность (промышленная значимость) еще не доказана; второй термин применим к моменту окончания в целом этапа геологического изучения, когда проведена оценка выявленного месторождения и доказана целесообразность его промышленного освоения<sup>61</sup>.

Законом «О недрах» (ст. 36<sup>1</sup>) предусмотрено также «государственное геологическое изучение недр», в задачи которого входит: геологическое картирование территории Российской Федерации и ее континентального шельфа; поиски и оценка месторождений полезных ископаемых в соответствии с государственными программами; мониторинг состояния недр и прогнозирование происходящих в них процессов; сбор и хранение информации о недрах, состоянии минерально-сырьевой базы и другие виды работ. Организация таких работ возлагается на Федеральное агентство по недропользованию как федеральный орган управления государственным фондом недр. Несмотря на совпадение некоторых терминов в определениях, следует различать в законодательных и иных нормативных правовых актах «государственное геологическое изучение недр» как оп-

ределенное направление государственного регулирования отношений недропользования и подлежащие лицензированию виды [в нашей интерпретации подвиды. — Авт.] пользования недрами — «региональное геологическое изучение» и «геологическое изучение»<sup>62</sup>.

Что же касается второй составной части анализируемой формулировки, то она содержит явную логическую ошибку типа «круга»<sup>63</sup>. Чтобы исключить ее, предлагается в определяющем понятии (*definience*) заменить термин «геологическое изучение» на термин «поиски» по аналогии с «конструкцией» первой составной части.

С учетом изложенного еще два подвида геологического изучения недр можно представить в следующей уточненной редакции:

- *поиски и оценка промышленной значимости месторождений полезных ископаемых;*
- *поиски и оценка пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.*

Первый из указанных подвидов, очевидно, включает в себя поисковые (поисково-оценочные) работы<sup>64</sup>, а второй — инженерно-геологические исследования (изыскания) подземного пространства<sup>65</sup>.

1.3. Временное положение об этапах и стадиях геологоразведочных работ на нефть и газ<sup>66</sup> (далее — Временное положение), утвержденное приказом МПР России от 7 февраля 2001 г. № 126 и рассматриваемое нами в качестве действующего инструктивно-методического документа федерального уровня, определяет геолого-разведочный процесс как «совокупность взаимосвязанных, применяемых в определенной последовательности работ по изучению недр».

Аналогичным образом характеризуются геолого-разведочные работы в научной литературе — как совокупность взаимосвязанных и выполняемых в определенной последовательности производственных работ (геологических, геофизических и др.), научных и лабораторных исследований, проводимых с целью изучения недр, открытия, геолого-экономической оценки и подготовки к разработке месторождений полезных ископаемых<sup>67</sup>.

С учетом масштабности этих работ они обычно подразделяются на следующие этапы (с выделением в них стадий)<sup>68</sup>: региональный, поисково-оценочный и разведочный, причем такое деление имеет целью «установление рациональной последовательности выполнения различных видов работ и общих принципов оценки их результатов на единой методической основе для повышения эффективности использования недр» (п. 1.3 Временного положения).

<sup>60</sup> Основная цель поисково-оценочных работ — оценка возможного промышленного значения выявленных месторождений <...> и выбор объектов для проведения предварительной разведки. См.: Бельников А.Ф. Геолого-разведочные работы. Ростов-на-Дону, 2006. С. 24.

<sup>61</sup> См.: Перчик А.И. Горное право. С. 219.

<sup>62</sup> Там же. С. 220.

<sup>63</sup> Круг возникает тогда, когда: 1) определяемое понятие и определяющее понятие выражаются одно через другое (тавтология); 2) определяемое понятие (в нашем случае — «геологическое изучение») включается в определяющее понятие в качестве его части. См.: Гетманова А.Д. Указ. соч. С. 62.

<sup>64</sup> См.: Бельников А.Ф. Указ. соч. С. 23–27.

<sup>65</sup> См.: Шипулин Ю.К. Инженерно-геологические исследования подземного пространства // Разведка и охрана недр. 2008. № 10. С. 20–23.

<sup>66</sup> Приказ МПР России от 7 февраля 2001 г. № 126 «Об утверждении временных положений и классификаций» (вместе с Временным положением об этапах и стадиях геологоразведочных работ на нефть и газ) // Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 21. По заключению Минюста России не нуждается в государственной регистрации. См.: Письмо Минюста России от 10 апреля 2001 г. № 07/3428.

<sup>67</sup> См.: Габриэлянц Г. Геология и разработка нефтяных и газовых месторождений. М., 2005.

<sup>68</sup> Временное положение (п. 1.6); Словарь по геологии нефти и газа. С. 82, 560–562.



Нетрудно заметить, что первым двум этапам соответствуют выделенные нами ранее подвиды геологического изучения недр — «региональное геологическое изучение» и «поиски и оценка промышленной значимости месторождений полезных ископаемых», а третьему этапу, мы полагаем, должен соответствовать новый подвид «разведка месторождений полезных ископаемых» этого вида пользования недрами, который логически завершает единый геолого-разведочный процесс.

Данная точка зрения находит свое подтверждение в научной литературе. Так, профессор Б.Д. Клюкин считает, что использование недр для геологического изучения, как правило, включает геологическую съемку [одна из операций в составе регионального изучения недр. — Авт.], поиск месторождений полезных ископаемых и разведку<sup>69</sup>. Профессор М.Е. Певзнер однозначно относит разведку месторождений полезных ископаемых к геологическому изучению недр<sup>70</sup>. Е.Ю. Мазков идентифицирует разведку как деятельность, завершающую этап геологического изучения недр и являющуюся его неотъемлемым элементом в геологическом смысле<sup>71</sup>. Наконец, сама семантика слова «разведка» означает «обследование [т.е. исследование, изучение. — Авт.] чего-нибудь со специальной целью, например разведка полезных ископаемых», соответственно, «геологоразведка — геологическое обследование с целью обнаружения полезных ископаемых»<sup>72</sup>.

Принимая во внимание изложенные аргументы, мы, как и другие авторы<sup>73</sup>, не можем согласиться с позицией законодателя, который допускает разведку как разведочный этап лишь в совокупности с добычей полезных ископаемых, вырывая ее таким образом из общего процесса геолого-разведочных работ, игнорируя не только геологическую науку (в очередной раз), но и здравый смысл. Не лишним будет в связи с этим напомнить мудрое изречение третьего президента США Томаса Джефферсона: «Законы пишутся для обыкновенных людей, поэтому они должны основываться на простых правилах здравого смысла».

<sup>69</sup> См.: Правовой режим минеральных ресурсов. С. 168.

<sup>70</sup> См.: Певзнер М.Е. Указ. соч. С. 127.

<sup>71</sup> См.: Мазков Е.Ю. Проблемы правового регулирования геологического изучения на континентальном шельфе Российской Федерации // Нефть, Газ и Право. 2009. № 4. С. 24.

<sup>72</sup> Ожегов С.И. Указ. соч. С. 105, 522.

<sup>73</sup> См.: Павлов И.И. Геологическое изучение на нефть и газ в системе видов пользования недрами: проблемы правового регулирования. С. 21; Мазков Е.Ю. Указ. соч. С. 24.

Поправки вносятся в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях в части установления ответственности за нарушение законодательства в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности, в Бюджетный и Налоговый кодексы Республики Казахстан. Предусматриваются изменения в законы о транспорте, жилищных отношениях, естественных монополиях и регулируемых рынках.

«Новости-Казахстан». 21.12.2011

### Структурные подразделения «КазМунайГаза» получат статус юридических лиц

Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев поручил наделить структурные подразделения национальной компании «КазМунайГаз» статусом юридических лиц, сообщает пресс-служба главы государства.

«Правительству, Фонду национального благосостояния «Самрук-Казына» необходимо принять решения по наделянию структурных подразделений национальной компании «КазМунайГаз» статусом юридических лиц. Это нужно для того, чтобы они могли оперативно решать социальные вопросы трудовых коллективов», — говорится в сообщении пресс-службы по итогам поездки главы государства в Мангистаускую область, где в результате массовых беспорядков погибли 16 человек, десятки были ранены.

Президент поручил правительству в максимально короткие сроки решить все организационные, финансовые вопросы для ускоренного восстановления разрушенных объектов в Жанаозене и обеспечению нормального функционирования объектов жизнеобеспечения города. Глава государства отметил, что другие регионы страны выразили стремление оказать помощь в восстановлении разрушенных объектов города. Кроме того, Н. Назарбаев отметил, что отечественные бизнесмены также окажут содействие в восстановлении разрушенных объектов и благоустройстве города. Глава государства поручил правительственной комиссии во главе с Умирзаком Шукеевым в течение двух недель выявить все причины, повлекшие недовольство работников компании «Озень-мунайгаз» и жителей Жанаозена и внести предложения по устранению этих причин.

Президент отметил, что у каждого жанаозенца есть возможность устроиться на работу на одно из предприятий, открытых в рамках Программы форсированного индустриально-инновационного развития.

«Новости-Казахстан». 23.12.2011

При подготовке обзора использованы материалы

информационно-аналитического ресурса

www.lawtek.ru  
Право ГЭЖ



1.4. В контексте рассматриваемой темы определен интерес представляет такой самостоятельный (с точки зрения законодателя) вид пользования недрами, как «образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение». Действительно, геологические объекты согласно постановлению Правительства Российской Федерации могут быть отнесены к особо охраняемым геологическим объектам в порядке и на условиях, которые установлены Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>74</sup>. Но дело в том, что именно в сферу действия этого законодательного акта, как прямо указано в его преамбуле, входит «регулирование отношений в области организации [т.е. образования. — Авт.], охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения». Иными словами, не могут два разных закона регулировать одно и то же.

Как показал дополнительный анализ, кроме «образования» есть еще «выявление и изучение»<sup>75</sup> геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение». Вот такую деятельность правомерно будет отнести к предмету Закона «О недрах» и признать

В Законе «О недрах» встречаются два термина, определяющих конечный результат геологического изучения недр в части поисков и оценки месторождений полезных ископаемых, — «выявление месторождения» и «открытие месторождения».

«сбора геологических коллекционных материалов» в системе видов и подвидов пользования недрами.

еще одним подвидом геологического изучения недр.

1.5. В статье 6 Закона «О недрах» прописан еще один самостоятельный (с точки зрения законодателя) вид пользования недрами, включающий «сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов» (далее — геологические коллекционные материалы)<sup>76</sup>.

Понятно, что «сбор» чего-нибудь без указания цели, с которой он осуществляется, не может быть видом деятельности в юридическом смысле<sup>77</sup>. Если мы определим цель недропользования для этого случая, то найдем и место

Так для чего же собираются эти материалы? Рассмотрим конкретный пример.

В течение более пятидесяти лет в научно-исследовательском институте ВИМС собирались коллекции руд и минералов бериллия, которые сейчас насчитывают около 20 тысяч образцов и представляют руды более сорока месторождений и рудопроявлений восьми бериллиеносных провинций России и двух провинций на территории сопредельных государств СНГ<sup>78</sup>.

Результаты изучения вещественного состава и особенностей этих образцов позволили российским ученым разработать критерии эффективного прогноза в отношении данного полезного ископаемого, выявить перспективные территории, обосновать направления поисковых работ, методики их проведения и так далее, то есть «сбор» — это только начальный (полевой) этап деятельности. На следующем (исследовательском) ее этапе выполняются действия, содержащие все характерные признаки классического научного исследования и нацеленные на получение конечного результата (результатов) геологического изучения недр в заданном направлении.

На этом основании мы считаем «сбор и изучение геологических коллекционных материалов» одним из подвидов геологического изучения недр.

1.6. Несмотря на то что недра являются одним из основных объектов охраны окружающей среды, экологические требования к ним отражены в законодательстве о недропользовании далеко не в полной мере. Профессор О.Л. Дубовик справедливо отмечает по этому поводу следующее: по праву природопользования специалистами природоресурсовых отраслей

<sup>74</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2001 г. № 900 // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024 (с изм. и доп.).

<sup>75</sup> Включая научное обоснование необходимости установления для них режима особой охраны.

<sup>76</sup> Сбор геологических коллекционных материалов означает извлечение единичных образцов горных пород, руд, минералов, окаменелых остатков фауны и флоры из естественных обнажений, отвалов горных пород и продуктов их переработки, действующих и заброшенных горных выработок без проведения горных и других видов специальных работ. См. Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов (п. 2). Утв. приказом МПР России от 29 ноября 2004 г. № 711. Документ зарегистрирован в Минюсте России 17 декабря 2004 г. № 6196.

<sup>77</sup> Козьма Прутков как-то иронично заметил: «Бросая в воду камешки, смотри на круги, ими образуемые, иначе такое бросание будет пустою забавою».

<sup>78</sup> См.: Куприянова И.И., Шпанов Е.П., Скоробогатова Н.В. Коллекции руд и минералов бериллия ВИМС — основа разработки поисково-оценочных критериев и изучения генезиса бериллиевых месторождений // Разведка и охрана недр. 2009. № 1. С. 31–37.





в общем сделано многое, но для целей охраны окружающей среды результаты этих разработок подходят не всегда и, как минимум, нуждаются в пересмотре и развитии<sup>79</sup>.

Действительно, экологизация нормативных правовых актов, под которой профессор В.В. Петров понимает «внедрение эколого-правовых требований в содержание, правовую ткань нормативного правового акта»<sup>80</sup>, практически не затронула рамочный Закон «О недрах». В нем очень мало эколого-правовых, или экологизированных (по определению профессора М.М. Бринчука), норм, которые должны регулировать экологические отношения в рамках смежных отношений (в нашем случае — отношений недропользования) в соответствии с принципами, нормами и духом экологического права<sup>81</sup>. Специфика такого правового регулирования состоит в том, что норма, регулирующая экологические отношения, действует не непосредственно, а через нормы, регулирующие конкретную хозяйственную и иную деятельность<sup>82</sup>. Эколого-правовая норма, таким образом, имеет двойное закрепление — в акте экологического законодательства и (в необходимой интерпретации) в акте иной отрасли законодательства — и характеризует экологизацию как вполне закономерный процесс взаимопроникновения правовых норм в актах разных отраслей законодательства<sup>83</sup>.

Экологизации законодательства о недропользовании будет способствовать экогеологическое изучение недр, которое мы предлагаем считать дополнительным подвидом геологического изучения недр. Научной основой этого подвида может стать сравнительно новая научная дисциплина «экологическая геология». Она изучает экологические функции литосферы, закономерности их формирования и про-

<sup>79</sup> См.: Дубовик О.Л. Указ. соч. С. 66.

<sup>80</sup> Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. С. 95. Подробнее об этом см.: Экология. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2000. С. 407; Бринчук М.М. Экологическая функция Российского государства: проблемы реализации // Экологическое право России. Сбор. материалов научно-практических конференций. Вып. 3 / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2002. С. 9; Краснов Н.И. Право окружающей природной среды в СССР // Известия вузов. Правоведение. 1990. № 4. С. 30; Петрова Т.В. Система правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды // Экологическое право России. Сбор. материалов научно-практических конференций. Вып. 3 / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2002. С. 67.

<sup>81</sup> См.: Бринчук М.М. Теоретические проблемы экологизации законодательства: развитие идей О.С. Колбасова о концепции экологического права // Экологическое право. 2007. № 6. С. 19.

<sup>82</sup> См.: Голиченков А.К. Экологическое законодательство России: понятие, состояние, развитие // Экологическое право России на рубеже XXI века / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2000. С. 3.

<sup>83</sup> См.: Игнатьева И.А. Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства // Экологическое право. 2007. № 1. С. 5.

## Налоги и тарифы

### С. Мынбаев: «Поставщиков нефти на мини-НПЗ ждут налоговые проверки»

Налоговый комитет проверит операции по поставкам нефти на казахстанские мини-НПЗ с точки зрения полноты уплаты налогов. Об этом сообщил министр нефти и газа Республики Казахстан Сауат Мынбаев.

«Резко возросли поставки на мини-НПЗ. С точки зрения обеспечения внутреннего рынка это не очень хорошо — мини-НПЗ производят продукцию только на экспорт. И поэтому МНГ не доводит до недропользователей квоты на поставки нефти для них», — напомнил С. Мынбаев на заседании правительства.

«Но и при отсутствии квот нефть на мини-НПЗ идет. Среди прочего мотивацией этого может быть то, что экспорт нефти у нас облагается большими налогами, чем экспорт нефтепродуктов», — считает он.

В связи с этим, по его словам, Генеральная прокуратура дала представление о том, что Комитет технического регулирования и метрологии Министерства индустрии и новых технологий Республики Казахстан, а также налоговый и таможенный комитеты «должны проверить в рамках своей компетенции такие операции на предмет полноты уплаты налогов».

«Новости-Казахстан». 29.12.2011

## Недропользование

### Геологическая отрасль Казахстана находится в глубоком кризисе

Геологическая отрасль Казахстана находится в состоянии глубокого системного кризиса и вызывает серьезную тревогу, заявил вице-премьер — министр индустрии и новых технологий Республики Казахстан Асет Исекешев.

По его мнению, кризис охватил все сегменты отрасли: минерально-сырьевую базу, законодательную и нормативную базу, отраслевую инфраструктуру, сферу обеспечения кадрами.

«Более 80 % балансовых запасов твердых полезных ископаемых промышленных категорий на сегодняшний день передано недропользователям. Значительная часть запасов в рыночных условиях оказалась неконкурентоспособной. Достоверность сведений о балансах запасов разрабатываемых месторождений, поступающих от недропользователей, вызывают большие сомнения, так как в Комитете геологии и недропользования [при Министерстве индустрии и новых технологий Республики Казахстан] не созданы нормативно-методические и организационные процедуры для их проверки», — сказал А. Исекешев, выступая на заседании «круглого стола» по проблемам геологии.



странственно-временного изменения под влиянием природных и техногенных факторов в связи с жизнью и деятельностью биоты и прежде всего человека<sup>84</sup>.

Наибольший интерес в контексте рассматриваемой темы представляет одна из упомянутых экологических функций — ресурсная. Она является предметом изучения экогеологии в разделе «экологическое ресурсоведение», охватывающем весь спектр морфологических, ретроспективных и прогнозных вопросов и проблем, связанных с обеспечением биоты и в первую очередь человеческого сообщества минерально-сырьевыми ресурсами литосферы и геологического пространства в целом. Причем акцент в исследованиях делается не на поиски и подсчет запасов полезных ископаемых, а на оценку их соответствия современному уровню потребления и рационального использования с учетом экологических последствий, что особенно актуально в нашем случае в связи с отсутствием в Законе «О недрах» положения о нормировании изъятия полезных ископаемых<sup>85</sup>.

## 2. Добыча полезных ископаемых и обращение с отходами, образующимися в результате их первичной переработки

Термин «добыча полезных ископаемых» [без присоединения к нему «разведки», которую мы отнесли к геологическому изучению недр. — Авт.] обычно используется либо в узком, либо в широком значении. В первом случае это только процесс извлечения полезного ископаемого из недр и (при необходимости)

его первичной переработки, во втором — процесс, начинающийся после окончания стадии геологического изучения и включающий в себя работы по обустройству месторождения (строительство эксплуатационных объектов, создание производственной инфраструктуры и т.д.) и его разработке<sup>86</sup>. По смыслу правовых норм, относящихся к рассматриваемому понятию в Законе «О недрах», можно заключить, что речь идет о добыче полезных ископаемых в узком значении, совпадающем с семантикой слова «добыча»<sup>87</sup>.

В научной литературе добыча полезных ископаемых определена как процесс извлечения твердых, жидких и газообразных полезных ископаемых из недр Земли с помощью технических средств путем извлечения ценного компонента в относительно чистом виде (нефть, природный газ, каменный уголь и др.) или в виде горной массы, которая в дальнейшем подвергается переработке<sup>88</sup>. Другое определение трактует добычу полезных ископаемых как деятельность лица (недропользователя), направленную на отделение от недр полезных ископаемых в чистом виде или совместно с иными веществами (попутными и сопутствующими компонентами), в результате которой отделенные от недр полезные ископаемые и иные вещества поступают во владение недропользователя<sup>89</sup>. Очевидно, что эти определения, достаточно ясно характеризующие добычу полезных ископаемых с научных позиций, в правоприменительной практике не могут быть использованы из-за отсутствия упоминания одних и неточной формулировки других юридически значимых действий.

Подойдем к решению проблемы с другой стороны: представим процесс добычи полезных ископаемых, осуществляемый пользователем недр в соответствии с утвержденным техническим проектом и на основании лицензии, в виде двух последовательных стадий, первой из которых соответствует технологическая операция «извлечение из недр полезных ископаемых», а второй — «выделение из них полезных компонентов». Результатом первой стадии является некий промежуточный продукт (горная масса, водонефтяная эмульсия и т.д.; в терминах экономической науки — полуфабрикат), который в большинстве случаев еще не пригоден для хозяйственного использования<sup>90</sup>.

Полезным результатом второй стадии является конечная продукция (минеральное сырье), полученная путем первичной переработки промежуточного продукта, а побочным результатом — отходы горнодобывающего производства (вторичное сырье).

Теперь у нас есть все основные существенные признаки искомого понятия, что позволяет сформулировать его определение<sup>91</sup>: добыча полезных ископаемых — это осуществляемый

<sup>82</sup> См.: Трофимов В.Т. Итоги и задачи развития экологической геологии // Вест. Моск. ун-та. Сер. 4: Геология. 2004. № 5. С. 44–51.

<sup>85</sup> См.: Ямалетдинов Р.Р. Правовые аспекты нормирования изъятия полезных ископаемых в Российской Федерации // Экологическое право. 2011. № 1. С. 16–19.

<sup>86</sup> См.: Перчик А.И. Горное право. С. 221.

<sup>87</sup> «Добыть» (во втором значении) — извлечь из недр Земли, например, руду или нефть. См.: Ожегов С.И. Указ. соч. С. 138.

<sup>88</sup> См.: Гейман Л.М. Добыча полезных ископаемых // Горная энциклопедия. Т. 2. М., 1984. С. 234–235.

<sup>89</sup> См.: Ходырев П.М. Добыча полезных ископаемых: конструирование общего понятия // Нефть, Газ и Право. 2007. № 4. С. 25.

<sup>90</sup> Например, в одном из дел, рассмотренных арбитражным судом, добытая горная масса по объему превосходила продукт разработки месторождения — блоки, пригодные для производства облицовочных изделий. Тем не менее суд признал конечной продукцией данного производства именно каменные блоки, а не всю добытую горную массу, оставив без внимания и правовой оценки вопрос о ее правовом режиме. См.: постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 апреля 2005 г. по делу № А26-9984/04-212 // СПС «КонсультантПлюс». Судебная практика.

<sup>91</sup> См.: Ибрагимов В.Б. Еще раз о понятии «добыча полезных ископаемых» // Нефть, Газ и Право. 2008. № 5. С. 29.



пользователем недр в соответствии с утвержденным техническим проектом и на основании лицензии процесс производства минерального сырья путем извлечения из недр полезных ископаемых и выделения из них полезных компонентов с получением в результате продукции, первой по своему качеству соответствующей действующим стандартам (техническим условиям), и отходов, являющихся источником вторичного сырья. Это же определение, но уже с использованием понятия «первичная переработка», к которому мы не раз будем обращаться в ходе последующего анализа, можно представить в следующем виде<sup>92</sup>: добыча полезных ископаемых — это осуществляемый пользователем недр в соответствии с утвержденным техническим проектом и на основании лицензии процесс производства минерального сырья путем извлечения из недр полезных ископаемых и их первичной переработки.

Идентифицировав искомое понятие «добыча полезных ископаемых», перейдем на нижний иерархический уровень, чтобы определить подвиды этого вида пользования недрами.

2.1. В настоящее время количество полезных ископаемых, используемых человеком, составляет более двухсот видов. Разработано множество классификаций, позволяющих по тем или иным признакам и критериям объединить их в отдельные группы. Как справедливо отмечает профессор А.И. Перчик<sup>93</sup>, наиболее простая и удобная классификация предусматривает деление всех полезных ископаемых на две большие группы (общераспространенные и все остальные, т.е. необщераспространенные), для которых установлены различные правовые режимы. В принципе соглашаясь с этим подходом, предлагаем выделить в составе рассматриваемого вида пользования недрами два подвиды: 1) *добыча полезных ископаемых с особым правовым режимом*; 2) *добыча других полезных ископаемых (твердых, жидких, газообразных)*. В состав первого подвида нами включены кроме упомянутых выше общераспространенных полезных ископаемых (далее — ОРПИ) еще и подземные воды, а также стратегические месторождения полезных ископаемых (далее — стратегические месторождения), расположенные на участках недр федерального значения.

К категории общераспространенных относятся часто встречающиеся в природе полезные ископаемые, залегающие на поверхности или на небольшой глубине и поэтому легко доступные, пригодные (в большинстве случаев)

<sup>92</sup> См.: Ибрагимов В.Б. Указ. соч. С. 32.

<sup>93</sup> См.: Перчик А.И. Указ. соч. С. 20.

«Кризис сырьевой базы Казахстана может наступить уже через 10–15 лет, когда будут исчерпаны запасы наиболее рентабельных и востребованных на мировом рынке полезных ископаемых, в основном цветных и благородных металлов», — предостерег он.

Вице-премьер отметил, что сейчас необходимо провести ревизию запасов с учетом геолого-экономических факторов на основе общепринятых мировых стандартов, пересмотреть и разработать приоритетные направления развития ресурсной базы цветных и благородных металлов, внести необходимые корректировки в отраслевую программу развития минерально-сырьевой базы.

Также, указал он, следует разработать процедурно-процессуальный порядок обеспечения достоверного учета запасов полезных ископаемых, как извлекаемых, так и оставляемых в недрах.

По информации министерства, за восемь лет существования программы развития минерально-сырьевой базы на ее финансирование, включая 2011 г., направлено более 56 млрд тенге.

«Эта сумма в масштабах отрасли весьма скромная, тем не менее она должна была обеспечить получение определенных положительных результатов. Системный кризис в отрасли — результат низкой эффективности планирования и реализации программы», — заключил он.

«Новости-Казахстан». 05.10.2011

## Нефтяная отрасль

### «КазМунайГаз» приступил к проведению независимого аудита запасов нефти

Национальная компания «КазМунайГаз» (КМГ) приступила к проведению независимого аудита запасов нефти. Аудит будет осуществлен компанией Gaffney, Cline and Associates по международным стандартам в соответствии с методикой PRMS по состоянию на 31 декабря 2011 г., сообщила пресс-служба компании.

КМГ выбрал для аудита методику PRMS (Petroleum Resources Management System — Система управления нефтяными ресурсами), которая основывается на динамике показателей разработки и оценке начальных геологических запасов по категориям. Эта методика обеспечивает достаточно точное отражение совокупных запасов, доступных для эксплуатации в течение всего срока службы месторождения. Система PRMS используется Обществом инженеров-нефтяников (SPE), Всемирным нефтяным конгрессом (WPC), Американской ассоциацией геологов-нефтяников (AAPG) и Обществом инженеров по оценке запасов нефти и газа (SPEE).



для прямого применения без подготовки и переработки. Это в первую очередь песок, галка, гравий, глина, торф и т.д.<sup>94</sup> Специфические особенности правового режима разработки месторождений ОРПИ отражены в ряде норм Закона «О недрах», в частности в пункте 6 статьи 3, пункте 9 статьи 4, пунктах 3 и 5 статьи 5, пункте 6 статьи 10<sup>1</sup> (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ), пункте 6 статьи 16, статьях 18, 19, 19<sup>1</sup> и других. Их детальный анализ выходит за

рамки настоящей статьи. Отметим только, что законодательство о недропользовании в этой части, по мнению многих специалистов, нуждается в совершенствовании<sup>95</sup>.

Известно, что водные ресурсы представляют собой отдельный и самостоятельный вид природных ресурсов, поэтому подземные воды, как их составная часть<sup>96</sup>, уже по своему статусу нуждаются в особом правовом режиме, черты которого отражены как в Законе «О недрах», так и в других законодательных актах — Водном кодексе Российской Федерации (в части использования подземных вод для водоснабжения), Земельном кодексе Российской Федерации (в части порядка выделения землеотводов и охраны земель), Налоговом кодексе Российской Федерации<sup>97</sup> (в части платы за пользование водными объектами),

Эколого-правовая норма имеет двойное закрепление — в акте экологического законодательства и (в необходимой интерпретации) в акте иной отрасли законодательства — и характеризует экологизацию как вполне закономерный процесс взаимопроникновения правовых норм в актах разных отраслей законодательства.

связанных с ними общественных отношений, а с другой — приводит к несогласованности, нестыковке отдельных положений

Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (в части охраны водных объектов и обеспечения безопасной жизнедеятельности) и других.

То, что подземные воды оказываются объектом одновременно нескольких нормативных правовых актов, с одной стороны, создает иллюзию «всеохватывающего» регулирования свя-

занных с ними общественных отношений, а с другой — приводит к несогласованности, нестыковке отдельных положений

этих актов, что, в свою очередь, вызывает ряд негативных последствий, подробно проанализированных в научной литературе<sup>98</sup>.  
Особый правовой режим стратегических месторождений установлен Федеральным законом от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ<sup>99</sup>. Изменения коснулись и Закона «О недрах», в частности его статьи 2<sup>1</sup>. В последней редакции к участкам недр федерального значения отнесены следующие участки недр, пользование которыми «имеет стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»:

- содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы;
- расположенные на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и содержащие на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых, начиная с 1 января 2006 г.: извлекаемые запасы нефти от 70 млн т; запасы газа от 50 млрд куб. м; запасы коренного золота от 50 т; запасы меди от 500 тыс. т;
- внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации;
- при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности.

Второй подвид рассматриваемого вида пользования недрами объединяет все другие полезные ископаемые (твердые, жидкие и газообразные), добыча которых осуществляется в обычном правовом режиме.

<sup>94</sup> В соответствии с Временными методическими рекомендациями по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с формированием, согласованием и утверждением региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным, утвержденными распоряжением МПР России от 7 февраля 2003 г. № 47-р, рекомендован перечень, состоящий из 24 полезных ископаемых, относимых к ОРПИ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>95</sup> См.: Васильевская Д.В., Лаевская Н.В. Участки недр местного значения: необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации // Нефть, Газ и Право. 2009. № 5. С. 18–22; Садыков Р.К. Бюджетная автономия налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых — неиспользуемый резерв для экономического роста // Разведка и охрана недр. 2009. № 10. С. 66–68.

<sup>96</sup> См.: Коноплянцев А.А. Подземные воды // Горная энциклопедия. Т. 4. М., 1989. С. 162–164.

<sup>97</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340 (с изм. и доп.).

<sup>98</sup> См.: Лукьянчиков В.М., Плотникова Р.И., Лукьянчикова Л.Г. и др. Вопросы воспроизводства и использования ресурсной базы подземных вод в законодательстве России // Разведка и охрана недр. 2009. № 9. С. 11–15.

<sup>99</sup> Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1941.





2.2. Название рассматриваемого вида пользования недрами (в действующей редакции Закона «О недрах») включает в себя словосочетание «в том числе использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств». Грамматически очень сложной конструкцией назвал эту формулировку профессор А.И. Перчик<sup>100</sup>. И очень неточной, добавим мы.

Во-первых, как было показано одним из авторов настоящей статьи в предыдущих работах<sup>101</sup>, связанные с горнодобывающим производством перерабатывающие производства (за исключением первичной переработки, прямо указанной в статье 23<sup>3</sup> Закона «О недрах») относятся не к добывающей, а к обрабатывающей промышленности<sup>102</sup>, которая по своей структуре, функциональному назначению и решаемым задачам не имеет отношения ни к недрам вообще, ни к ресурсам недр как объекту правового регулирования в законодательстве о недропользовании. *Distinguendum est inter et inter* (лат.) — нужно отличать одно от другого.

Во-вторых, непонятно, почему законодатель ориентирует недропользователя только на использование отходов, игнорируя другие его действия *по обращению с отходами*, которые согласно Федеральному закону «Об отходах производства и потребления»<sup>103</sup> (далее — Закон «Об отходах производства и потребления») включают также сбор, накопление, обезвреживание, транспортирование и размещение (хранение и захоронение) отходов, ведь в статье 23<sup>3</sup> Закона «О недрах» имеется отправное властное предписание о том, что пользователи недр, осуществляющие первичную переработку извлеченных из недр полезных ископаемых [а именно на этой стадии согласно предложенному определению понятия «добыча полезных ископаемых» образуются отходы. — Авт.], обязаны обеспечить не только наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных

<sup>100</sup> См.: Перчик А.И. Критическое прочтение Закона «О недрах»: понятия, институты, терминология // Нефть, Газ и Право. 2007. № 3. С. 18.

<sup>101</sup> См.: Ибрагимов В.Б. Обращение с отходами горнодобывающих производств по законодательству о недрах: общий подход с позиций экологического права // Нефть, Газ и Право. 2008. № 6. С. 20–25; Он же. Обращение с отходами горнодобывающих производств по законодательству о недрах: правовые и эколого-правовые нормы // Нефть, Газ и Право. 2009. № 1. С. 21–27.

<sup>102</sup> Обрабатывающая промышленность — совокупность отраслей производства, занимающихся обработкой или переработкой продуктов, доставляемых добывающей промышленностью. См.: Реймерс Н.Ф. Природопользование. М., 1990. С. 420.

<sup>103</sup> Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009 (с изм. и доп.).

Управляющий директор по разведке и добыче, член правления компании «КазМунайГаз» Алик Айдарбаев отметил, что на сегодняшний день извлекаемые запасы АО НК «КазМунайГаз» составляют порядка 800 млн тонн, извлекаемых по стандартам казахстанской классификации. При нынешнем уровне консолидированной добычи КМГ обеспечен доказанными запасами нефти более чем на 35 лет.

«Мы удовлетворены началом проведения работ по аудиту запасов и ресурсов КМГ по международным стандартам. Полученные данные позволят нам более четко планировать деятельность в области разведки и добычи нефти. Проводимый аудит запасов нефтяных и газовых месторождений повысит ликвидность ценных бумаг компании на рынке. В связи с этим еще больше возрастет доверие к нефтегазовым проектам компании со стороны потенциальных инвесторов, которые делают выводы на основании заключений западных аудиторских фирм», — цитирует пресс-служба А. Айдарбаева.

Кроме того, А. Айдарбаев подчеркнул, что аудит нефтегазового недропользования является эффективным инструментом управляющего воздействия на процесс воспроизводства минерально-сырьевой базы нефтегазовой промышленности, позволяющим рационализировать подготовку и освоение запасов углеводородного сырья. «Если раньше дочерние компании — АО «РД «КазМунайГаз», АО «Мангистаумунайгаз» и другие — уже проводили аудит своих добывающих активов, то данная оценка запасов и ресурсов всех активов группы компаний КМГ даст не только консолидированную оценку наших добывающих активов, но и впервые оценку ресурсного потенциала КСКМ и других разведочных активов компании», — добавил А. Айдарбаев.

Со своей стороны, главный геолог АО НК «КазМунайГаз» Курмангазы Исканиев отметил, что необходима модификация действующей системы классификации запасов и ресурсов нефти и газа в Республике Казахстан, приближающая ее к принятым в мировой практике. Применение новой международной системы, ужесточающей экономические требования к сырьевой базе, повысит степень реалистичности ее оценки. Планируется, что в дальнейшем подобный аудит запасов будет проводиться на регулярной основе.

«Новости-Казахстан». 06.10.2011

### Казахстан ускорит модернизацию НПЗ в связи с принятием технического регламента Таможенного союза

Казахстан ускорит модернизацию НПЗ в связи с принятием технического регламента Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту». Об этом сообщила директор Департамента нефтехимии и технического регулирования Министерства нефти и газа Республики Казахстан Шолпан Хайдаргалиева.

Kazakhstan Today. 26.10.2011



Таблица 3

Классификация видов и подвидов пользования недрами

Виды пользования недрами	Подвиды пользования недрами
1. Геологическое изучение недр	1.1. Региональное геологическое изучение, направленное на общее геологическое изучение недр без существенного нарушения их целостности 1.2. Исследование динамики геологических процессов, происходящих в недрах, без существенного нарушения их целостности 1.3. Поиски и оценка промышленной значимости месторождений полезных ископаемых 1.4. Поиски и оценка пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых 1.5. Разведка месторождений полезных ископаемых 1.6. Выявление и изучение геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение 1.7. Сбор и изучение минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов 1.8. Экогеологическое изучение недр
2. Добыча полезных ископаемых и обращение с отходами, образующимися в результате их первичной переработки	2.1. Добыча полезных ископаемых с особым правовым режимом 2.2. Добыча других полезных ископаемых (твердых, жидких, газообразных) 2.3. Обращение с отходами, образующимися в результате первичной переработки полезных ископаемых
3. Использование подземного пространства для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых	3.1. Строительство, обустройство и эксплуатация подземных сооружений для целей размещения объектов промышленной, гражданской, транспортной, оборонной и иной инфраструктуры 3.2. Строительство, обустройство и эксплуатация подземных сооружений для целей захоронения и локализации радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах

вод и др.), но и «складирование, учет и сохранение [в терминологии Закона «Об отходах производства и потребления»: накопление, сбор и хранение. — Авт.] временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты». То есть речь идет о действиях (правда, перечисленных не полностью), связанных именно с обращением с отходами.


Наконец, ни использование отходов, ни обращение с отходами не входят в объем понятия «добыча полезных ископаемых», как следует из определения этого понятия (см. выше). Очевидно, что отходы не «добываются» — они образуются в результате первичной переработки полезных ископаемых, при этом связанные с ними действия выходят за рамки технологического процесса добычи полезных ископаемых.

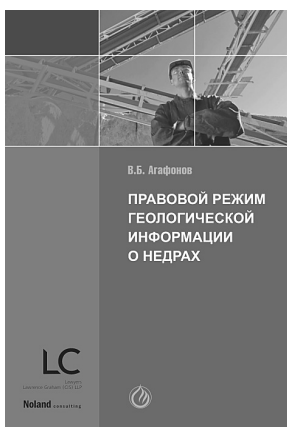
Исходя из изложенного предлагаем называть рассматриваемый вид пользования недрами следующим образом: «добыча полезных ископаемых и обращение с отходами, образующимися в результате их первичной переработки», а «обращение с отходами, образующимися в результате первичной переработки полезных ископаемых» считать его третьим подвидом.

3. Использование подземного пространства для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых

Данный вид пользования недрами, очевидно, не нуждается в определении, поскольку цель недропользования указана в его названии. Остается только конкретизировать ее в зависимости от назначения и специфических особенностей подземных сооружений, строительство, обустройство и эксплуатация которых как раз и означают «использование подземного пространства». Для этого выделим следующие подвиды рассматриваемого вида пользования недрами:

- *строительство, обустройство и эксплуатация подземных сооружений для целей размещения объектов промышленной, гражданской, транспортной, оборонной и иной инфраструктуры;*
- *строительство, обустройство и эксплуатация подземных сооружений для целей захоронения и локализации радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах.*

Обобщая, сведем все рассмотренные виды и подвиды пользования недрами в таблицу. 



**В.Б. Агафонов**

**Правовой режим геологической информации о недрах**

Мягкий переплет  
Объем 240 с., тираж 500 экз.  
Москва, 2010 г.

В данной работе исследуется система нормативных правовых актов, характеризующих понятие «геологическая информация о недрах», ее особенности и свойства, рассматривается порядок сбора, обработки, систематизации, хранения и предоставления в пользование геологической информации о недрах по действующему законодательству Российской Федерации, выявляются основные проблемы правового регулирования геологической информации о недрах, а также обосновываются комплексные предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы в данной сфере.

Следует отметить, что монография представляет собой первое в современной истории России опубликованное систематизированное юридическое исследование, посвященное правовому регулированию в отношении такого важного для сферы недропользования объекта, как геологическая информация о недрах.

Большое внимание в монографии уделяется вопросам разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам сбора, хранения и обеспечения доступа к геологической информации, выявляются проблемные моменты данных взаимоотношений, дается оценка соответствия подзаконных актов федеральных органов (в частности, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и его исторических предшественников, осуществлявших государственное регулирование в сфере недропользования) действующему законодательству о недрах.

Книга предназначена для широкого круга юристов-практиков, работников органов исполнительной и законодательной власти, специалистов в сфере недропользования, менеджмента нефтегазовых компаний, а также для студентов юридических специальностей высших учебных заведений.

Приобрести книгу в группе изданий «ПравоТЭК» Вы можете:

- отправив заявку по факсу: +7 (499) 235-23-61
- позвонив по телефонам: +7 (499) 235-25-49, 235-47-88
- по электронной почте: [order@oilgaslaw.ru](mailto:order@oilgaslaw.ru)
- оставив заявку на сайте: <http://media.lawtek.ru/>

**«КазМунайГаз» получил положительное заключение на ТЭО модернизации Павлодарского нефтехимического завода**

Национальная компания «КазМунайГаз» сообщает о получении положительного заключения на ТЭО «Модернизация Павлодарского нефтехимического завода».

ТЭО разработано в рамках Соглашения о сотрудничестве и взаимопонимании по осуществлению инвестиций в объекты промышленной инфраструктуры в Республике Казахстан, подписанного между НК «КазМунайГаз» и компанией Eni 5 ноября 2009 г. Проектом управляет ТОО «Дирекция строящихся предприятий КМГ» во главе с генеральным директором Н. Балгимбаевым.

Проектом модернизации предусматривается увеличение мощности завода по сырой нефти до 7,5 млн тонн нефти в год с глубиной переработки до 90 %, увеличение выпуска нефтепродуктов и обеспечение качества, соответствующего экологическому стандарту «Евро-5». При этом планируется строительство пяти новых установок, будут перепрофилированы две и реконструированы восемь существующих установок. Также планируется строительство необходимых объектов общезаводского хозяйства.

*Пресс-служба НК «КазМунайГаз». 07.11.2011*

**Министерство нефти и газа утвердило Правила проведения аккредитации оптовых поставщиков нефтепродуктов**

Министерство нефти и газа Республики Казахстан сообщило оптовым поставщикам нефтепродуктов о Правилах проведения аккредитации оптовых поставщиков нефтепродуктов, вступающих в силу с 1 февраля 2012 г.

«Во исполнение требований Закона Республики Казахстан от 20 июля 2011 г. № 463-IV «О государственном регулировании производства и оборота отдельных видов нефтепродуктов» постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 октября 2011 г. № 1210 утверждены Правила проведения аккредитации оптовых поставщиков нефтепродуктов, которые вводятся в действие с 1 февраля 2012 г.», — сообщили в министерстве.

Аккредитация носит обязательный характер для всех лиц, осуществляющих оптовую реализацию нефтепродуктов, вне зависимости от формы собственности и ведомственной принадлежности за исключением:

- 1) производителей нефтепродуктов;
- 2) оптовых поставщиков нефтепродуктов, реализующих нефтепродукты, произведенные в результате переработки самостоятельно добытых и (или) импортированных сырой нефти и (или) газового конденсата.

Аккредитация предусматривает следующие основные этапы:

- 1) рассмотрение документов аккредитуемых субъектов;
- 2) принятие решения об аккредитации;
- 3) оформление, регистрация и выдача свидетельства об аккредитации либо направление мотивированного ответа об отказе.