

Ж.Ю. САЙЛИБАЕВА

НЕКОТОРЫЕ ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ И НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

Социально-экономическое развитие нашей страны, политическая стабильность в обществе – пример осуществления дальновидной программы реформ, затрагивающих все отрасли экономики. Экономические и политические цели государства базируются на передовых позициях нефтедобывающего сектора Казахстана в мировой экономической системе. В Республике работает более 20 всемирно известных нефтяных корпораций и около 300 компаний в сфере добычи полезных ископаемых. согласно правительственно му прогнозу, к концу этого года добыча нефти составляет 64 млн. тонн, а через год – 70, в 2009 году будет составлять 78 млн. Данному поступательному движению способствует правовая система государства, которая адекватно реагирует на экономические изменения и постоянно совершенствуются, и прежде всего законодательство о недрах и недропользовании.

Анализ действующего законодательства о недрах показал следующую проблему. Значительное число подзаконных нормативных актов о недрах содержит противоречия и неточности, отдельные положения дублируют друг друга. Ряд ведомственных инструкций не подкреплен нормами законов «О недрах и недропользовании», «О нефти», а полномочия государственных органов не соответствуют их регламенту. Помимо названных несовершенств нормы законодательства о недрах в совокупном развитии стали отставать от иных отраслей, в которых успешно прошли процессы кодификации и унификации. Завершена кодификация и приняты новые редакции Экологического, Земельного, Водного, Лесного кодексов, законов об охране и использовании животного мира, об охране атмосферного воздуха. В Экологическом кодексе присутствуют нормы об охране недр, экологические требования к их использованию и соответствующие правила.

Нормотворческая деятельность государства и развитие правовой системы должны быть взаимосвязаны, осуществляется как сбалансированный прогресс. Концепция правовой политики РК одобренная Указом Президента от 20 сентября

2002 года направленная на унификацию и кодификацию всего национального законодательства. Основополагающая идея концепции в создании высокоеффективной законодательной системы, принятии кодексов и законов прямой силы действия, облегчающих и раскрывающих механизм их применения, ликвидация узковедомственного нормотворчества, подменяющего смысл и содержание самих законов. Назрела и необходимость совершенствования законодательства в сфере недропользования.

Основная суть кодификации как особого вида правотворческой деятельности, связана со систематизацией законодательства, принятием новых нормативных правовых актов, отменой ранее действующих актов и регулированием круга общественных отношений, определенного рамками кодификационного акта. Мы это видим на примере принятия кодексов и законов, регулирующих на сегодняшний день общественные отношения, связанные с отдельным объектом природы и с природой в целом.

Следует отметить, что процесс кодификации законодательства в сфере недропользования имеет определенную цикличность. Это, несомненно, связано с этапами развития самого государства, его экономических отношений как объективного фактора. То есть кодификация как процесс должна иметь и действительно обладает определенными условиями, обусловлена причинами, задачами и принципами.

Основные условия (или причины) кодификационной деятельности государства складываются из совокупности объективных и субъективных факторов. Объективные факторы – несоответствуют происходящим изменениям в экономико-социальной жизни общества содержанию существующей правовой системы. Субъективные факторы затрагивают в основном правотворческую деятельность законодателя, связанную с принятием нормативных правовых актов, где содержание не соответствует форме акта, а также встречается момент несогласованности или противоречия /1/.

Задачи, стоящие перед законодателем, цели, на которые он должен ориентироваться, занимаясь кодификацией, имеют несколько уровней. Во-первых, это деятельность по упорядочению системы законодательства /2/, - то есть задача «текущего» момента. Во-вторых разработка перспективных направлений развития отрасли законодательства или отдельного его института. Второй аспект проблемы наиболее важен, потому что определяет весь смысл кодификационного процесса, в котором учитываются закономерности и перспективы социально-экономического развития общества.

Наиболее важный момент в кодификационной работе законодателя – определение основных начал, руководящих принципов, в соответствии с которыми осуществляется данная деятельность. При этом разные ученые придают различное значение понятию принципов в кодификационной деятельности. Так, Н.Г. Осипов считает, что принципы построения системы законодательства носят характер технико-юридических правил, применяемых при систематизации законодательного материала /3/. Суть данное суждения заложена в прилагаемую им систему вышеназванных принципов:

- необходимость максимального соответствия системы законодательства системе права;
- первичность системы права по отношению к системе законодательства;
- стабильность системы законодательства;
- внутренне единство системы законодательства;
- непротиворечивость системы республиканского законодательства системе законодательства стран СНГ;
- доступность и обозримость системы законодательства на основе научных правил кодификации и систематизации.

А.С. Шерстюк, анализируя данную проблему применительно к экологическому законодательству, включает в эту систему также следующие принципы:

- 1) обеспеченность природоохранительного законодательства уголовными, административными, гражданско-правовыми санкциями (развитие более общего правового принципа неотвратимости наказания);
- 2) научность и комплексность как наиболее

общие идеи при кодификации природоохранительного законодательства. /4/

Несомненно, содержание принципов системы права и принципов кодификации законодательства совершенно различны, и различны по природе своего образования. В основе принципов права лежат экономические и политические закономерности общества. А принципы кодификации законодательства являются результатом субъективной правотворческой деятельности законодателя. Поэтому они по смыслу действительно носят характер технико-юридических правил, выполняя роль определенного правового инструментария /1/.

С этой точки зрения, на наш взгляд, следует согласиться с предложенной выше системой принципов кодификации, которые находят свое применение в различных кодификационных актах. Вместе с тем, некоторые принципы нуждаются в дополнении и в более современной редакции.

На наш взгляд, в кодификационной деятельности республики в настоящий момент должен присутствовать еще один аспект. При проведении кодификации республиканского законодательства законодатель должен и обязан ориентироваться на экологические приоритеты, выходящие за рамки одной страны. Эти приоритеты должны иметь и внешнюю унифицированную форму или стремиться к ней для совместной деятельности по решению экологической проблемы. С другой стороны, говорить о полной идентификации законодательства о недропользовании нашей республики и мирового сообщества нельзя, потому что правовой механизм законодательных систем государств слишком различен. И эту разницу можно увидеть на примере такого центрального института, как институт права собственности на недра. В данном случае надо говорить не о подчиненности, а о согласованности. Поэтому следующий принцип кодификации – это принцип следования международным экологическим приоритетам в системе республиканского экологического законодательства.

Характерной чертой кодифицируемого законодательства является то, что кодифицируемая система не остается статичной и замкнутой. Более того, в кодифицируемую систему могут быть включены нормы, которые еще будут получать законодательное развитие. Система законодательства должна быть построена таким

образом, чтобы определять пути или направления этого развития. Эта идея по своему содержанию отвечает принципу перспективности законодательства при проведении его кодификации.

Поскольку кодификация способствует приведению в стройную логическую систему действующее законодательство о недрах и недропользовании, то можно говорить о том, что она направлена на вскрытие тех правовых явлений и событий, которые не урегулированы нормами права и представляют собой пробелы в праве. Поэтому очень важным исследовательским моментом следует назвать деятельность законодателя по выявлению неурегулированных правовых вопросов в деятельности государства в области недропользования. Следует признать, что наиболее верным критерием для анализа данного законодательства является эффективность его применения. С этой точки зрения, нам думается, можно на сегодняшний день наметить основные направления, по которым пойдет процесс кодификации законодательства о недрах и недропользовании.

Для кодификации и приведения этого законодательства о недрах и недропользовании в единую стройную систему сложились все условия.

1) Закон «О недрах и недропользовании» претерпел серьезные изменения. Из 76 статей первоначального Указа без изменения остались лишь 5, Глава 4 «Лицензирование разведки и добычи» исключена полностью, кроме того добавлены новые нормы.

2) Нуждается в улучшении само содержание статей и норм (нет четкости в разделении права государственной собственности и права собственности недропользователя), сокращение количества субъектов на получение полной и достоверной информации, относящейся к воздействию на окружающую среду в результате планирования операций по недропользованию.

Определенные противоречия Закона «О недрах и недропользовании» с подзаконными актами существуют по вопросам государственного управления и компетенции специально уполномоченных органов в области недропользования.

ченных органов в области недропользования, экспертизы проектов контрактных документов, обязанностей по регистрации контрактов, перехода права недропользования в порядке универсального правопреемства и ряду других. Ликвидация подобного несовершенства закона – одна из задач кодификации законодательства о недрах.

Учитывая, что недра – это невосполнимый объект природы, вопросы связанные с его рациональным использованием должны иметь более широкую форму контроля. Необходимо перенести вопросы предоставления права недропользования из ведомственных инструкций на уровень закона.

Для четкой перспективы выполнения кодификации законодательства о недрах в Республике Казахстан необходима методологическая основа. Первоначально следует разработать проект концепции развития и кодификации законодательства о недрах и недропользовании и меры по ее реализации. На проблему совершенствования законодательства о недрах следует обратить внимание депутатов Парламента, членов Правительства, ответственных работников Министерства энергетики и минеральных ресурсов. К данной работе следует привлечь также научные центры и видных ученых-юристов в области горного права, неправительственные организации, ассоциации природопользователей, зарубежных специалистов и международные фонды.

ЛИТЕРАТУРА

- Байдельдинов Д.Л. Экологическое законодательство
- Алексеев С.С. Общая теория права. Т.2. М. 1982.
- Осипов Н.Т. Ленинский «Декрет о земле» и развитие земельного законодательства. В кн.: Ленинский кооперативный план и колхозное право. Л.: ЛГУ. 1970.

- Шерстюк А.С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. Л. 1984.

Резюме

Атальған макала КР жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы заңнаманың мәселелеріне арналған.

Summary

The article considers the matters of subsoil and subsoil use laws of RK.