

Недра и Закон «О недрах»: проблема соотношения понятий

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

Развитие права всегда сопряжено с обсуждением и формированием терминологии. Право как регулятор человеческого поведения тем эффективнее выполняет свою роль, чем более верно концептуально и лингвистически выражены его констатации, предписания, дозволения и запреты. Необходимость осмысления юридической терминологии существует всегда, но ее значение повышается в периоды, когда происходят существенные структурные изменения в праве, обусловленные историческими потребностями. В эти периоды приходится особенно тщательно обдумывать и смысл происходящих перемен, и значение сопутствующих им терминологических преобразований.

«Идут трудные поиски подходящих слов, наилучшим образом выражающих сущность правовых категорий и явлений. Терминология обогащается разнообразными способами: уходят в историю устаревшие термины, извлекаются на свет божий старые термины, покрытые пылью веков, но вдруг обнаружившие свою жизнеспособность, конструируются новые, вовлекаются в оборот слова, заимствованные из бытовой, политической или научной лексики... Словом, происходят своего рода терми-

...правовые дефиниции, законодательно закрепленные и приобретающие тем самым качества официальной нормативности, должны обеспечить смысловую полноту правовых нормативов и исключить двусмысленность в толковании правовых норм, способствуя единообразному, правильному применению действующего законодательства.

нологические блуждания, вполне понятные и оправданные в процессах развития права. Проблема лишь в том, чтобы не заблудиться»¹. Эти слова известного российского юриста-эколога, профессора О.С. Колбасова как нельзя лучше характеризуют состояние понятийно-терминологической базы законодательства о недропользовании, в которой очень легко

«заблудиться» из-за нечетких определенных и необъяснимой подмены одних терминов другими². В Законе Российской Федерации от 21 фе-

враля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»³ (далее — Закон «О недрах») использовано много понятий, имеющих «геологические корни», однако их правовые дефиниции либо отсутствуют, что вызывает «терминологические блуждания» в правоприменительной практике, либо имеются, но допускают неоднозначное толкование. Напомним, что правовые дефиниции, законодательно закрепленные и приобретающие тем самым качества официальной нормативности, должны обеспечить смысловую полноту правовых нормативов и исключить двусмысленность в толковании правовых норм, способствуя единообразному, правильному применению действующего законодательства⁴.

Рассмотрим правовую дефиницию понятия «недра», которая имеет не только теоретическое, но исключительно важное практическое значение, поскольку недра выступают в первую очередь в качестве объекта горных отношений (отношений недропользования)⁵. В преамбуле Закона «О недрах» она приведена в следующей редакции: «Недра — часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, про-

¹ Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 27–28.

² Перчик А.И. Критическое прочтение Закона «О недрах»: понятия, институты, терминология // Нефть, Газ и Право. 2007. № 3. С. 17.

³ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823 (с последующими изменениями и дополнениями).

⁴ Чернобель Г.Т. Правовые понятия и их применение в законах // Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000. С. 80.

⁵ Перчик А.И. Горное право. М., 2002. С. 13, 26.



стирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения».

Согласимся с тем, что *principium est potissima pars cuiusque rei* (лат.) — начало есть важнейшая часть любого дела. Но такое начало представляется не совсем удачным и напоминает хорошо известную историю о том, как составители французского энциклопедического словаря дали прочитателю знаменитому палеонтологу Ж. Кювье определение понятия «рак»: «рак — небольшая красная рыба, которая ходит задом наперед»⁶. «Великолепно, — ответил ученый, — но разрешите сделать небольшое замечание. Дело в том, что рак не рыба, он не красный и не ходит задом наперед. За исключением всего этого, ваше определение превосходно». Перефразируя, для нашего случая скажем так: недра — это не часть земной коры и простираются они не до глубин, доступных для геологического изучения и освоения, а в остальном легальная дефиниция превосходна, если не принимать во внимание нечетко обозначенную верхнюю границу недр.

Действительно, структура недр включает в себя не только земную кору, но и другие важные компоненты — мантию и ядро Земли. Знают это и геологи (в любом учебнике по геологии приводится с разной степенью детализации именно такая структура)⁷, и юристы (которые, как правило, ссылаются на данные геологической науки)⁸, и даже дети⁹. Только законодатель остается при своем мнении, предлагая определение, которое при детальном анализе оказывается весьма противоречивым, дискуссионным¹⁰ и неоптимальным¹¹.

Omne actum ab intentione agentis est iudicandum (лат.) — о каждом действии следует судить по намерению деятеля. Попробуем выяснить, в чем заключается намерение законодателя, как оно трактуется в специальной литературе, какие аргументы приводятся в пользу рассматриваемой правовой дефиниции и насколько они обоснованы.

⁶ Кудряшов А.И., Кудряшова Т.М. Истоки открытий. Пермь, 2002. С. 60.

⁷ Короновский Н.В., Старостин В.И., Авдонин В.В. Геология для горного дела. М., 2007. С. 11; Короновский Н.В., Ясаманов Н.А. Геология. М., 2003. С. 47; Левитес Я.М. Общая геология с основами исторической геологии и геологии СССР. М., 1986. С. 40–42 и др.

⁸ Международно-правовые основы недропользования: Учеб. пособие / Отв ред. А.Н. Вылегжанин. М., 2007. С. 19; Вылегжанин А.Н. Подземный предел распространения суверенитета государства // Государство и право. 2001. № 8. С. 71–72; Дудыкина И.П. Правовой режим земной коры: вопросы взаимодействия международного и национального права // Нефть, Газ и Право. 2008. № 2. С. 37 и др.

⁹ Энциклопедия для детей. Т. 4: Геология / Сост. С.Т. Исмаилова. М., 1995. С. 35–44.

¹⁰ Перчик А.И. Горное право. М., 2002. С. 16, 17.

¹¹ Левзнер М.Е. Горное право. М., 2006. С. 14.

Сенат Казахстана вернул с поправками в Мажилис законопроект о государственном регулировании производства и оборота биотоплива

6 мая 2010 г. на пленарном заседании депутаты Сената Парламента Республики Казахстан вернули с поправками в Мажилис законопроект «О государственном регулировании производства и оборота биотоплива».

В ходе обсуждения возникла необходимость внесения изменений и дополнений в уже одобренный Мажилисом законопроект. В частности, вводится понятие «оборот биотоплива», внесены изменения и дополнения, связанные с концепцией законопроекта, а также с требованиями Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах».

По мнению министра сельского хозяйства Акылбека Куришбаева, в Республике Казахстан производство биотоплива является новым прорывным направлением, позволяющим вывести сельскохозяйственное производство на новый технологический уровень, обеспечивающий многократный рост его эффективности, увеличить экспорт продукции с высокой добавленной стоимостью. «Поэтому в целях минимизации рисков и обеспечения системного подхода необходимо комплексное законодательное обеспечение мер государственного регулирования отрасли», — отметил А. Куришбаев.

Напомним, что целями законопроекта являются охрана окружающей среды, развитие производства и оборота биотоплива, обеспечение продовольственной безопасности государства при производстве биотоплива. При этом в качестве основных задач государственного регулирования в области производства и оборота биотоплива указаны следующие: снижение уровня выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, увеличение объемов производства и экспорта товаров с высокой добавленной стоимостью, поддержка проведения научных исследований и внедрение передовых наукоемких технологий в производство и оборот биотоплива.

Кроме того, депутаты Сената вернули с поправками в Мажилис законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственного регулирования производства и оборота биотоплива».

В частности, в частях 3–14 статьи 147–10 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях вводится дифференцированный размер административного взыскания в виде штрафа в зависимости от принадлежности юридических лиц к субъектам малого, среднего или крупного предпринимательства.

Напомним, что законопроект направлен на обеспечение регулирования общественных отношений и определение правовых, экономических, организационных условий, возникающих при производстве и обороте биотоплива, регулирование вопросов обеспечения продовольственной безопасности государства при производстве биотоплива, а также охрану окружающей среды.



Критический анализ существующей правовой дефиниции понятия «недра»

Для удобства условно разделим рассматриваемую дефиницию на три части: структурный элемент (часть земной коры) и его границы — верхнюю (почвенный слой или земная поверхность, дно водоемов и водотоков) и нижнюю (глубины, доступные для геологического изучения и освоения).

Структурный элемент

Прежде чем перейти к элементу структуры, рассмотрим структуру в целом. Исходя из научных данных, наша планета без учета ее внешних геосфер (атмосферы и гидросферы) состоит из трех основных геосфер — земной коры, мантии и ядра¹², образующих систему, т. е. упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некое целостное единство¹³. Учитывая видовые отличия, такую систему можно назвать также **природной системой** (совокупность элементов живой и (или) неживой природы, находящихся в определенной связи и отношениях между собой и образующих относительно устойчивое единство и целостность)¹⁴

или **геосистемой** (особого рода материальная система, состоящая из взаимообусловленных природных компонентов, взаимосвязанных в своем размещении и развивающихся во времени как части целого)¹⁵. Независимо от названия любую систему характеризует особое свойство, которое проявляется в целостности (единстве) естественного материального объекта¹⁶. Обособление какого-либо из элементов (компонентов) системы (в нашем случае, одной из геосфер — земной коры) неизбежно приводит к разрыву внутрисистемных

Главное в языке законодателя — точность и понятийная определенность используемых правовых категорий, позволяющая отождествить их с категориями фактическими.

связей, нарушению ее целостности и потере определенных качеств.

Такой эффект (или асистемность — отсутствие качеств системы, определяемое прежде всего по разорванности или хаотичности внутренних связей в некоторой совокупности, что ведет к полной ее транзитности в отношении вещества, энергии и информации¹⁷) может вызывать так называемый **экологический бумеранг**¹⁸, т. е. экологические затруднения из-за нарушения ряда фундаментальных положений экологии и природопользования, в частности, закона полноты составляющих (компонентов) системы, правила оптимальной компонентной дополненности и принципа системной дополненности¹⁹. Может возникнуть вопрос: а при чем тут законы развития природы, если речь идет о горном законодательстве? Отвечая на этот вопрос, приведем интересное суждение известного российского юриста-эколога, профессора М.М. Бринчука: «Законы развития природы — законы более высокого порядка для человека в сравнении с законами развития общества. Это — объективные законы. В силу их действия и благодаря им человек

появился и может существовать. Законы общества (в том числе, очевидно, и рассматриваемый Закон «О недрах». — Авт.) написаны человеком для соб-

ственного социального, политического и экономического удобства, организации и обеспечения общежития. Знание и соблюдение законов развития природы в деятельности человека и общества имеют решающее значение и оцениваются как императив»²⁰.

А теперь вернемся к отдельно взятому структурному элементу и рассмотрим различные толкования понятия «недра» как «части земной коры».

1. В научной литературе часто можно встретить такое разъяснение позиции законодателя по поводу объекта горных отношений: **«В широком смысле** недра Земли простираются от ее поверхности до центра и включают земную кору, мантию и ядро. **В узком смысле** под недрами понимают верхнюю часть земной коры, в пределах которой возможна добыча полезных ископаемых»²¹. Другими словами, существует понимание недр в «широком смысле» (абсолютно правильное с точки зрения геологической науки. — Авт.), но законодатель ориентирует нас на понимание этого объекта в «узком смысле».

Категорически не могу согласиться с подобным разъяснением. Ведь речь идет не о бытовой лексике, а о **юридической терминологии**, где двусмысленность понятий и их определе-

¹² Международно-правовые основы недропользования. С. 19.

¹³ Экологическое право: Учебник для вузов / Под ред. С.А.Боголюбова. М., 2006. С. 30.

¹⁴ Клубов С.В., Прозоров Л.Л. Геоэкология: русско-английский понятийно-терминологический словарь. М., 1994. С. 72.

¹⁵ Реймерс Н.Ф. Природопользование. М., 1990. С. 93.

¹⁶ Буряковский Л.А., Джафаров И.С., Джеваншир Р.Д. Моделирование систем нефтегазовой геологии. М., 1990. С. 9.

¹⁷ Реймерс Н.Ф. Указ.соч. С. 29.

¹⁸ Там же. С. 55.

¹⁹ Там же. С. 153, 391, 401.

²⁰ Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2003. С. 41.

²¹ Кокин В.Н. Недропользование: теоретико-правовой анализ. М., 2005. С. 20.



ний, приводящая к неоднозначности и понятийной неопределенности, совершенно исключена. Законодательная техника давно выработала разумные требования к такой терминологии: использование терминов с четким и строго ограниченным смыслом; использование слов и выражений в прямом и первичном их значении; отказ от двусмысленных и многозначных терминов; единство применяемой терминологии по всему законодательству или по крупным его разделам и др.²² В специальной литературе неоднократно отмечалась необходимость строгого выполнения этих требований. Закон не может содержать понятия и термины, которые имеют различное толкование, он ориентируется на общепринятые, доступные и неоспариваемые формулы²³. Язык правовых актов должен быть прежде всего точным; большое значение имеет правильное использование, единообразное и однозначное применение терминов²⁴. Главное в языке законодателя — точность²⁵ и понятийная определенность используемых правовых категорий, позволяющая отождествить их с категориями фактическими²⁶. Недопустимо использование терминов с несколькими значениями, неопределенными по своему характеру²⁷ и т.д.

Можно сделать вывод, что анализируемая правовая дефиниция сформулирована с нарушением требований законодательной техники и допускает неоднозначное толкование искомого понятия. Недра в юридическом отношении не могут иметь два смысла («широкий» и «узкий») — смысл должен быть один, правильный и научно обоснованный. Это важно, поскольку цена легальных определений весьма высока — «нередко именно они играют решающую роль в толковании и применении законов»²⁸.

²² Бошно С.В. Правоведение. М., 2004. С. 178.

²³ Петров В.В. Проблемы эколого-правовой терминологии / Правовые проблемы экологии. М., 1980. С. 101–104.

²⁴ Боголюбов С.А. Юридическая терминология: вопросы синонимии / Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ, № 40. М., 1987. С. 25–35.

²⁵ Ушаков А.А. Очерки советской законодательной стилистики. Пермь, 1967. С. 171.

²⁶ Абанина Е.Н., Зенюкова О.В., Сухова Е.А. Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды»: Постатейный. М., 2006. С. 13–14.

²⁷ Ковалев М.И. О технике уголовного законодательства // Правоведение. 1962. № 3. С. 146.

²⁸ Васильева М.И. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: новое содержание и старые проблемы // Спасение. 2002. № 11. С. 4.

²⁹ Перчик А.И. Горное право. С. 17, 18.

Законопроектом вносятся изменения и дополнения в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях в части применения таких мер, как административные взыскания и приостановление деятельности по производству биотоплива, в Закон Республики Казахстан «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» — в части уточнения деятельности в сфере производства и оборота биотоплива. Также вносятся изменения и дополнения в Закон Республики Казахстан «О государственном регулировании производства и оборота отдельных видов нефтепродуктов» в части предоставления производителям биотоплива и нефтепродуктов права на занятие деятельностью по компаундированию нефтепродуктов биотопливом, в Закон Республики Казахстан «О частном предпринимательстве» — в части установления контроля за производством и оборотом биотоплива.

Kazakhstan today. 06.05.2010

Мажилис Казахстана одобрил поправки, ужесточающие ответственность за кражу нефти

Законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам усиления государственного контроля в сфере оборота нефти и нефтепродуктов», ужесточающий ответственность за кражу нефти, одобрен на пленарном заседании Мажилиса Парламента Республики Казахстан.

«Законопроектом предусматривается ужесточение уголовной ответственности за кражу сырья из нефте- и газопроводов, приобретение и сбыт нефти, добытой незаконным путем», — сказал депутат Мажилиса Николай Турецкий, представляя законопроект.

Кроме того, по его словам, в законопроекте предусмотрена ответственность за повреждение нефте- и газопроводов и «нормы о запрете приема нефти без правоустанавливающих документов».

Целью законопроекта является борьба с хищением нефти, осуществляемым путем несанкционированных врезок в магистральные нефтепроводы. Такой способ хищения создает серьезную угрозу безопасности трубопроводной системы, экономическим интересам страны и нефтетранспортных компаний, наносит непоправимый ущерб окружающей среде из-за разлива нефти.

Помимо этого, создаются условия для нарушения стабильности экспортных поставок нефти и наносится вред деловой репутации Казахстана как надежного поставщика энергоресурсов, говорится в заключении Комитета Мажилиса по законодательству и судебно-правовой реформе.

Законопроект направлен на рассмотрение в Сенат.

«Новости-Казахстан». 19.05.2010



2. Другое разъяснение позиции законодателя сводится к доказательству хозяйственной значимости или полезности (полезных свойств) «части земной коры» как источника полезных ископаемых. Профессор А.И. Перчик отмечает: «Земля, водный и воздушный бассейны, недра в той или иной мере обладают полезными для человека свойствами. Однако полезными свойствами обладает не вся земля, не все недра, а лишь определенная их часть (применительно к недрам имеется в виду часть земной коры. — Авт.). Именно по отношению к этой части возникают отношения землепользования, недропользования и т.д., проблемы определения права собственности и целый ряд других»²⁹.

Что можно сказать по этому поводу? Во-первых, по «проблеме определения права собственности» известный специалист в области горного права противоречит сам себе, поскольку чуть раньше он утверждает:

«...объектом права государственной собственности на недра являются не какие-то вещества, залегающие в недрах, а все недра в целом как часть природной среды, находящейся ниже поверхности земли».

права государственной собственности на недра являются не какие-то вещества, залегающие в недрах, а **все недра в целом** (выделено нами. — Авт.) как часть природной среды, находящейся ниже поверхности земли»³⁰. Это утверждение соответствует правовой норме статьи 1.2 Закона «О недрах». Кроме того, оно содержит абсолютно правильную мысль о принадлежности недр в целом (включая мантию и ядро Земли) к компонентам природной среды, которые, согласно Федеральному закону Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³¹ (далее — Закон «Об охране окружающей среды»), обеспечивают в совокупности **благоприятные условия для существования жизни на Земле**. Полагаю, что это не менее значи-

мое «полезное свойство», чем наличие полезных ископаемых в земной коре. Но даже если подходить к недрам с чисто утилитарной точки зрения, следует отметить, что и нижние (по отношению к земной коре) геосферы обладают «полезностью», правда, пока не используемой в полной мере по известным причинам. Например, установлено, что мантия Земли содержит количество воды, равное объему воды Мирового океана³², а на глубине более 180 км (верхняя мантия) образуются алмазы, которые затем выносятся кимберлитовыми трубками к земной поверхности³³. Не надо забывать, что именно мантия «подпитывает» земную кору полезными ископаемыми. За много-миллиардную историю Земли флюиды вынесли из мантии в кору огромное количество рудных и редкоземельных элементов: большая их

часть осталась в основании метаносферы (у границы Мохоровичича)³⁴, где сформировалась зона высококонцентрированных рас-

творов, а некоторые руды (уран, золото) отложились в гранито-гнейсовом слое³⁵.

Во-вторых, если законодателя в качестве объекта правового регулирования интересует только земная кора, обладающая некими полезными свойствами, а не недра в целом, почему законодательный акт называется «О недрах»? Известно, что название закона «должно отражать его основное содержание»³⁶, поэтому логичнее было бы назвать его «О земной коре», а соответствующую правовую дефиницию изложить более корректно, например: земная кора — верхняя часть недр (или верхняя геосфера), расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до границы Мохоровичича. В этом случае все стало бы на свои места и понятийную неопределенность удалось бы исключить или, по крайней мере, снизить.

Следовательно, и это разъяснение позиции законодателя следует признать неудовлетворительным.

3. Некоторые авторы различают естественно-научное и юридическое понятия «недра», относя первое к сфере науки (геология, горное дело), а второе — к сфере горного права (законодательства)³⁷. Этим объясняется их несопадение.

Образно говоря, «орбиты» указанных сфер пересекаются, и одной из областей пересечения является понятийный аппарат. Традиционно правовой наукой и законодательством впитываются понятия и термины, выработанные другими отраслями наук³⁸. Хорошо проследи-

²⁹ Перчик А.И. Горное право. С. 17, 18.

³⁰ Там же. С. 14.

³¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133 (с последующими изменениями и дополнениями).

³² Gillet P. L'eau du manteau terrestre // La Recherche. 1993. Vol. 255. P. 676–685.

³³ Хаин В.Е. Земля — уникальная планета Солнечной системы // Вестник РАН. 2003. № 9. С. 828.

³⁴ Граница между земной корой и нижележащей мантией, установленная по резкому изменению скоростей продольной и поперечной волн югославским сейсмологом А. Мохоровичичем и названная его именем. См.: Короновский Н.В., Ясаманов Н.А. Указ.соч. С. 48.

³⁵ Резанов И.А. Этапы эволюции Земли // Вестник РАН. 2006. № 10. С. 925.

³⁶ Бошно С.В. Указ. соч. С. 176.

³⁷ Перчик А.И. Указ. соч. С.13.

³⁸ Петров В.В. Указ. соч. С. 101.



вается это в экологическом законодательстве. Например, Федеральный закон Российской Федерации от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»³⁹ практически полностью построен на использовании таких понятий и терминов: генная инженерия, генотерапия, генодиагностика, генно-инженерно-модифицированный организм и др. Как считают специалисты, горное право и законодательство о недропользовании не являются в этом плане исключением. Так, профессор М.Е. Певзнер пишет: «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.»⁴⁰. Профессор Р.Н. Салиева отмечает, что «...В силу специфики рассматриваемых отношений в правовой оборот вовлекаются основные термины и понятия геологических наук и горного дела, а также из других сфер хозяйственной деятельности, которые связаны с использованием недр и воспроизводством минерально-сырьевых ресурсов»⁴¹.

Нет ничего необычного в заимствовании законодательством терминов и понятий фундаментальных наук, в частности, геологической науки. Однако существуют специфические особенности, которые при этом необходимо учитывать. Во-первых, понятийно-терминологическая база современной геологии еще не устоялась, некоторые термины и понятия вызывают дискуссии. Особенно заметно это в геотектонике в связи с появлением теоретической концепции, известной под названием «новая глобальная тектоника» или «тектоника литосферных плит»⁴². Но вот что любопытно: в понимании интересующей нас структуры недр (земная кора + мантия + ядро Земли) никаких разногласий не наблюдается! Во всяком случае, автор еще не встречал геолога, который трактовал бы недра как часть земной коры. Во-вторых, не секрет, что многие определения в естественных науках «страдают» от излишней детализации, расплывчатости и наукообразности. Но законодательная техника давно выработала и успешно использует эффективные методы и приемы, позволяющие избавиться от этих недостатков при сохранении общепринятого смыслового содержания определяемых понятий.

³⁹ СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

⁴⁰ Певзнер М.Е. Горное право. С. 48-51.

⁴¹ Салиева Р.Н. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. Новосибирск, 2002. С. 28.

⁴² Караулов В.Б., Никитина М.И. Геология. Основные понятия и термины: Справочное пособие. М., 2006. С. 8.

Парламент Казахстана ратифицировал межправительственное соглашение с Китаем о таможенном контроле энергоресурсов

3 июня в ходе пленарного заседания депутаты Мажилиса Парламента Республики Казахстан одобрили изменение, внесенное Сенатом в законопроект «О ратификации Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Китайской Народной Республики о таможенном контроле энергоресурсов, перемещаемых через казахстанско-китайскую таможенную границу трубопроводным транспортом». Таким образом, законопроект согласно Регламенту считается принятым Парламентом.

Напомним, что 5 февраля 2009 г. депутаты Сената Парламента Республики Казахстан на пленарном заседании вернули в Мажилис в связи с техническими ошибками в заголовке и тексте на государственном языке проект закона Республики Казахстан «О ратификации Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Китайской Народной Республики о таможенном контроле энергоресурсов, перемещаемых через казахстанско-китайскую таможенную границу трубопроводным транспортом».

Как сообщалось ранее, данным соглашением предусмотрено сотрудничество таможенных служб государств по вопросам таможенного оформления и таможенного контроля энергоресурсов, перемещаемых через казахстанско-китайскую таможенную границу трубопроводным транспортом, в том числе обмен информацией о перемещенных энергоресурсах, выявленных фактах нарушений национальных законодательств в таможенной сфере при перемещении энергоресурсов. Документ также обеспечит доступ уполномоченных сотрудников двух стран к узлам учета энергоресурсов.

Kazakhstan today. 03.06.2010

Мажилис Казахстана одобрил законопроект о недрах и недропользовании

3 июня на пленарном заседании депутаты Мажилиса Парламента Республики Казахстан согласились с предложениями согласительной комиссии по преодолению разногласий между Мажилисом и Сенатом Парламента Республики Казахстан по законопроекту «О недрах и недропользовании».

Напомним, что ранее депутаты Сената Парламента Республики Казахстан, рассмотрев на пленарном заседании законопроект «О недрах и недропользовании», вернули его в Мажилис со своими поправками.

Как сообщалось ранее, Сенат в ходе обсуждения законопроекта внес поправки, предусматривающие эффективное использование попутного газа путем его переработки с целью получения стратегически важных энергоносителей



Легальные определения понятия «недра» в законодательстве государств СНГ

Определение понятия «недра»	Название законодательного акта и его выходные данные
Недра – часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.	Закон Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (с последующими изменениями и дополнениями)
Недра – часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна морей, озер, рек и других водоемов, простирающаяся до глубин, доступных для проведения операций по недропользованию с учетом научно-технического прогресса.	Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 г. № 2828 (ст.1)
Недра – часть земной коры, находящаяся под поверхностью земли или слоем почвы, ниже дна водных объектов (водоемов), простирающаяся до глубины, доступной для изучения и освоения, и состоящая из горных пород, минерально-сырьевых ресурсов, энергоносителей (нефть, газ и т.д.), природных и искусственных полостей, геологических и техногенных образований.	Закон Азербайджанской Республики «О недрах» от 13 февраля 1998 г. № 439-Г (ст.1)
Недра – часть земной коры, расположенная под поверхностью суши и дном водоемов и простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.	«Кодекс о недрах» Республики Украины от 27 июля 1994 г. № 132/94-ВР
Недра – часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.	«Кодекс о недрах» Республики Беларусь от 15 декабря 1997 г. № 103-3
Недра – часть земной коры, включая полезные ископаемые, простирающаяся от поверхности или нижней границы почвенного слоя, дна водоемов и водотоков, до глубин, доступных для геологического изучения и промышленного освоения.	Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 2 июля 1997 г. № 42 Закон Кыргызской Республики «О нефти и газе» от 8 июня 1998 г. № 77
Недра – часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности или дна водных объектов, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.	Закон Республики Узбекистан «О недрах» (в ред. Закона от 13 декабря 2002 г. № 444-II)
Недра – часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя и дна водоемов, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.	Закон Республики Таджикистан «О недрах» от 20 июля 1994 г. № 983

В качестве примера отметим только один из них — метод **типизации**, отделяющий существенные признаки от несущественных⁴³. Если он и был использован при формулировке анализируемой правовой дефиниции, то неудачно, поскольку некоторые существенные признаки выпали из рассмотрения (возможно, были отнесены к несущественным), в результате чего произошло фактическое отождествление понятий «недра» и «часть земной коры», которые в реальности соотносятся между собой как «целое» и «часть». Докажем это, применив обычные в подобных случаях правила логического мышления.

Принято считать, что определение (или дефиниция) понятия — это логическая операция, которая раскрывает содержание понятия либо

устанавливает значение термина. Наибольшее распространение на практике получило явное определение, устанавливающее некоторое отношение равенства или эквивалентности между определяемым понятием (*definiendum* — Dfd) и определяющим понятием (*definiens* — Dfn) через ближайший род (родовой признак) и видовое отличие⁴⁴. В нашем случае законодатель выбрал в качестве родового признака структурный элемент («часть земной коры»), а в качестве видовых отличий — его границы (верхнюю и нижнюю).

Основное требование логики к явному определению — его соразмерность, т. е. объем определяющего понятия должен быть равен объему определяемого понятия ($Dfd = Dfn$). В нашем случае это требование нарушается, поскольку определяющее понятие, выраженное родовым признаком («часть земной коры»), по объему явно уже, чем определяемое понятие («недра»). В результате возникает логическая ошибка типа «узкое определение» ($Dfd > Dfn$).

⁴³ С.В. Бошно. Указ. соч. С. 114.

⁴⁴ Гетманова А.Д. Логика для юристов: Учеб. пособие. 5-е изд. М., 2008. С. 59, 60.

Одновременно нарушается **закон тождества** (в процессе определенного рассуждения всякое понятие и суждение должны быть тождественны самим себе)⁴⁵ и отождествление различных понятий («недра» и «часть земной коры») приводит к другой логической ошибке, называемой «подмена понятия». Козьма Прутков в свое время остроумно отразил эту ошибку в известном рассуждении: «если на клетке слона прочтешь надпись «буйвол», не верь глазам своим».

4. Для сравнения рассмотрим трактовку понятия «недра» в законодательстве других стран. В таблице представлены соответствующие правовые дефиниции, используемые в законодательных актах некоторых государств СНГ.

Как следует из таблицы, отраслевым законодательством государств постсоветского пространства слишком буквально (без должного критического анализа) воспринята предложенная российским законодателем правовая дефиниция понятия «недра», причем не только в части структурного элемента, отраженного родовым признаком, но и в части его границ — верхней и нижней.

Законодательство США по-другому трактует содержание понятия «недра»: они составляют с поверхлежащим земельным участком единый объект, определяемый как «вся конусообразная часть Земного шара, образованная поверхностью его участка и радиусами, от нее проведенными к центру Земли»⁴⁶. Другими словами, понятие недр юридически включает в себя не только земную кору, но и мантию, и часть ядра Земли. Такой подход поддержан и в зарубежной международно-правовой доктрине⁴⁷, и в исследованиях некоторых российских ученых-юристов⁴⁸. Он представляется нам правильным и может служить основанием для корректировки анализируемой правовой дефиниции, что уже отмечалось в литературе⁴⁹.

Верхняя граница структурного элемента

Согласно определению недра расположены «ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков». Но не обозначено, что такое «почвенный слой» и какова его толщина.

⁴⁵ Гетманова А.Д. Указ. соч. С. 157.

⁴⁶ Environmental Law. From resources to Recovery. Ed. by C. Campbell-Mohn. St.Paul, Minn. 1993. P. 772.

⁴⁷ Броунли Я. Международное право. Кн. 1 / Под ред. Г.И. Тункина. М., 1977. С. 190–191.

⁴⁸ Курс международного права. Т. 3 / Отв. ред. Н.А. Ушаков. М., 1990. С. 9.

⁴⁹ Дудыкина И.П. Указ. соч. С. 40.

либо сырьевых ресурсов для нефтехимической промышленности в целях защиты окружающей среды и здоровья населения.

Кроме того, внесены дополнения, согласно которым Правительство Республики Казахстан наделяется полномочиями утверждать порядок исчисления минимального казахстанского содержания в товарах, работах и услугах при проведении операций по недропользованию и представления отчетов недропользователей об исполнении обязательств по казахстанскому содержанию в кадрах.

Также введены нормы, предусматривающие резервирование земель для целей недропользования в установленном законом порядке, и предложен механизм разрешения споров в соответствии с законами Республики Казахстан и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

Проект закона направлен на совершенствование механизма правового регулирования общественных отношений в сфере недропользования.

Напомним, что в связи с принятием нового Налогового кодекса доработана статья 65 законопроекта в части уплаты подписного бонуса с учетом исключения обязанности недропользователя уплачивать подписной бонус при переходе от этапа разведки к этапу добычи.

В соответствии с новой редакцией статьи 59 законопроекта контракт на совмещенную разведку и добычу будет заключаться по решению правительства только для участков недр (месторождений), имеющих стратегическое значение и (или) сложное геологическое строение. Кроме того, принята новая редакция пункта 1 статьи 58, в соответствии с которой «недропользователь, обнаруживший и оценивший месторождение на основании контракта на разведку, имеет исключительное право на заключение контракта на добычу без проведения конкурса на основе прямых переговоров».

Условия заключения контракта на добычу должны определяться компетентным органом и недропользователем совместно.

Как сообщалось ранее, 15 января 2009 г. Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан внесло в Парламент Республики Казахстан законопроект «О недрах и недропользовании», призванный заменить действующий одноименный закон и Закон Республики Казахстан «О нефти».

«Цель разработки законопроекта — систематизация и совершенствование законодательства, устранение существующих в нем пробелов, а также обеспечение принципов прямого действия закона о недрах с минимизацией количества бланкетных норм», — сказал на презентации законопроекта министр Сауат Мынбаев.



Также неясен термин «поверхность»: есть ли у нее толщина и если есть, то какая?⁵⁰

Правовая дефиниция понятия «почва» в земельном законодательстве Российской Федерации отсутствует. Судя по доктринальным определениям, почва — это поверхностный слой земли, характеризующийся плодородием⁵¹. Толщина этого слоя, если он остается нетронутым, колеблется от нескольких миллиметров до 2–3 м⁵². А если земля нещадно эксплуатируется, деградирует и теряет (полностью или частично) свое плодородие в результате воздействия водной и ветровой эрозии, переувлажнения и заболачивания, подтопления, засоления и осолонцевания, уплотнения и слитизации? Тогда почвенный слой вообще исчезает, что подтверждается статистическими данными: в целом по

стране площадь нарушенных земель достигает 1150,4 тыс. га, при этом ежегодно теряется более 1,5 млрд т плодородного слоя земли⁵³.

Итак, вводя в правовой оборот понятие «почвенный слой», законодатель, говоря математическим языком, предлагает решить одно уравнение с двумя неизвестными — идентифицировать почвенный слой и оценить его качество, чтобы найти толщину. Решения этого «уравнения» нет ни в Законе «О недрах», ни в подзаконных нормативных правовых актах.

Когда почвенного слоя нет, недра, согласно определению, начинаются от земной поверхности. Но и здесь возникает много вопросов, так как поверхность земли отличается исключительным разнообразием форм различного масштаба, происхождения и возраста. Две основные черты, определяющие особенности рельефа любого участка земной коры, — разница высот поверхности и климат. Рельеф динамичен, он непрерывно изменяется, приобретая новые формы. В процессе этих изменений участвуют как внутренние (эндогенные), так и внешние (экзогенные) геологические силы. Учение обо всех явлениях и процессах, формирующих поверхность Земли, и формах этой поверхности составляет отдельную отрасль знания — геоморфологию⁵⁴.

Учение обо всех явлениях и процессах, формирующих поверхность Земли, и формах этой поверхности составляет отдельную отрасль знания — геоморфологию.

занимают площадь около 16,2 млн км² (около 11% поверхности суши), а общий

И.С. Щукин обозначил в строении поверхности Земли более 50 типов рельефа и разделил их на четыре группы: первично-тектонический, выработанный, построенный и денудационно-аккумулятивный. Чтобы только перечислить и кратко охарактеризовать их, понадобится не один десяток страниц. Мы приведем лишь несколько характерных примеров, иллюстрирующих сложность и изменчивость рельефа земной поверхности.

Ледники — это естественные массы кристаллического льда, перекрытого уплотненным снегом или фирном. Они образуются на земной поверхности в результате длительного накопления снега и отрицательных температур, за-

нимают объем заключенного в них льда составляет около 30 млн км³. Различают следующие типы ледников: материковые или покровные (Антарктический и Гренландский ледниковые покровы), горные (простые и сложные, переметные, каровые и др.) и промежуточные (плоскогорные, предгорные)⁵⁵. Любой ледник перемещается, и это движение сопровождается рядом геологических процессов — интенсивной экзарацией горных пород подледного ложа, переносом обломочного материала и образованием ледниковых (морены), водно-ледниковых (озы, камы, камовые террасы) и приледниковых (зандры, лессы) отложений. Нас интересует, что понимать под «земной поверхностью» в данном случае — уровень снеговой линии, ледниковый покров (для Антарктиды — огромное плато высотой 4000 м, покоящееся на скальном основании), подледное ложе, поверхность зандровой равнины, «сглаженную» поверхность морен (донной, абляционной или конечной) и др.? Вариантов много, учитывая разнообразие форм рельефа поверхности для различных типов ледников.

Ветер — один из важнейших экзогенных факторов, преобразующих рельеф Земли. Геологическая деятельность ветра, которую иногда называют эоловой (по имени бога ветров Эола), наиболее ярко проявляется в **пустынях**, которые занимают около 20 % всей поверхности континентов. Различают следующие формы поверхности подобных аридных зон: формы физического и химического выветривания, формы усыхания (пустынная кора, солончаки, takyры), формы развевания (каменные решетки, ярданги, вади, фульджи и др.) и формы навевания (барханы, покровные, бугристые и грядовые пески)⁵⁶. «Земная поверхность» в данном случае — это пустынная кора⁵⁷, рябь пустыни, «сглаженная» поверхность

⁵⁰ Перчик А.И. Указ. соч. С. 14, 15.

⁵¹ Крассов О.И. Экологическое право. М., 2008. С. 30.

⁵² Реймерс Н.Ф. Указ. соч. С. 380.

⁵³ Дубовик О.Л. Указ. соч. С. 378–379.

⁵⁴ Бондарчук В.Г. Основы геоморфологии. М., 1949. С. 4.

⁵⁵ Короновский Н.В., Ясаманов Н.А. Указ. соч. С. 252–256.

⁵⁶ Бондарчук В.Г. Указ. соч. С. 258–286.

⁵⁷ Пустынная кора — цементированный углекислой известью, гипсом или поваренной солью слой поверхностных рыхлых образований в пустыне; имеет вид плотной плиты, чаще всего в виде конгломерата или брекчии, мощностью до двух метров.



барханов (барханной цепи, дюн, кучевых песков и т.д.) или, например, такыры⁵⁸?

Криолитозона (зона вечной мерзлоты) России занимает около 11 млн км² (68 % всей территории страны) и содержит от 40 до 90 % всех добываемых полезных ископаемых⁵⁹. Средняя мощность криолитозоны составляет 700–900 м, но местами достигает 1500 м. Различают различные типы льдов этой зоны: погребенный, повторно-жильный, миграционный. Мерзлотно-геологические процессы и возникающие в результате их деятельности формы рельефа разнообразны; большое распространение получили булгунняхи, гидролакколиты, мелкополигональные формы (каменные кольца и многоугольники), солифлюкционные террасы, курумы, термокарст (байджерахи, аласные котловины) и др. Что считать «земной поверхностью» в этом случае — верхний динамичный слой, подвергающийся периодическому промерзанию и оттаиванию (так называемый деятельный слой), глубину, на которой температура мерзлых пород достигает 0°С, «подошву» многолетнемерзлых пород, нижнюю границу подмерзлотных вод или другое?

Болота — избыточно увлажненные участки суши, в пределах которых происходит процесс торфообразования. Более 20 % территории России занимают подобные оторфованные площади и месторождения, содержащие запасы торфа в количестве 186 млрд т (около 37 % от мировых запасов)⁶⁰. Болота обычно подразделяют по месту их нахождения и условиям образования — верховые, промежуточного типа, низинные и приморские. Что подразумевать под «земной поверхностью» — растительный покров, динамическую часть залежи, собственно залежный слой, подстилающий грунт или нечто среднее, например, «подвижный горизонт капиллярной каймы»?

Итак, формы рельефа поверхности Земли, изучаемые геоморфологией, весьма разнообразны. Можно, конечно, издать специальную инструкцию или другой документ нормативного характера, в котором подробно расписать — что является «земной поверхностью» в том или ином случае и какова толщина (мощность) этой поверхности. Но насколько это целесообразно? Ведь аналогичным образом пришлось бы разъяснять: что такое «почвенный слой» и какова его толщина, что представляет собой «дно водоемов и водотоков», имеет ли оно толщину и как учитывать многометровый слой осадков (отложений)?

⁵⁸ Такыр (в пер. с тюрк. — «ровный») — идеально ровный глинистый участок пустыни.

⁵⁹ Дубровин В.А. Геокриологические исследования в системе недропользования: проблемы, задачи, пути решения // Разведка и охрана недр. 2009. № 9. С. 36.

⁶⁰ Макаренко Г.Л. О геологической природе образования торфяных месторождений // Известия вузов. Геология и разведка. 2009. № 2. С. 29.

Казахстан вносит изменения в Налоговый кодекс в связи с вхождением в Таможенный союз

Мажилис Парламента Республики Казахстан одобрил законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам таможенного регулирования и налогообложения».

По словам министра финансов Республики Казахстан Болате Жамишева, основной целью поправок является приведение национального законодательства в соответствие с нормами Таможенного кодекса Таможенного союза Казахстана, России и Белоруссии. Кроме того, подчеркнул министр, в связи со вступлением Казахстана в Таможенный союз и заключением соглашения необходимо в срок до 1 июля этого года обеспечить приведение национального законодательства в соответствие с международными договорами.

Он уточнил, что поправки вносятся в сорок законодательных актов республики, в том числе в Налоговый кодекс.

Б. Жамишев отметил, что в связи с созданием Таможенного союза «изменяется порядок администрирования косвенных налогов во взаимной торговле». «На основании статьи 3 соглашения, которое регулирует деятельность Таможенного союза, косвенные налоги при импорте товаров на территорию Казахстана с территории Белоруссии и России будут взиматься налоговыми органами. При этом на территории Таможенного союза отменяется таможенное оформление», — напомнил он.

Глава Минфина пояснил, что при импорте товаров на территорию Казахстана с территорий государств — членов Таможенного союза казахстанский импортер при ввозе товаров из Российской Федерации будет уплачивать косвенные налоги не позднее 20-го числа месяца, следующего за месяцем ввоза товаров и принятия их на учет. Таким образом, ему предоставляется отсрочка при уплате НДС сроком до 50 дней, тогда как в настоящее время обязанность по уплате косвенных налогов возникает с момента таможенного оформления. Помимо указанной отсрочки импортер имеет право на реализацию импортируемых товаров сразу после их ввоза. «В условиях Таможенного союза для налогоплательщиков Казахстана срок возврата НДС меняться не будет, сохранены льготы по уплате НДС методом зачета при импорте товаров, отсрочка по оплате НДС на импорт, а также действующие ставки НДС», — сказал министр.

«Что касается ставки НДС, то она составляет у нас 12 %, в России — 18 %, в Белоруссии — 20 %. Таким образом, при импорте и реализации товаров на территорию Казахстана налогоплательщики по сравнению с налогоплательщиками России уплачивают НДС на треть меньше», — отметил он. Кроме того, по словам Б. Жамишева, законопроект предполагает увеличить ставки акцизов на отдельные виды подакцизных товаров внутреннего производства с 1 января 2011 г. до 60 %, при этом сохраняется дифференцированные ставки акцизов от 1 января 2012 г.



Нижняя граница структурного элемента

Согласно легальному определению недра — часть земной коры, которая простирается «...до глубин, доступных для геологического изучения и освоения». В доктринальных определениях уточняется: «...до глубин, доступных для геологического изучения и промышленного, научного, культурного и иных видов освоения человеком»⁶¹, «...до предельно возможной глубины ее пользования»⁶², «...до глубин, доступных для геологического изучения, разведки, добычи и других видов работ по недропользованию»⁶³ и т.д.

Принципиально-го значения эти уточнения, на наш взгляд, не имеют, поскольку основная мысль правовой дефиниции

сохраняется: недра «удаляются» в глубь нашей планеты по мере того, как с научно-техническим прогрессом все более удаленные от поверхности земли глубины земной коры становятся доступными для геологического изучения и освоения минеральных и иных природных ресурсов⁶⁴. Другими словами, с юридической точки зрения понятие «недра», как считает профессор А.И. Перчик, является динамичным⁶⁵.

Приведем наши аргументы, касающиеся этого аспекта рассматриваемой проблемы. **С юридической точки зрения** понятие не может быть динамичным. Это противоречит требованию точности и однозначности, предъявляемому законодательной техникой к юридической терминологии (см. выше). Если допустить возможность использования в нормативных правовых актах динамичных понятий, то в правоприменительной практике наступит полный хаос, так как можно будет субъективно «сжимать» или «растягивать» любое из таких понятий, ссылаясь на то, что оно обозначает динамичный объект.

Недра — часть земной коры, которая простирается «...до глубин, доступных для геологического изучения и промышленного, научного, культурного и иных видов освоения человеком».

На основании геофизических данных выделяют два основных (континентальный и океанский) и два промежуточных (субконтинентальный и субокеанский) типа земной коры⁶⁶. Мощность континентальной коры меняется от 35–45 км в пределах платформ до 55–75 км под молодыми горными сооружениями, а мощность океанской коры — от 5 до 12 км. Так что

с технической точки зрения проникнуть в мантию Земли (в пределах океанской коры и осадочного слоя континентальной коры) возможно и глубина, доступная для освоения недр, уже сейчас превышает нижнюю границу структурного

элемента («части земной коры»), установленную в правовой дефиниции. Поэтому, отмечает В.Н. Кокин,

«правомерно ставить вопрос о расширении

понятия «недра» за пределы земной коры, поскольку под ней в мантии находятся полезные для человечества вещества, разработка и освоение которых также будет проводиться на основе хозяйственной деятельности»⁶⁷.

С научной точки зрения недра включают в себя не только земную кору, но и мантию, и ядро Земли, т. е. простираются значительно глубже нижней границы структурного элемента («части земной коры»). Это факт, не требующий доказательств. Кроме того, отметим следующее: в части правовой дефиниции, где говорится об этой границе, упоминается «геологическое изучение», но отсутствует (по неизвестной причине) другой важный вид пользования недрами — «региональное геологическое изучение», согласно статье 6 Закона «О недрах», включающее в себя региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр и т.д. Отметим, что современные геофизические методы (в частности, перспективный метод сейсмической томографии)⁶⁸ позволяют «проникнуть» в недра до очень больших глубин и получить информацию о составе и состоянии вещества мантии и ядра Земли⁶⁹, о границах между геосферами (граница Мохоровичича между земной корой и мантией, граница Гутенберга между мантией и внешним ядром Земли), о характерных слоях в пределах отдельных геосфер (слои В и С в верхней мантии до глубин 900–1000 км, слои D и D₁ в нижней мантии до глубины 2900 км), об источниках внутреннего тепла Земли⁷⁰, о распределении по глубинам очагов и выде-

⁶¹ Кокин В.Н. Соотношение категорий «недра» и «государственная территория». С. 62.

⁶² Милютин А.Г. Экология: геоэкология недропользования. М., 2007. С. 163.

⁶³ Новикова Е.В. О проблемах реформирования законодательства о недрах // Нефть, Газ и Право. 2005. № 4. С. 17.

⁶⁴ Международно-правовые основы недропользования. С. 21.

⁶⁵ Перчик А.И. Указ. соч. С. 17.

⁶⁶ Короновский Н.В., Ясаманов Н.А. Указ. соч. С. 57.

⁶⁷ Кокин В.Н. Указ. соч. С. 62.

⁶⁸ Николаев А.В. Развитие физических основ сейсмического метода // Комплексные исследования по физике Земли / Под ред. М.А. Садовского. М., 1989. С. 162–172; Левшин А.Л. Сейсмические волны и внутреннее строение Земли. Там же. С. 97–101.

⁶⁹ Короновский Н.В., Ясаманов Н.А. Указ. соч. С. 59–61.

⁷⁰ Летников Ф.А. К проблеме источника внутреннего тепла Земли // Доклады РАН. 2001. № 3.



ляемой энергии глубокофокусных землетрясений⁷¹ и т.д. То есть и в этом случае глубина, доступная для выполнения ряда работ в рамках регионального геологического изучения, значительно превышает нижнюю границу структурного элемента, установленную в правовой дефиниции.

С точки зрения международного права нижняя граница недр определяет подземный предел распространения суверенитета государства, который следует рассматривать не в отрыве, а с учетом базовых данных геологии и других естественных наук о структуре недр⁷². В российской доктрине международного права высказывалось мнение, что глубина недр «теоретически распространяется до центра Земли»⁷³. Американский законодатель использует аналогичный подход, причем не только теоретически, но и практически (применительно к законодательству). Согласно законодательству США о природных ресурсах «недра» — это все, что находится глубже растительного слоя поверхности Земли («the surface vegetation») и почвы («soil»). Семантически такому же значению соответствуют английский («subsoil») и французский («sous-sol») эквиваленты слова «недра», которые используются в ряде статей Конвенции ООН по морскому праву и переводятся на русский язык дословно как «под почвой», «ниже почвы»⁷⁴.

Обобщая сказанное, можно утверждать, что критерий доступности недр «для геологического изучения и освоения» не позволяет выделить их истинную нижнюю границу, т. е. является некорректным.

Подход к правовой дефиниции понятия «недра»

У любого понятия обязательно 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»⁷⁵. Из этого следует, что для любого определения прежде всего

⁷¹ На Земле в целом число сильных ($M > 7$) землетрясений и выделенная ими энергия распределены по глубинам неравномерно. Имеются два максимума, приуроченные к глубинам 350 и 600 км. Эти глубины соответствуют зонам фазового перехода состояния вещества в мантии Земли. См.: Abe K., Kanamori H. Temporal variation of the activity of the intermediate and deep focus earthquakes // Jour. Geophys. Res. 1979. Vol. 84. P. 3589.

⁷² Вылегжанин А.Н. Указ. соч. С. 71.

⁷³ Лукашук И.Н. Международное право. Особенная часть. М., 1997. С. 5.

⁷⁴ Международно-правовые основы недропользования. С. 58, 59.

⁷⁵ Краткая философская энциклопедия. М., 1994. С. 132.

Мажилис Казахстана одобрил пакет законопроектов о взимании косвенных налогов и ведении статистики торговли в рамках Таможенного союза

Мажилис Парламента Республики Казахстан одобрил на своем пленарном заседании пакет законопроектов о принципах взимания косвенных налогов и ведения статистики торговли в рамках Таможенного союза.

В частности, депутаты одобрили проекты законов «О ратификации протокола о внесении изменений в соглашение о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе от 25 января 2008 года», «О ратификации протокола о порядке взимания косвенных налогов при выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе», «О ратификации протокола о порядке взимания косвенных налогов и механизме контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров в Таможенном союзе».

Согласно документам при импорте товаров на территорию одного государства — участника Таможенного союза с территории другого государства — участника Таможенного союза косвенные налоги взимаются налоговыми органами государства-импортера.

Споры и разногласия между сторонами разрешаются путем консультаций или переговоров. В случае недостижения согласия в течение шести месяцев с даты начала консультаций или переговоров спор передается на рассмотрение в суд ЕвразЭС.

Кроме того, предусматривается, что взимание косвенных налогов при выполнении работ, оказании услуг осуществляется в государстве — члене Таможенного союза, территория которого признается местом реализации. При выполнении работ, оказании услуг налоговая база, ставки косвенных налогов, порядок их взимания и налоговые льготы определяются в соответствии с законодательством государства — члена Таможенного союза, территория которого признается местом реализации.

Кроме того, депутаты Мажилиса одобрили законопроекты «О ратификации протокола о статусе центра таможенной статистики комиссии Таможенного союза», «О ратификации протокола о порядке передачи данных статистики внешней торговли и статистики взаимной торговли», «О ратификации соглашения об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие)».

«Новости-Казахстан». 09.06.2010

При подготовке обзора использованы материалы

информационно-аналитического ресурса
www.lawtek.ru
Право ГЭЖ



необходимо иметь четкое представление о признаках понятия, получить исчерпывающие знания о нем.

Проанализируем совокупность признаков понятия «недра», выделяя из их числа существенные признаки, каждый из которых необходим, а все вместе достаточны, чтобы с их помощью можно было отличить (выделить) данный предмет от всех остальных и обобщить однородные предметы в класс⁷⁶. Возьмем за основу достаточно емкое определение, предложенное А.Л. Боровиковским еще в конце XIX в.: «недра Земли — это ее состав, ее содержимое»⁷⁷. По С.И. Ожегову, состав — совокупность предметов, образующих какое-нибудь целое, а содержимое — то, что вмещается, заключается в чем-нибудь. При выделении признаков анализируемого понятия используем наши рассуждения, приведенные выше, а также доктринальные определения из научной литературы.

1. Признак **«компонент природной среды»**. Закон «Об охране окружающей среды», вводя в правовой оборот понятие «компоненты природной среды» и перечисляя (ст. 1) эти компоненты в дефиниции понятия, указывает среди них недра. Следовательно, уже сам законодатель однозначно определил «недра» как компонент природной среды, что дает основание нам (а до нас — другим авторам в доктринальных определениях)⁷⁸ считать этот признак существенным.

2. Признак **«природный ресурс»**. Конституция Российской Федерации (ст. 72) прямо относит недра к «природным ресурсам». Конституционная норма рассматривается в праве как специальное предписание высшей юридической силы применительно к соответствующим отношениям⁷⁹. Поэтому и этот признак следует признать существенным.

Профессор А.И. Перчик разграничивает признаки «компонент природной среды» и «природный ресурс», характеризующие рассматриваемый объект, следующим образом: «Недра, так же как и земля, леса и воды, в законодательных актах и юридической литерату-

ре определяются либо как элементы (компоненты. — Авт.) природной среды, либо как природные ресурсы. Эти различия определяются отношением к ним человека. Когда речь идет о среде его обитания и деятельности, то земля, недра, воды, леса выступают как элементы природной среды, а когда речь идет об удовлетворении жизненных потребностей человека в плодах и продукции земли, недр, вод и лесов, их следует классифицировать в качестве разновидностей природных ресурсов»⁸⁰.

3. Признак **«природный объект»**. Этот признак используется в некоторых доктринальных определениях понятия «недра»⁸¹, иногда в комбинации с признаком «природный ресурс»⁸². Но целесообразность такого использования вызывает сомнение. Дело в том, что само понятие «природный объект», хотя и раскрывается (на наш взгляд, крайне неудачно) в Законе «Об охране окружающей среды» (ст. 1), трактуется неоднозначно⁸³ и характеризуется неопределенностью, которая, очевидно, вносится и в дефиницию понятия «недра». С другой стороны, как отмечает профессор О.С. Колбасов, с юридической точки зрения нежелательно называть природными объектами всю землю, недра, воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир, ближний космос. «Для обозначения составляющих природную среду типов веществ (материи) надо бы подыскать более подходящее слово, скажем, компонент природной среды. А природный объект как юридическая категория, подобно слову «лицо» в гражданском праве (физическое или юридическое) или слову «вещь», — своего рода абстракция, выражающая любую индивидуализированную (официально выделенную) часть природного вещества»⁸⁴. Согласимся с мнением известного специалиста в области экологического права и отнесем данный признак к несущественным.

4. Признак **«составные части недр»**. Этот признак, обычно раскрываемый путем перечисления геосфер (земная кора, мантия, ядро Земли), отражает «состав недр» (по А.Л. Боровиковскому), т. е. «совокупность предметов, образующих какое-нибудь целое» (по С.И. Ожегову), где «какое-нибудь целое», применительно к нашему случаю, представляет собой геосистему⁸⁵. Выше мы неоднократно с разных позиций анализировали структуру недр в целом, что дает нам основание без колебаний отнести данный признак к числу существенных.

5. Признак **«подземное пространство»**. Понятие «пространство» в общем случае означает «место, где что-нибудь вмещается»⁸⁶, а предикатор «подземное» в нашем случае указывает на то, что это «место» находится под землей. Оно широко используется в международном праве применительно к различным компонентам природной среды: «сухопутное про-

⁷⁶ Гетманова А.Д. Указ. соч. С. 43.

⁷⁷ Цит. по: Левзнер М.Е. Горное право. С. 13.

⁷⁸ Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М., 1969; Кокин В.Н. Указ. соч. С. 62.

⁷⁹ Дубовик О.Л. Указ. соч. С. 178.

⁸⁰ Перчик А.И. Указ. соч. С. 15.

⁸¹ Трубецкой К.Н., Волков А.М., Титов Л.М. Горное право. М., 2005. С. 41; Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов. М., 2008. С. 196–197.

⁸² Волков А.М. Вопросы правового регулирования отношений недропользования // Известия вузов. Геология и разведка. 2007. № 6. С. 87.

⁸³ Абанина Е.Н., Зенюкова О.В., Сухова Е.А. Указ. соч. С. 18.

⁸⁴ Колбасов О.С. Указ. соч. С. 27–37.

⁸⁵ Реймерс Н.Ф. Указ. соч. С. 93.

⁸⁶ Ожегов С.И. Указ. соч. С. 507.



странство», «водное пространство», «воздушное пространство»⁸⁷. Недр в этом смысле не являются исключением. Составители глоссария ООН, охватывающего термины, использованные в Конвенции по морскому праву (1982 г.), считают, что недра — это, во-первых, пространство, в котором находится «всякое» природное вещество, в том числе залегают природные ресурсы; а во-вторых, еще и сами природные ресурсы⁸⁸. Встречается это понятие и в отечественном законодательстве. Например, Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ⁸⁹ определяет акваторию как «водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ», а Закон «О недрах» (ст. 1.2) включает в состав недр «...подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы» (выделено нами. — Авт.). Итак, данный признак следует признать существенным.

6. Признак **«ресурсы недр»**. Признак отражает «содержание недр» (по А.Л. Боровиковскому), т. е. «то, что вмещается, заключается в чем-нибудь» (по С.И. Ожегову). В самом общем виде ресурсы недр можно подразделить на три основные группы: полезные ископаемые (твердые, жидкие, газообразные); энергия (геотермальная и др.); полости (естественные, искусственные)⁹⁰. Правовая норма статьи 1.2 Закона «О недрах» однозначно включает эти ресурсы (правда, перечисленные не полностью) в содержимое недр, что дает нам основание отнести данный признак к числу существенных.

Таким образом, мы выделили пять существенных признаков понятия «недра», два из которых («компонент природной среды», «природный ресурс») могут быть использованы в правовой дефиниции этого понятия в качестве родового признака, а остальные — в качестве видовых отличий.

«Конструирование» правовой дефиниции понятия «недра»

Мы закончили исследование предмета определяемого понятия и можем приступить к «конструированию» искомой дефиниции на основе «формальной редакции или концентрации добытых результатов»⁹¹. В порядке рассуждений *de lege ferenda* предложим несколько вариантов этой дефиниции, используя различные подходы.

⁸⁷ Международное право: Учебник / Отв. ред. Г.В. Игнатенко и О.И. Тиунов. М., 2008. С. 568.

⁸⁸ Международно-правовые основы недропользования. С. 28.

⁸⁹ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

⁹⁰ Перчик А.И. Указ. соч. С. 18.

⁹¹ Иеринг Р. Юридическая техника. Пер. с нем. СПб., 1905. С. 71.

Налоги и тарифы

В Казахстане цена на электроэнергию в первом квартале 2010 г. повысилась более чем на 12 %

По итогам первого квартала 2010 г. увеличение цены на электроэнергию в целом по Республике Казахстан составило 12,36 %. Об этом сообщил на пресс-конференции заместитель председателя Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий (далее — АРЕМ) Анатолий Шкарупа.

«Холодная вода подорожала на 10,6 %. Это тоже является следствием роста стоимости электрической энергии, так как в себестоимости подачи воды 30 % занимает стоимость электрической энергии», — уточнил он.

По данным заместителя председателя АРЕМ, «за первый квартал отопление подорожало на 2,99 %, горячая вода — на 2,86 %, канализация — на 6,77 %». «Это те виды услуг, которые непосредственно подпадают под регулирование агентства», — пояснил А. Шкарупа.

«Новости-Казахстан». 14.04.2010

В Казахстане рост тарифов на электроэнергию в ближайшие годы может достичь 15 %

Рост тарифов на электроэнергию в Казахстане в ближайшие два года может достичь 15 %. Об этом сообщил председатель Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий (далее — АРЕМ) Нурлан Алдабергенов.

«Основное повышение тарифов прошло в прошлом году, поскольку станции подняли свои тарифы до 70 %, в этом году оно составит 30 %. В 2011-2012 гг. эта цифра по разным станциям составит от 7 % до 15 %», — сообщил глава ведомства. По словам Н. Алдабергенова, до 2015 г. повышение тарифов на электроэнергию будет незначительным (в рамках запланированного уровня инфляции). «Что касается производственных предприятий, то с ними у нас будет отдельный разговор — очень много у нас к ним накопилось вопросов», — отметил он.

Kazakhstan today. 16.06.2010

Недропользование

Правительство Республики Казахстан предлагает частично снять мораторий на выдачу лицензий на недропользование

Правительство Республики Казахстан предлагает частично снять мораторий на выдачу лицензий на недропользование, сообщил вице-премьер — министр индустрии и новых технологий Республики Казахстан Асет Исекешев.



Уточняющий подход

Вариант правовой дефиниции: «Недра — компонент природной среды, расположенный в подземном пространстве от нижней границы почвенного слоя (а при его отсутствии — от земной поверхности и дна водоемов и водотоков) до центра Земли». Поясним, что это подход, нацеленный на устранение одного из основных недостатков легальной дефиниции — отождествление «недр» и «земной коры», которые в действительности соотносятся между собой как «целое» и «часть». Вместе с тем он позволяет ввести в оборот некоторые существенные признаки определяемого понятия: родовой признак («компонент природной среды») и видовое отличие («подземное пространство»).

Ресурсный подход

Вариант правовой дефиниции: «Недра — компонент природной среды, расположенный в подземном пространстве и содержащий полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы. Недра являются также природным ресурсом».

Мы вводим в оборот два новых существенных признака определяемого понятия: «природный ресурс» (родовой признак) и «ресурсы недр» (видовое отличие); последний признак раскрыт путем перечисления некоторых ресурсов (как это сделано в ст. 1.2 Закона «О недрах»). Выбор формы «сложнопостроенной» дефиниции (состоящей из двух предложений) объясняется следующим. Во-первых, мы посчитали нецелесообразным использовать в одном предложении два разных (но похожих стилистически) понятия «природный ресурс» и «ресурсы недр», которые соотносятся между собой как «целое» и «часть». Во-вторых, понятие «природные ресурсы» в международном праве ограничивается от пространства, от среды, в которой эти ресурсы находятся, что подтверждает международно-правовая доктрина, в частности, практика создания и реализации норм международного морского права⁹².

Приведенный вариант дефиниции (в части, изложенной в первом предложении) корреспондирует с некоторыми доктринальными определениями⁹³ и учитывает ныне существую-

щую позицию законодателя, которая заключается в «правовом регулировании общественных отношений, связанных с использованием ресурсов недр или недропользованием» (не случайно в связи с этим проф. А.И. Перчик замечает, что «законодательство о недрах следует рассматривать как законодательство о недропользовании»)⁹⁴. Если взять его за основу, формулировку первого предложения абзаца первой статьи 1.2 Закона «О недрах» можно упростить и изложить в следующей редакции: «Недра в границах территории Российской Федерации являются государственной собственностью».

Структурный подход

Вариант правовой дефиниции: «Недра — компонент природной среды, расположенный в подземном пространстве и состоящий из земной коры, мантии и ядра Земли. Недра являются также природным ресурсом». Этот подход основан на использовании данных геологии и смежных наук о структуре земных недр, раскрываемой путем перечисления составных частей — основных геосфер в подземном пространстве так, как это сделано в одном из доктринальных определений⁹⁵.

Комбинированный подход

Вариант правовой дефиниции: «Недра — компонент природной среды, расположенный в подземном пространстве, состоящий из земной коры, мантии и ядра Земли и содержащий полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы. Недра являются также природным ресурсом».

Этот вариант дефиниции, полученный в результате совмещения ресурсного и структурного подходов, отличается тем, что включает все существенные признаки определяемого понятия и, следовательно, в наибольшей степени отражает его содержание.

Специфика правовых понятий заключается в использовании правового мышления «как глубоко практического мышления, как нормативного способа, метода освоения действительности»⁹⁶. Правовое понятие, таким образом, есть представление о некоей составляющей части правовой действительности (субъекте, объекте, процессе, состоянии и т.д.), присутствующей, употребляющейся в праве, обладающей в связи с этим свойством нормативности⁹⁷.

Надеемся, что проведенный с разных позиций анализ правового понятия «недра» позволит получить более корректное представление о недрах как «составляющей части правовой действительности», соответствующее общепринятому в науке представлению о недрах как составляющей части окружающей нас природной среды. ❧

⁹² Выегжанин А.Н., Самохвалов А.Ф. Управление природными ресурсами России: к учету международно-правового и иностранного законодательного опыта // Государство и право. 2000. № 1. С. 63.

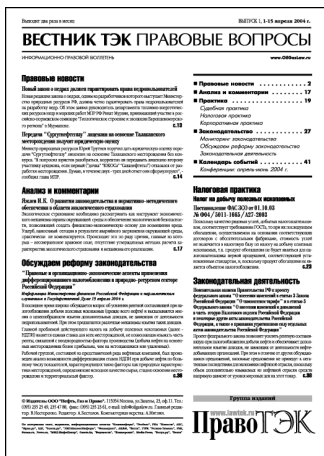
⁹³ Касаев Э.О. Недропользование: правовые проблемы истории, терминологии и современности // Нефть, Газ и Право. 2009. № 1. С. 18.

⁹⁴ Перчик А.И. Указ. соч. С. 18.

⁹⁵ Клубов С.В., Прозоров Л.Л. Указ. соч. С. 48.

⁹⁶ Законодательная техника: Научно-практическое пособие. С.79.

⁹⁷ Игнатьева И.А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М., 2007. С. 371.



Вестник ТЭК: правовые вопросы

Бюллетень оперативной правовой информации в области недропользования, экологии и энергетики

Выходит с 2004 года
Периодичность —
20 выпусков в год

События
Недропользование

«Мы думаем, что в отношении тех проектов, которые будут нуждаться в ресурсах, мы будем обращаться к главе государства с просьбой о снятии моратория (на выдачу лицензии на недропользование)», — сказал А. Исекешев, выступая на «правительственном часе» в Мажилисе Парламента Республики Казахстан. Он пояснил, что «не просто снять мораторий, а именно по конкретным отраслям программы индустриализации».

«Если есть хороший проект, и это хороший проект и для страны, и для отрасли, то государство пойдет навстречу», — пообещал глава Мининдустрии.

А. Исекешев напомнил, что мораторий действует уже около двух лет. Он был введен в 2008 г., когда правительство приступило к разработке нового налогового законодательства, предусматривающего отказ от такой формы контракта, как соглашение о разделе продукции. Новый Налоговый кодекс, в котором предусмотрен отказ от стабильности контрактов и ужесточение налогообложения добывающего сектора, вступил в действие с 1 января 2009 г.

«Если, как и раньше, инвестор будет брать месторождение и ничего не делать, то, как сказал глава государства, такие действия не будут допускаться, они будут запрещены... Понятно, что сегодня месторождения уже не будут раздаваться направо-налево, а только для реализации программы индустриализации», — отметил он.

«Новости-Казахстан». 17.05.2010

Нефтяная отрасль

Приступила к работе комиссия по проверке безопасности нефтедобычи на Каспии

Приступила к работе комиссия по проверке безопасности нефтедобычи на Каспийском море, сообщил заместитель директора Департамента развития нефтяной промышленности Министерства нефти и газа Республики Казахстан Амантай Суесинов.

«Комиссия приступила к работе, в настоящее время завершается согласование ряда вопросов, в том числе определение графика выездов на Каспий», — проинформировал А. Суесинов, назначенный руководителем комиссии. «Первая встреча рабочей группы (комиссии) уже прошла у Кинова (вице-министр нефти и газа Республики Казахстан Ляззат Кинов)», — отметил он.

Поручение создать рабочую группу по проверке безопасности добычи нефти на Каспии Премьер-министр Республики Казахстан Карим Масимов дал 3 мая 2010 г. в связи с ситуацией в Мексиканском заливе, где произошел разлив нефти в результате аварии на нефтяной платформе.

«Вестник ТЭК: правовые вопросы» — информационный бюллетень для тех, кому необходимо оперативно отслеживать последние изменения законодательства в области недропользования, нефтегазовой отрасли, электроэнергетики, охраны окружающей среды в России, других странах СНГ и за рубежом.

В бюллетене представлены правовые и судебные новости, отставки и назначения, арбитражная и налоговая практика, анализ и комментарии специалистов, обзор наиболее интересных материалов из прессы.

Вся эта информация подкреплена мониторингом нормативных правовых актов, принятых за текущий период, и анализом законопроектов, принятие которых может в той или иной мере повлиять на работу топливно-энергетического комплекса.

В каждом номере публикуется информация о прошедших событиях и календарь мероприятий, представляющих интерес для юриста, аудитора и бухгалтера.

Адрес в интернете:
<http://vestnik.oilgaslaw.ru/vpv/>

Индекс по каталогу «Газеты. Журналы»
агентства Роспечать **84350**

Индекс по объединенному каталогу
«Пресса России» **83593**

Подпишитесь на электронную
версию и вы будете иметь более
оперативный доступ к бюллетеню!

