

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В УЗБЕКИСТАНЕ, СТРАНАХ ЕВРОПЫ И АМЕРИКИ**

**Абдуллаева Дилдора Улугбековна**

Старший преподаватель Филиала Российского государственного университета  
(НИУ) нефти и газа имени И.М.Губкина в г.Ташкенте

### **АННОТАЦИЯ**

*В статье проводится сравнительный анализ конституционно-правового регулирования пользования недрами в Республике Узбекистан и некоторых странах Европы и Америки; исследуются соответствующие особенности недропользования; выявляется актуальный для Узбекистана опыт.*

**Ключевые слова:** конституция, право, законодательство, регулирование, недропользование, формы собственности, государственный контроль, зарубежный опыт.

### **ABSTRACT**

*The article provides a comparative analysis of the constitutional and legal regulation of subsoil use in the Republic of Uzbekistan and some countries of Europe and America; relevant features of subsoil use are studied; relevant experience for Uzbekistan is revealed.*

**Key words:** constitution, law, legislation, regulation, subsoil use, forms of ownership, state control, foreign experience.

### **ANNOTATSIYA**

*Maqolada O'zbekiston Respublikasi hamda Yevropa va Amerikaning ayrim mamlakatlarida yer qa'ridan foydalanishni konstitutsiyaviy-huquqiy tartibga solishning qiyosiy tahlili; yer qa'ridan foydalanishning tegishli xususiyatlari o'rganiladi; O'zbekiston uchun tegishli tajriba ochib berilgan.*

**Kalit so'zlar:** konstitutsiya, qonun, qonunchilik, tartibga solish, yer qa'ridan foydalanish, mulkchilik shakllari, davlat nazorati, xorijiy tajriba.

### **ВВЕДЕНИЕ**

Конституционно-правовое регулирование недропользования в Узбекистане. Согласно Конституции РУ (ст. 55), земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Республике Узбекистан как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; могут находиться в частной и иных формах собственности [10].

Необходимо заметить, что в советский и постсоветский периоды в нормативно-правовых актах и научной литературе имели место понятия «природные ресурсы», «природная среда», «природопользование», «охрана природы».

При этом в соответствии с нормами международного права в советском государстве должны были применяться достаточные меры для охраны и научно обоснованного рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного миров, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды.

Конституция Республики Узбекистан 1992 г. впервые в истории конституционного права ввела понятие «природные ресурсы». Указом Президента Республики Узбекистан «О недрах» к категории природных ресурсов отнесены земли, воды, леса, недра, ресурсы животного и растительного мира [13. С. 15].

Однако жизнь не стоит на месте, и наука стремительно развивается вместе с теми общественными отношениями, которые регулируются соответствующими отраслями системы права Республике Узбекистан.

Развитие науки в настоящее время позволяет относить к понятию природных ресурсов землю, недра, воды, атмосферный воздух, леса, растительный и животный мир [13. С. 16].

Статья 55 Конституции РУ, на наш взгляд, устанавливает возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности, что порождает неоднозначность ее толкования законодателем, правоприменительными органами и учеными. Действительно, одни полагают, что на все природные ресурсы разрешены любые формы собственности; другие считают, что, если в Конституции записано «могут быть», то это значит, что природные ресурсы «могут и не быть» (по усмотрению законодателя) во всех формах собственности [15]. Вот законодатель в Узбекистане и пошел по второму пути: анализ современного правового регулирования недропользования в нашей стране совершенно определенно свидетельствует об этом.

Государственные органы исполнительной власти Республики Узбекистан в пределах своих полномочий утверждают государственные программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, по представлению федерального органа

управления государственным фондом недр и под контролем органов представительной власти решают вопросы недропользования, охраны недр и охраны окружающей среды [6].

## **ОБСУЖДЕНИЕ И РЕЗУЛЬТАТЫ**

Основными целями государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования являются:

- обеспечение воспроизводства и эффективного освоения минерально-сырьевой базы Республики Узбекистан в целях обеспечения устойчивого экономического развития Узбекистана, повышения благосостояния ее граждан;
- организация рационального и комплексного использования минерально-сырьевых ресурсов в интересах нынешних и будущих поколений граждан Республики Узбекистан;
- защита геополитических интересов Узбекистана, в том числе на мировом рынке минерального сырья [12].

Конституционно-правовое регулирование недропользования в Европе. Как анализирует Эрл в 2017 году, используя этнографические и археологические данные в отсутствие письменных источников, идентифицируемая собственность насчитывает 40 000 лет. Деревни были доминирующей единицей землевладения как в Старом, так и в Новом Свете. После 10 000 г. до н.э. рост населения, интенсификация землепользования и более оседлый образ жизни усилили территориальность и необходимость защищать ценные земли от посторонних.

Сравнительная полезность коллективного и индивидуального владения недвижимостью обсуждалась в письменной форме, начиная с трактатов Платона и его ученика Аристотеля в 4 веке до нашей эры [2]. К тому времени земельная собственность была связана с созданием государства; собственность, существующая только с разрешения государства и от которой исходит ее защита. С самого начала определяемая государством собственность была индивидуальной, мужской и частной – отношения, которые индивидуумы поддерживали с государством, а не друг с другом. Коллективное или общинное владение, напротив, описывалось Платоном как «естественное»; его отношения контролировались самоопределяющимся сообществом и были внутренними по отношению к нему.

На данный момент большинство законов нацелены или предполагают, что коллективное владение землей возможно только в сельской местности.

Некоторые законы включают пригородные (например, Китай) и городские кварталы (например, Лаос) в качестве основы для коллективной собственности. Один или два других создают потенциал для этого в положениях об урегулировании неформальных поселений в городах (например, Танзания, Намибия).

Забегая вперед, акцент на сельскую местность вполне может распространиться на городские районы. По оценкам, к 2050 г. обитатели городских «трущоб» будут насчитывать 3 миллиарда человек, большинство из которых обладают лишь несколькими квадратными метрами площади, вряд ли подходящей для индивидуальной регистрации при оформлении. Районы трущоб часто определяются этнически, а правила заселения и перемещения регулярно заимствованы из родных деревень. В этих обстоятельствах градостроители проявляют больший интерес к принятию коллективных прав. Также появляются земельные фонды городских сообществ, например, инновационный земельный фонд сообщества Кано Мартин Пена в Сан-Хуане в Пуэрто-Рико.

Особенно в Америке первые юридические изменения в статусе прав общин на землю коснулись только тех общин, которые определяют себя как коренные народы. Это изменилось, поскольку крестьянские хозяйства и бывшие рабские общины также являются гарантированными правами в некоторых из этих штатов. Например, земельный закон Боливии (№ 3545 от 2006 г.) определяет общинных землевладельцев как исконные, межкультурные или крестьянские общины. В Норвегии в 1992 г. был принят закон, касающийся традиционных общинных земель, закрепленных за частными фермами, а в 2005 г. – закон об общинных землях, которыми владеют саамы в провинции Финнмар.

Некоторые соответствующие законы касаются только лесов и пастбищных угодий. Примеры включают Закон Индии о традиционных лесных обитателях (признание прав на леса) 2006 г., Закон Гайаны о правах на леса 2009 г., Пастбищные кодексы Кыргызстана (2009 г.), Афганистана (2000 г.), Мавритании (2000 г.) и Монголии (2002 г.). Они примечательны тем, что государство сохраняет за собой право собственности на ресурсы, пользуясь только общинными правами владения, хотя обычно на неограниченный срок. Законы Анголы, Перу и Армении также примечательны тем, что в них сохраняется государственная собственность на леса в знак признания общинных владений.

Это контрастирует с большинством случаев в этой выборке, где леса принадлежат сообществам. Например, в то время как Государственная комиссия по лесному хозяйству в Гане управляет лесозаготовками, традиционные общины владеют лесом и, соответственно, получают долю доходов, как это предписано статьей 267 Конституции. Согласно Закону о собственности Китая, некоторые леса принадлежат национальному государству. Местные леса относятся к коллективам, на землях которых они расположены, наряду с горами, лугами, пустырями и приливными отмелями (2007 г., ст. 58). Закон Лаоса о земле определяет, что коллектив владеет всеми природными ресурсами в своей области (2003 г., статья 3). В Законе о сельскохозяйственных землях Мали общинные земли описываются как включающие «жизненно важное пространство», включая пастбища и леса, а также земли, необходимые для расширения деревенских ферм (2017 г., статьи 11–12).

Вода намного реже определяется как собственность сообщества. В то время как земли, когда-то считавшиеся общественными или бесхозными землями, довольно быстро признаются общественной собственностью, вода, как и поверхностные полезные ископаемые и недра, подверглась обратной консолидации в качестве государственной собственности. Исключения в этой выборке для воды включают земельный закон Никарагуа, который определяет общинную собственность как «состоящую из земель, вод, лесов и других природных ресурсов, содержащихся в ней, которые традиционно принадлежали общине» (статья 2 Закона 455); Румынский Закон о воде 1996 г., признающий коллективы собственниками озер и рек на их землях протяженностью менее 5 км (Закон о воде 1996 г.); и Закон о земле Южного Судана, который предусматривает, что «водоемы, ручьи, болота и второстепенные реки принадлежат общинам на основе традиционной собственности» (2009 г., раздел 10).

Так обстоит дело в 59 из 73 законов страны (81 процент), определенных как позитивно предусматривающие коллективную собственность на землю. Это ожидаемо, обычное владение по определению является режимом собственности, основанным на сообществе, и широко распространено во всем мире. Из этого также следует, что законы обычно признают обычное право основным источником правил и норм, посредством которых общины управляют своей собственностью, с учетом ограничений, установленных конституционными и другими законами, в том числе самим земельным законодательством.

Традиционная основа более предсказуемо редко встречается в тех случаях, когда общинные земли создаются в современных кооперативах или союзах. Тем не менее, обычай часто упоминается. «Общинам выделяется земля или признаются права землепользования государством для сохранения национальной самобытности, связанной с традициями и обычаями народа», — говорится в статье 131 (3) Закона Вьетнама о земле 2013 года.

14 земельных законов, в которых нормы обычного права упоминаются в ограниченном количестве или вообще не упоминаются, включают семь европейских стран, где, тем не менее, известно, что коллективное владение имуществом происходит от обычной практики (Германия, Португалия, Испания, Швеция, Румыния, Украина и Норвегия). Положения о современной коллективной собственности в Тунисе и Алжире имеют сходное происхождение, поскольку ориентированы на агро-скотоводов. Только Армения, Китай и Куба из 73 государств не упоминают традиционную практику землепользования при предоставлении общинных владений.

Положение о частных участках в доменах сообщества является важной частью законов. Это не противоречие в терминах; режимы, основанные на общинах, обычно предусматривают для членов семей исключительное право пользования приусадебными участками в пределах земель общины - положение, как следует из цитаты Эрла, наблюдалось несколько тысячелетий назад. Сегодня в современной обычной практике и законодательстве существует два основных механизма, посредством которых определяется коллективное владение, и два менее распространенных механизма.

Во-первых, только леса, пастбища или сопоставимые общинные территории определяются как коллективная собственность. В этой выборке это относится к Испании, Португалии, Ирландии, Швеции, Норвегии, Австрии, Германии, Румынии, Украине, Афганистану, Кыргызстану, Монголии и Мавритании. Эти активы традиционно присоединяются к фермам участников, находящихся в явном праве собственности или аналогичном праве собственности. Многие такие общины непосредственно примыкают к поселениям, другие могут быть удалены (например, несколько общинных владений в Новой Зеландии заняты).

Второй порядок более распространен в Азии, Африке и Латинской Америке, при котором земля сообщества относится ко всей территории сообщества, включая участки, отведенные для исключительного использования семей, отдельным лицом или группой сообщества в соответствии с правами

пользования. Там, где это предусмотрено, коллективный титул распространяется как на земли, находящиеся в коммунальной собственности, так и на земельные участки, предоставленные в исключительное частное пользование членов общины.

Реже и, как правило, только среди охотников-собирателей и пастушеских общин ни одна часть владений не предназначена для частного использования. Многие законы в Азии, Африке и Латинской Америке признают это.

И наоборот, есть также общины, земли которых полностью состоят из отдельных семейных участков, но которые используют, управляют и передают их в соответствии с поддерживаемыми общиной нормами («обычное право»). Так обстоит дело в Вануату и Фиджи (а также в островных государствах Самоа, Науру, Тувалу и Соломоновых Островах, не включенных в эту выборку).

Многие законы оставляют определение частных прав на общинные земли на усмотрение сообщества при принятии решений/обычном праве. Другие законы определяют, как могут быть оформлены частные права. Законы Восточной Африки дают примеры.

Закон Уганды о земле 1998 года не предусматривает деревенскую или приходскую собственность, поощряя каждую семью сохранять свою собственность в соответствии с обычным правом собственности или правом собственности. Это отчуждает эти частные участки от территории сообщества или его власти. В отношении земель, совместно используемых членами общины, закон предусматривает, что члены могут либо продолжать свое управление с использованием неформальных норм обычного права, либо формализовать права и правила в зарегистрированных ассоциациях общинных земель.

Напротив, Закон Танзании о деревенских землях 1999 года обязывает каждую из 12 000 деревенских общин страны определять свои общинные территории и регистрировать их в деревенском земельном реестре. Никакое свидетельство не может быть выдано отдельному лицу или семье на частный участок в пределах территории деревни, пока члены не удостоверятся, что они не посягают на эти общие земли.

Закон Южного Судана о земле 2009 года также предусматривает, что местные власти должны проводить различие между семейными и общинными землями.

Закон Кении о землях общины 2016 года предписывает, что зарегистрированный землевладелец общины может «... выделить часть своей

земли члену или группе членов для их исключительного использования и занятия на такой период, который может определить зарегистрированная община», но что отдельный титул должен быть не выдается на такой участок, и «... никоим образом не должен превосходить право собственности на общину» (раздел 27). В законе также указывается, что община может стремиться преобразовать часть или всю свою землю в полностью частную собственность, а не в узупфрукт, при условии, что на это есть согласие двух третей членов общины (разделы 21 и 24).

Конституционно-правовое регулирование недропользования в странах Америки. США в силу исторических, экономических и географических причин имеют сложную систему предоставления прав недропользования. Исходя из федеративного устройства государства, правовое регулирование недропользования зависит от того, на территории каких земель расположены недра: федеральных, штата или частных.

На федеральном уровне отношения недропользования регулируются Горным законом США от 1872 г., Законом о горной аренде от 1920 г., Законом «О природном газе» от 1938 г., Законом «О политике в газовой промышленности» от 1978 г. Значительная, если не большая часть правоотношений в сфере недропользования регулируется законодательством штатов, а также судебными решениями. Преобладающими системами предоставления права пользования недрами являются патентная и арендная [1. С. 2].

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Производство нефти по всему миру в 2009 г. сократилось на 1,7 млн баррелей в сутки, заявил директор Международного энергетического агентства (ЕІА) Нобуа Танака. По его словам, только в государствах ОПЕК за последнее время производилось на 500 тыс. баррелей в сутки меньше.

Снижение спроса на нефть особенно ощутимо со стороны США, которые не входят в ОПЕК и могут себе позволить переключиться на внутреннюю добычу, не нарушая никаких квот. Ее увеличение в 2009 г. составило с 240 тыс. баррелей до 7,74 млн баррелей в сутки. Импорт нефти снизился за год с 10 тыс. баррелей до 8,7 тыс. в сутки. Экспорт, напротив, вырос с 26-27 тыс. баррелей до 31 тыс.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

- совершенно определенное разграничение между федеральным центром и субъектами федерации полномочий в сфере управления недропользованием;
- совершенствование системы государственного контроля за геологическим изучением и использованием недр;
- более последовательное применение экономических санкций к недропользователям, нарушающим условия пользования недрами;
- использовать зарубежный опыт для предоставления концессий, лицензирования, более широкого внедрения гражданско-правовых отношений в сфере недропользования.

### REFERENCES

1. Анализ основных положений системы недропользования в зарубежных странах, подготовленный для Федерального Собрания Государственной Думы РФ, ФГУ ЦЕНТР «СРП-НЕДРА». – М.: ЦЕНТР «СРП-НЕДРА», 2004.
2. Байков Н.М. Организационные структуры Министерства энергетики США и Министерства нефти и энергии Норвегии // Нефтяное хозяйство. – 2009. – № 5.
3. Банько Ю. Пример других индустриальных наук // Нефтегазовая вертикаль. – 2009. – № 13.
4. Бразилия и Россия увеличивают экспорт нефти. Аналитический обзор. URL: <http://www.mineral.ru/News>
5. Василевская Д.В. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика: Монография. – М.: ООО «Изд-во «Нестор Академик», 2007.
6. Закон Республики Узбекистан «О недрах» от 23.09.1994 г. № 2018-XII
7. Конституция Королевства Норвегии. URL: <http://www.Altfornorge.narod.ru/constit>
8. Конституция Республики Эквадор. URL: <http://www.asambleanacional.gov.ec>
9. Ключкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. – М.: Горо-дец, 2000.
10. Конституция Республики Узбекистан. – <https://lex.uz/docs/35869>
11. Курский А., Курская В. Государственное регулирование нефтяной промышленности в Бразилии // Нефть, газ и право. – 2001. – № 4.
12. Перчик А.И. Горное право: Учебник. – М: Изд. Дом «Филология три», 2002.

- 
13. Нечайкина Л. Из Норвегии в Россию. С добрыми намерениями // Бурение и нефть. – 2008. – № 7.
  14. Попов М.В. О нарушениях конституционных прав граждан на землю в субъектах Федерации // Журнал российского права. – 1998. – № 8.
  15. Рогинский С.В. Черное золото страны викингов. Нефтегазовый комплекс Норвегии в 1962-2000 гг. – М.: Компания Спутник+, 2001.
  16. Страны – производители нефти. Аналитический обзор. URL: <http://petros.ru/Mexico>
  17. Семенов В. Времени на раздумья уже нет // Нефть и капитал. – 2007. – № 5.
  18. Рыбаков А.А. Институт Латинской Америки РАН. URL: <http://www.nefte.ru>
  19. Шарф И.В. Западные модели рентной политики в недропользовании // Экономика. – 2007. – № 10.