

УДК 342.7:349.6

<sup>1</sup>Ш.К. Ергобек\*, <sup>2</sup>К.Ж. Алтаева<sup>1</sup>Казахский национальный университет имени аль-Фараби, к.ю.н., старший преподаватель кафедры финансового, таможенного и экологического права, Казахстан, г. Алматы<sup>2</sup>Казахский национальный университет имени аль-Фараби, доктор PhD, старший преподаватель кафедры международного права, Казахстан, г. Алматы

\*E-mail: shyngys.ergobek@mail.ru

### **Конституционно-правовое регулирование предоставления контроля над управлением природными ресурсами как фактор стабильности**

В статье рассмотрены вопросы распределения и разграничения полномочий управления природными ресурсами в постконфликтных обществах. Четкое разграничение в вопросах управления природными ресурсами является одним из важнейших источников стабильности. В статье анализируются конституционные нормы различных стран, разграничивающие полномочия над природными ресурсами. Более того, статья также рассматривает и конституционно правовой договор между конфликтующими сторонами как источник, где рассматриваются вопросы природопользования. С этой точки зрения важным является то, что четкое определение права управления природными ресурсами есть один из важнейших аспектов общественного согласия.

**Ключевые слова:** природные ресурсы, управление, федерации, автономии, природопользование.

Ш.К. Ергобек, К.Ж. Алтаева

#### **Табиғи ресурстарды басқаруды конституциялық-құқықтық реттеу тұрақтылық факторы ретінде**

Мақалада дағдарыстан кейінгі қоғамдардағы табиғи ресурстарды басқарудағы өкілеттіктерді белгілеу мен айқындау мәселелері қарастырылған. Табиғи ресурстарды басқарудағы өкілеттіктерді нақты айқындау – тұрақтылықтың маңызды қайнар көзі. Мақалада түрлі мемлекеттерде табиғи ресурстарға байланысты өкілеттікті айқындайтын конституциялық нормалар сараланған. Мұның тысында текетірескен тараптардың арасында жасалған конституциялық-құқықтық шарт табиғат пайдаланудың негізгі қайнар көздері ретінде қарастырылады. Бұл тұрғыдан табиғи ресурстарды басқару құқығын айқындау қоғамдық келісімнің маңызды бөлігі болып табылады.

**Түйін сөздер:** табиғи ресурстар, меншік, федерациялар, автономиялар, табиғаты пайдалану.

Sh.K. Yergobek, K.J. Altayeva

#### **Constitutional legal regulation provision of control over the management of natural resources as a factor of stability**

The paper deals with allocation and the delimitation of powers of natural resource management in post-conflict societies. Clear distinction in the management of natural resources is an important source of stability. The article analyzes the constitutional norms of different countries, delineates the powers over natural resources. Moreover paper also considers the constitutional legal agreement between the conflicting parties as a source which deals with questions of nature use. From this perspective, it is important that a clear definition of right of governance is one of the most important aspects of public consent.

**Key words:** natural resources, governance, federations, autonomies, use of nature.

Распределение законодательной и исполнительной власти в сфере регулирования природных ресурсов определяет, у кого есть возможность законодательно регулировать вопросы,

касающиеся разработки и эксплуатации природных ресурсов. Это потенциально гораздо важнее, чем вопрос о собственности, потому что полномочия принимать законы и регулиро-

вать развитие природно-ресурсного комплекса определяет права и пределы прав на собственность. Довольно часто законодательная и исполнительная власти решают вопросы, связанные с правом сбора доходов от эксплуатации природных ресурсов.

С технической точки зрения, распределение законодательной и исполнительной власти в отношении управления природными ресурсами связано с ответом на вопрос, кто имеет полномочия принимать законы, регулирующие природные ресурсы, каким законодательным актом руководствоваться и в каких судебных инстанциях разрешать споры, возникающие по данным типам дел. Круг вопросов, связанных с наличием государственного регулятора, охватывает такие проблемы, как: сторона договора и процедуры; лицензирование, режим налогообложения и роялти; вопросы занятости; безопасность и экологические стандарты; транспортные сети; трудовое законодательство, разрешения и тарифы на импорт, экспорт и любой другой вопрос, связанный с природопользованием.

В унитарных государствах эти функции, как правило, по умолчанию предоставлены национальному правительству, если в результате различных региональных конфликтах не отражен особый режим в Конституции или мирным соглашениям, где эти функции переданы в ведение отдельных провинций автономии (Индонезия и Ачех, Папуа Новая Гвинея и Бугенвиль). В этих условиях, а также во многих федеральных или децентрализованных государствах распределение этих функций является предметом спора именно потому, что это вопрос распределения власти контроля над природными ресурсами, а не права собственности само по себе. В этом контексте конституции или мирные соглашения часто имеют четкие положения, выделяющие управление и контроль между национальными и региональными правительствами.

В большинстве унитарных странах национальный законодательный орган устанавливает политику для сектора и специализированные учреждения исполнительной власти, например министерства природных ресурсов, несут ответственность за применение соответствующих законов и политики в секторе природопользования (в том числе выдачи лицензий на разведку недр и добычу полезных ископаемых). Конкретные вопросы, связанные с эксплуатацией при-

родных ресурсов, таких, как налогообложение, трудовых стандартов или охраны окружающей среды, могут быть определены конкретными министерствами (например, финансов, окружающей среды или труда) вместо отраслевого министерства. Уровень парламентского контроля над отраслевыми министерствами меняется, при этом некоторые страны требуют контракты, которые должны быть ратифицированы законодательной ветвью власти (как в Азербайджане и Египте) или исполнительной властью (как в Йемене) [1].

Кроме того, в процесс управления, как правило, относятся и суды, которые несут ответственность в разрешении споров или толковании и применении конституционных положений, связанных с управлением и контролем над природными ресурсами. В некоторых случаях могут быть установлены и специализированные суды, такие, как земельные суды и арбитражные механизмы. В целом, конституция устанавливает суд последней инстанции по конституционным вопросам, и этот суд, как правило, следит за распределением полномочий по вопросу, касающемуся природных ресурсов между законодательной и исполнительной ветвями власти или между национальными и региональными правительствами, а также решает любые возникающие споры.

В федеративных государствах или других странах, стремящихся решать местные требования к автономии над природными ресурсами, выбор, какой уровень власти имеет законодательные и исполнительные полномочия над сектором природных ресурсов, включая возможность заключения контрактов, часто является центральным компонентом конституционных переговоров. С точки зрения экономической теории, расположение заказчика часто также подразумевает контроль над рабочими местами с высоким уровнем доходов, который является ключевым вопросом при защите региональных или национальных интересов. Как и право собственности на природные ресурсы, определение и разграничение полномочий между исполнительной и законодательной властью должно быть достаточно ясно, чтобы обеспечить уверенность для инвестиций. Неопределенность относительно того, имеет ли национальное или региональное правительство полномочия на заключение договоров и какой уровень за-

Таблица – Распределение полномочий на природные ресурсы в отдельных странах

Национальная юрисдикция	Региональная юрисдикция	Общая/разделенная юрисдикция	Асимметричная юрисдикция
Нигерия – Национальный парламент имеет исключительные законодательные полномочиями в отношении недр и минералов, в том числе углеводородов. [Раздел 39 исключительного Законодательного Списка]	Канада – законодательные органы и правительства провинции обладают исключительными полномочиями принимать законы, связанные с разведкой невозобновляемых природных ресурсов, развитием, сохранением и управлением невозобновляемыми и лесными ресурсами. [Статья 92]	Ирак – Федеральное правительство совместно с правительством добывающих регионов и провинции формирует стратегическую политику по разработке нефтяных и газовых богатств Ирака, для достижения наивысшей пользы иракского народа. [Статья 112.2]	Индонезия – Совету представителей регионов (верхней палаты парламента) дана исключительная ответственность за законодательство, связанное с управлением природных и других экономических ресурсов. [Глава VIIA 22D Разделы 1 и 2] Закон о Правительстве Ачех предусматривает совместное управление нефтяными и газовыми ресурсами между правительством Индонезии и правительства провинции Ачех. [Раздел 160 Статья 5]
Венесуэла – государственная публичная власть (федеральное правительство) обладает ответственностью в управлении недрами и углеводородными ресурсами. [Статья 156.16]	Объединенные Арабские Эмираты – каждый эмират имеет полный контроль над своими природными ресурсами и другими богатствами. [Статья 23]	Россия – в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры. [Статья 72.1.в и статьи 72.1.д]	Папуа-Новая Гвинея – Природные ресурсы включены в ведение Национальной законодательной власти.  Природные ресурсы и земли включены в полномочия и функции, которые будут переданы в ведение Автономного правительства Бугенвиля, когда он почувствует, такую необходимость и возможность. [Статья 290.2.zd][2]
		Судан – Национальная нефтяная комиссия создана из представителей национального правительства, правительства Южного Судана и правительств штатов. На Национальную нефтяную комиссию возложена ответственность за разработку государственной политики, стратегии развития, ведения переговоров и утверждение всех нефтяных контрактов. [Всеобъемлющее мирное соглашение, Протокол по распределению ресурсов, Статья 3.2]	

конодательства регулирует отношения в сфере природопользования, является одним из главных препятствий для развития данного сектора. Без ясности в этом вопросе инвесторы не могут брать на себя обязательство долгосрочного сотрудничества или требовать более высокую долю прибыли, чтобы получить компенсацию за политический риск от возможных конфликтов между национальными и региональными участниками по юрисдикции над природными ресурсами.

В зависимости от важности природных ресурсов в экономике в целом, распределение полномочий на природные ресурсы, в конечном итоге, может повлиять на структуру самого государства. Принятие решения о надлежащем распределении законодательной и исполнительной власти над природными ресурсами является сложным вопросом и зависит от ряда иногда противоречивых критериев. Они включают в себя следующие критерии:

а) эффективность и возможности: Какой уровень правительства имеет возможность и потенциал для разработки и управления природными ресурсами наиболее эффективно?

б) справедливость: Как будет обеспечен минимальный стандарт государственных интересов и других регионов при наличии природных ресурсов только в одном регионе?

в) подотчетность: Какой уровень правительства обеспечивает наибольшую ответственность перед местным населением в отношении эксплуатации природных ресурсов?

г) национальный интерес: Требуется ли национальное регулирование по конкретному аспекту природопользования? Может ли конкретная функция реализовываться по-разному в различных частях страны?

Часто случается, что рассмотрение вопросов о распределении полномочий в отношении управления и освоения природных ресурсов может иметь разные выводы для различных уровней власти (производственной деятельности, которые имеют национальные экологические последствия против местных трудовых норм) и для различных видов ресурсов.

В общем, определение исполнительной и законодательной власти на уровне национального или региональных правительств необходимо для улучшения отчетности. При этом считается, что

региональные власти могут лучше определить потребности и предпочтения своего населения. Власти провинции также имеют прямую заинтересованность в том, чтобы максимально эффективно использовать природные ресурсы в своем регионе, в то время как, если полномочия по регулированию природопользования передаются национальному правительству, доминирующие группы в центре могут быть не заинтересованы в содействии развитию конкретной провинции.

Тем не менее есть возможный негативный эффект и проблемы, связанные с передачей полномочий на местный уровень. Существенная передача полномочий в местные органы власти усложняет разработку последовательной национальной политики в области природных ресурсов. В частности, в отсутствие национальных интересов, региональные власти могут участвовать в «гонке на дно», чтобы привлечь инвестиции в свои общины, предлагая инвесторам более выгодные условия контракта или отказ экологических и трудовых условий. С точки зрения обеспечения минимального уровня государственных услуг на всей территории страны, полный региональный контроль над природными ресурсами также может быть проблематичным. Например, в Канаде, где провинции предоставляется контроль над природными ресурсами и доходов от них, существуют опасения в отношении провинций, не обладающих таковыми. Так как отсутствие нефтяных месторождений не позволяет им поддерживать высокий уровень жизни (Конституция Канады стремится справиться с этой проблемой, внедряя принципы "уравнилельных выплат для того, чтобы правительства провинции имели достаточные доходы для обеспечения сопоставимых уровней государственных благ. Менее богатые провинции получают трансфертные платежи из богатых провинций посредством федерального правительства на основе формулы, которая учитывает доходы провинции от природных ресурсов).

Большая часть споров о праве собственности, управления и распределении благ от ресурсов предполагает, что природный ресурс находится в пределах одного региона, провинции или государства. Это не всегда так, и есть очевидные проблемы в использовании ресурсов, которые пересекают территорию нескольких провинций, когда возникает конфликт, как пра-

вило, из-за желания одной провинции регулировать и использовать данные природные ресурсы по своему усмотрению. В этих случаях общая практика состоит в том, чтобы распределять эти ресурсы на национальном уровне либо через реализацию межрегиональных механизмов.

**Воды.** Эта проблема стоит особенно остро, когда дело доходит до межрегиональных вод, которые важны не только по экономическим причинам (например, промышленное производство и производство гидроэлектроэнергии), но и для жизнедеятельности человека (питьевая вода и сельское хозяйство). Понятно, что там, где водные пути пересекают границы провинций и даже могут пройти через несколько провинций, опустошение или ограничения потока вод в одном государстве может иметь драматические последствия для последующих государств. Традиционный подход заключается в обеспечении национального регулирования водных ресурсов во взаимоотношениях между провинциями, потому что это вопрос, который не может решаться на уровне отдельной провинции самостоятельно. Для того чтобы найти компромисс между тем фактом, когда провинции утверждают право собственности над источниками вод, возможным выходом является разделение полномочий либо функций между различными уровнями власти (доставка питьевой воды в качестве функции провинции, а в качестве функции национального Правительства распределение, контроль водных потоков и контроль за загрязнениями в национальном масштабе). Такая система требует надежной правовой базы как для решения споров, так и определения различных элементов управления между центральным и региональными правительствами. Южная Африка предоставляет пример конституционного строя, когда суды просят применить логический тест, чтобы определить, какой уровень власти, какую функцию должен контролировать.

**Морские ресурсы.** Эти же соображения распространяются на морские ресурсы в случаях, когда две или более провинций разделяют береговую линию. Было бы нелогично для использования морских ресурсов, которые, по сути, находятся в движении между различными зонами, прилегающими к отдельным провинциям, как принадлежащие к одной из провинций, разделяющих береговую линию. Скорее, было бы

целесообразно рассмотреть вопрос о том, что адекватная охрана и защита морских ресурсов может быть достигнута в национальных рамках или межрегиональных соглашениях о сотрудничестве, а не на уровне только одной провинции. Эта проблема возникла как вопрос разногласий в Шри-Ланке, где контроль над морскими ресурсами и регулирование доступа к ним на северо-востоке острова Шри-Ланки взяли на себя Тигры освобождения Тамил Илама.

**Углеводороды.** Наконец, трансграничным ресурсом, который вызывает конфликты и споры, является нефть. Подземные запасы нефти (а также природного газа) могут простираться на десятки километров, и охватывать границы провинции. В отсутствие каких-либо видов сотрудничества, конкуренции между провинциями, за максимальное извлечение нефти, может снизить общую эффективность в этой области и привести к значительной потере в общей добыче нефти. В этом контексте юнитизация относится к механизму консолидации претензий конкурирующих провинций в отношении нефтяного месторождения в единый производственный план, который охватывает естественную геологию месторождения. Это позволяет инженерам пласта планировать работу по добыче нефти на месторождениях и увеличить скорость и эффективность производства (независимо от техногенных границ провинций). Если регулирование нефтяного сектора осуществляется на уровне провинций, необходимо дать федеральному правительству право поощрять юнитизацию на благо государства.

Вопрос о ресурсах, которые пересекают границы провинций, очень важен, так как если эти вопросы не будут решены тщательно и взвешенно в конституции или последующим законодательством, то это может привести к пагубным последствиям. Они включают в себя исчезновение видов (например, чрезмерной эксплуатации рыбных запасов), провал в эксплуатации большей части ресурсов (например, нефтяных месторождений), а также территориальных споров и обвинений в краже ресурсов между провинциями (предполагаемые кражи из нефтяных месторождений, что послужило поводом конфликта между Ираком и Кувейтом). Неправильное или поспешное решение этих вопросов в конституции в федеральном государстве, в конечном

итоге, может усугубить конфликт между группами с различными претензиями к природным ресурсам, которые охватывают их провинции.

Определенные сложности для составителей проектов Конституции порождает вопрос о том, следует ли вводить единую схему распределения власти над природными ресурсами (симметричная система), или создавать специальные условия для отдельных областей (асимметричная система). В странах с территориальной основой проживания этнических или религиозных групп, которые отличны от остальной части населения страны, асимметричное распределение полномочий над природными ресурсами может рассматриваться как попытка уменьшить сепаратистские тенденции или завершить гражданскую войну [3]. Другими словами, в районах, которые пытаются отколоться, дача специальных полномочий управлять своими природными ресурсами по сравнению с другими провинциями может способствовать снятию конфликтного потенциала. В других случаях, некоторые провинции могут иметь более высокий уровень влияния и более эффективно управлять своими собственными делами, и поэтому имеют более высокий уровень автономии.

Самые ясные концептуальные примеры в асимметричных системах иногда осуществляются в унитарных государствах, стремящихся удовлетворить требования той или иной области по контролю над своими природными ресурсами, не реорганизовывая существующей структуры государства. В Индонезии, например, нефтяные и газовые ресурсы в провинции Ачех совместно управляются провинцией и национальным правительством (в отличие от всех других провинции, где управление в области нефтяных и газовых ресурсов относится к юрисдикции национального правительства).

В разделенных обществах, асимметричные системы часто, в первую очередь, или даже целиком, мотивированы политическими соображениями. Поэтому важно отметить, что не существует убедительных доказательств того, могут ли помочь такие механизмы или повредить политической стабильности. Подобные властные полномочия сопутствуют таким явлениям, как попытка купить лояльность одной группы с высоким уровнем автономии над природными ре-

сурсами, что может генерировать требования по дальнейшей децентрализации или вызвать конфликт и требования по равному обращению с другими этническими группами и регионами. Поэтому первый вопрос, который возникает перед составителями конституции, как контроль над природными ресурсами воздействует на децентрализацию и национальной стабильность в национальном масштабе.

Как уже говорилось выше, напряженность часто возникает между координационной политикой центрального Правительства, связанной с управлением природными ресурсами и разделением материальных благ от них, и политической реальностью заявок на разделение власти между политическими противоречиями, связанными с большей автономией на провинциальном уровне. Эта дилемма особенно важна в постконфликтных условиях, где есть дефицит доверия к способности правительства решать задачи по развитию природно-ресурсных регионов и распределения доходов на справедливой и прозрачной основе. Новая тенденция состоит в признании того, что не только на одном уровне правительства есть законный интерес в управлении природными ресурсами, но и то, что другие уровни власти должны быть вовлечены в данный процесс. Для того чтобы отразить этот общественный интерес, могут быть предусмотрены различные конституционные и институциональные механизмы. В частности, можно рассмотреть нижеперечисленные базовые вопросы.

- Разделение ответственности за конкретные аспекты полномочий над управлением природными ресурсами между национальным правительством и провинциями, например предоставление штатам или провинциям ведущей роли в сфере разведки и добычи природных ресурсов и национального государственного контроля над транспортными сетями, переработкой природных ресурсов, экспортом и маркетингом (к примеру, практика в Южной Африке и Судане для водных ресурсов).

- Наделение полномочиями по координации стратегии в отношении природных ресурсов и согласованию противоречия между национальными и региональными нормативно-правовыми актами центральному координирующему

механизму, состоящего из региональных представителей, например, Верхняя палата федерального парламента (этот механизм является основой немецкой модели федерализма, который может быть применен к вопросам природопользования).

- Распределение полномочий законодательной и исполнительной власти над природными ресурсами путем выделения ведущей роли национального правительства в установлении стандартов или рамок, регулирующих рациональное использование природных ресурсов, и на региональном уровне вопросы реализации данных показателей.

- Создание межправительственной комиссии, которая объединяет региональных представителей и представителей национального правительства в политике и процессе принятия решений (к примеру, Национальная нефтяная комиссия Судана). В целях обеспечения стабильности и не допущения сепаратизма штатов или провинций, и гарантировать общенациональные требования и отказ от договоров, заключаемых на региональном уровне, национальные правительства часто вводят в действие подобные комиссии.

- Создание механизма, который не зависит от политического влияния центрального или регионального правительства, но имеет доверие обоих (т.е. внешнее независимое учреждение).

В конечном счете, важно, чтобы независимо от распределения власти над природными ресурсами существовал механизм для гармонизации национальных и региональных нормативно-правовых актов в целях обеспечения эффективного и действенного планирования и реализации единой природоресурсной политики. Без согласия по таким механизмам возможен конфликт интересов конфликта между регионами, богатыми природными ресурсами и национальным правительством, либо другими провинциями. Проблемным вопросом в разделенных обществах при этом является уверенность регионального правительства в беспристрастности общим судопроизводством на национальном уровне. Как указано выше, очень часто именно суды определяют толкование и применение конституционных положений по вопросам сырьевых ресурсов для разрешения споров как в унитарных, так и в федеративных системах. Проблема в определен-

ных обстоятельствах складывается в связи с тем, что провинции не всегда признают юрисдикцию и решения по «их» природным ресурсам национальных или верховных судов, если не имеют в нем влияние или не представлены соответствующим образом (как в Ираке или Судане).

В расколотых обществах конституции или мирные соглашения часто привлекаются для решения проблемы контроля над регулированием местных природных ресурсов, которые тесно связаны с конфликтами на основе вопросов идентичности и местной автономии. Установление ответственности и полномочий за использование природных ресурсов также может помочь уменьшить возможности для коррупции, ограничивая свободу действий правительственных чиновников. В этих обстоятельствах, необходимо, чтобы конституция посвящала больше внимания вопросам распределения полномочий над природными ресурсами, чем это обычно бывает. Это способствует обеспечению ясности и предотвращению возможных будущих конфликтов, которые могут возникнуть в результате неоднозначных положений и создать основу для решения любых споров (задержки в принятии законодательства в отношении углеводородов и распределения доходов от них рассматриваются как основополагающее значение для примирения. Это можно рассмотреть на примере Ирака. Сбои в переговорах между региональным правительством Иракского Курдистана и Федеральным министерством нефти были частично связаны с неоднозначными положениями Конституции, на каком уровне реализуется управление добычей нефти, так как Конституция устанавливает право собственности над углеводородными ресурсами предоставлен народу Ирака).

В заключение можно сказать, что четкое распределение ответственности за контроль и управление природными ресурсами может предоставить инвесторам ясность, на каком уровне власти, на национальном и региональном уровне, они должны работать и кто имеет право на заключение договоров. Еще раз, неоднозначные положения могут уменьшить рычаги отечественных действующих лиц в переговорах с инвесторами, что отрицательно влияет на инвестиционный климат страны в целом.

#### **Литература**

- 1 International Monetary Fund (2005), Guide on Resource Revenue Transparency, June.
- 2 Nicholas Haysom and Sean Kane Negotiating natural resources for peace: Ownership, control and wealth-sharing /Centre for Humanitarian Dialogue p.11
- 3 Bird, R. and Ebel, R. (2005) Fiscal Federalism and National Unity. 25 March.

#### **References**

- 1 International Monetary Fund (2005), Guide on Resource Revenue Transparency, June.
- 2 Nicholas Haysom and Sean Kane Negotiating natural resources for peace: Ownership, control and wealth-sharing /Centre for Humanitarian Dialogue p.11
- 3 Bird, R. and Ebel, R. (2005) Fiscal Federalism and National Unity. 25 March.