

УДК 342.7:349.6

¹Ш.К. Ергобек*, ²К.Ж. Алтаева¹К.ю.н., ст. преп. кафедры финансового, таможенного и экологического права, Казахский национальный университет им. аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы²Доктор PhD, ст. преп. кафедры международного права,

Казахский национальный университет им. аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

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

Конституционно-правовые основы права собственности на природные ресурсы в постконфликтных обществах как фактор стабильности

В статье рассмотрены вопросы права собственности на природные ресурсы в постконфликтных обществах. Вопросы права собственности являются одним из важнейших источников напряженности. В статье анализируются конституционные нормы различных стран, устанавливающие право собственности 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 собственности является одним из важнейших аспектов общественного согласия.

Ключевые слова: природные ресурсы, собственность, федерации, автономии, природопользование.

Sh.K. Yergobek, K.J. Altayeva

Constitutional legal basis of ownership of natural resources in post-conflict societies as a factor of stability

The paper deals with of ownership of natural resources in post-conflict societies. Ownership issues are one of the major sources of tension. The article analyzes the constitutional norms of different countries, establishing the right of ownership 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 property rights is one of the most important aspects of public consent.

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

Ш.К. Ергөбек, К.Ж. Алтаева

Дағдарыстан кейінгі қоғамдарда табиғи ресурстарға меншік құқығының конституциялық құқықтық негіздері тұрақтылық факторы ретінде

Мақалада дағдарыстан кейінгі қоғамдардағы табиғи ресурстарға меншік құқығы қарастырылған. Меншік құқығы бүгінгі күні қауіптердің негізгі қайнар көздерінің бірі болып табылады. Мақалада түрлі мемлекеттерде табиғи ресурстарға меншік құқығын орнататын конституциялық нормалар сараланған. Мұның өзара шиеленіскен тараптардың арасында жасалған конституциялық-құқықтық шарт табиғат пайдаланудың негізгі қайнар көздері ретінде қарастырылады. Бұл тұрғыдан табиғи ресурстарға меншік құқығын айқындау қоғамдық келісімнің маңызды бөлігі болып табылады.

Түйін сөздер: табиғи ресурстар, меншік, федерациялар, автономиялар, табиғат пайдалану.

Природные ресурсы (такие, как нефть, природный газ, алмазы, минералы, леса и воды) часто являются основным источником национального дохода, а также одной из основных причин конфликтов и нестабильности в случаях неэф-

фективного управления и распределения. Страны со слабыми институтами часто сталкиваются с проблемами коррупции и попытки различных участников захватить богатство, полученное от природных ресурсов. Управление природными

ресурсами особенно важно в контексте разделенных обществ, потому что контроль над прибылью от местных природных ресурсов часто является главным мотиватором этнических конфликтов.

Прения и конфликты природно-ресурсного характера носят острый характер не только в контексте разделенных обществ, но и в тех случаях, когда неравномерное географическое распределение природных ресурсов соответствует этническим, религиозным или языковым барьерам. Хотя эти вопросы особенно важны в децентрализованных странах. И особенно важным в федеральном контексте они могут возникнуть в любом государстве, где интересы местных общин с требованиями повышения самостоятельности в управлении местными ресурсами наталкиваются на противодействие со стороны центральной власти. В этих условиях рамки для использования природных ресурсов могут укрепить национальную экономику, улучшив диалог, или могут усугубить конфликт.

Несмотря на это, природные ресурсы не всегда воспринимаются как достаточно важный фактор, использование которых должно быть отражено в конституции или мирных соглашениях. Во многих странах, где природные ресурсы не представляют значительную часть сектора экономики, они не регулируются отдельно, и подпадают под общие положения, касающиеся использования доходов, налоговых и финансовых вопросов (как в большинстве западных государств). Кроме того, во многих мирных договорах природные ресурсы упоминаются только вскользь. Однако в последних конституциях и правовых соглашениях все ярче выражается тенденция к регулированию природных ресурсов отдельно от других элементов в рамках проблем по распределению ресурсов. Для этого есть целый ряд причин. В некоторых развивающихся странах, природные ресурсы являются единственным или основным источником богатства. В результате эти ресурсы очень часто рассматриваются как национальное достояние, которое должно справедливо распределяться. Тем не менее довольно часто они вызывают сильные чувства у местных сообществ, которые нуждаются в доходах для реализации собственных программ развития. Задача состоит в том, чтобы сбалансировать эти местные интересы с общими целями национального развития. Стороны часто об-

ращаются с просьбой стать посредником в этих типах конфликтов, которые могут возникнуть.

Поэтому становится важным развитие концептуальной ясности о категориях вопросов, которые могут возникнуть в ходе переговоров по природным ресурсам. Опыт в этих типах переговоров предполагает, что механизмы, регулирующие природные ресурсы, можно разделить на три широкие области.

1. Право собственности на природные ресурсы. Режим, регулирующий право собственности на природные ресурсы, часто эмоциональный вопрос, который требует балансирования требований частной собственности, коммунальных и традиционных прав и государственной собственности. Решение задач, связанных с правом собственности, зачастую является наиболее спорным аспектом конституционного процесса по природным ресурсам. Тем не менее владение часто неправильно понимается как решение смежных проблем в управлении, контроле и распределении доходов от природных ресурсов. На самом деле, права и преимущества владения могут меняться, и часто ограничены законодательством.

2. Разграничение полномочий в управлении и развитии природных ресурсов. К Конституции часто обращаются в случаях, когда дело касается разграничения полномочий между центральными и местными органами власти в отношении управления и принятия нормативно-правовых актов, касающихся разработки и эксплуатации природных ресурсов. Это дает возможность власти, контролировать, регулировать и управлять природными ресурсами и потенциально является более значимым правом, чем право собственности. Это разграничение может иметь глубокое воздействие на развитие сектора и даже на общую структуру государства, в условиях, когда природные ресурсы являются основным источником доходов населения. В унитарных государствах это может быть менее важной проблемой, но это проблема актуализируется, когда речь идет федеральных странах.

3. Обращение с доходами от природных ресурсов. Прозрачные и справедливые механизмы природопользования и эффективное распределение доходов от сырьевого сектора может быть определяющим фактором жизнеспособности государства и конституционного строя. Использование доходов от природных ресурсов может непосредственно следовать из эффективного рас-

предела, управления и контроля над этими ресурсами, или их отсутствия. Последнее может иметь место, когда цели, которые устанавливает Конституция, разграничивая ответственность за рациональное использование природных ресурсов, может существенно отличаться от частных политических целей, которые лежат в основе распределения доходов от этих ресурсов.

Прежде чем рассматривать виды договоренностей по природным ресурсам, что может быть рекомендовано включить в конституции, в первую очередь, необходимо рассмотреть причины того, почему это важно, включить положения о природных ресурсах в конституцию или (предшествующие) мирные договоры. На наш взгляд, в разделенных обществах или постконфликтных ситуациях эти соглашения должны быть направлены на формирование нового общественного договора. Эта статья в основном о месте природных ресурсов в общественном договоре, и мы используем конституцию как выражение этого (другие формы общественного договора, конечно, возможны).

Здесь стоит напомнить, что многие конституции «первого поколения» 20-го века были в значительной степени связаны с провозглашением государственного суверенитета (как, например, в Папуа-Новой Гвинее, Индонезии, Нигерии и Венесуэле). Это были постколониальные страны. Что касается природных ресурсов, их внимание было сосредоточено на установлении государственной собственности на эти ресурсы, на благо страны, противоядие эксплуатации со стороны иностранных государств или международных корпораций. В отличие от этого, конституции нового поколения, разработанные много десятилетий спустя, уже более часто с целью урегулирования внутренних конфликтов вынуждены признать разнообразие и неоднородность как фактор нестабильности. В результате, их положения о природных ресурсах все более пытаются решить претензии, консолидируя внутренние группы и сообщества с целью контроля и совместного использования природных ресурсов. Действительно, природные ресурсы были основной частью нескольких недавних мирных и конституционных переговоров. Стоит отметить, что эти виды споров и попытки решить их, не нарушая стабильности, мирным путем и способом конституционных переговоров наиболее распространены в странах с федеративным

устройством (например, Судан, Ирак и Нигерия), эти же группы вопросов также присутствуют и в унитарных государствах с регионами, населенных этническими и религиозными группами, утверждая автономию в управлении местными ресурсами (таких, как Индонезия и Ачех, Папуа Новая Гвинея и Бугенвиль).

Политические мотивы, почему споры о природных ресурсах должны найти конституционное выражение, имеют два аспекта: во-первых, использование природных ресурсов стало основополагающим элементом новой политики в отношении национального согласия, и, во-вторых, конституции сами, как правило, предназначены для защиты ключевых элементов новой политики в отношении национального согласия, предотвращая изменения без воли большинства и специальных процедур. В этой статье рассматривается, что особенно в ситуациях, где природные ресурсы или управление природными ресурсами, возможно, должны стать центральным компонентом последующих мирных или конституционных переговоров сторон, когда этот вопрос является основным в напряжении между разными группами. Конечно, мы не имеем в виду, что конституция является единственным инструментом, с помощью которого можно закрепить управление природными ресурсами, однако, при этом Конституция является универсальным механизмом, в котором может быть достигнуто прочное соглашение о природных ресурсах. Это возможно в некоторых случаях благодаря достижению отдельного соглашения, без соответствующего конституционного выражения. В этом случае почти все вопросы, поднятые в следующих разделах в отношении собственности, управления и распределения доходов, столь же уместны.

Режим собственности на природные ресурсы является весьма сложным вопросом, который часто переплетается с конфликтами на основе идентификации. Это часто случается по вопросу о собственности на природные ресурсы, сложные политические проблемы, выраженные в популистских высказываниях, могут переопределить фискальную рациональность, и задача, стоящая перед участниками переговоров, направит дискуссию от политических лозунгов к технической дискуссии на основе эффективных управленческих решений. Владение природными ресурсами имеет дополнительное значение в

тех странах, где доходы от природных ресурсов представляют большую часть экономики и особенно там, где географическое распределение природных ресурсов осуществляется неравномерно среди различных этнических групп. Собственность часто включает в себя спор между несколькими взглядами: частная или государственная и т.д. Для того чтобы обеспечить основу для обоснованного регулирования и развития природно-ресурсного и в некоторых случаях социального мира, Конституция должна четко определить юридические права на природные ресурсы страны.

Тем не менее в то время как конституции часто устанавливают право собственности на природные ресурсы или недра, этот вопрос иногда превращается в оружие, в руках лиц, которые управляют политическими конфликтами. В однородных обществах конституционные положения о собственности на природные ресурсы сосредоточены на решении вопроса национального развития или того, как эти природные ресурсы распределяются между правительством и частными интересами. В разделенных обществах конституционное регулирование природных ресурсов рассматривает вопросы распределения богатства между антагонистическими общинами. Собственность иногда ошибочно рассматривается как фактор, который регулирует этот процесс сам по себе. Тем не менее в то время как право собственности является важным элементом общей структуры природных ресурсов, это не всегда охватывает вопросы управления, регулирования и распределения доходов. Эти вопросы могут быть рассмотрены отдельно другими частями конституции или нормами отраслевого законодательства.

Возможно, яркой иллюстрацией, отделяющей право собственности от управления и совместного использования прибылью от природных ресурсов, является Всеобъемлющее соглашение о мире в Судане, на базе которого была создана Национальная комиссия по нефти для регулирования нефтяного сектора и разработана формула для распределения доходов, в то время как вопрос о праве собственности на недра оставлен на рассмотрение в будущем. Другими словами, определение права собственности и собственника не являлось необходимым условием, для того чтобы развивать данное направление в экономике и распределять доходы.

Конституции (или правовые акты, регулирующие данные правоотношения) значительно отличаются в отношении прав собственности в целом и собственности на природные ресурсы, в частности. На фундаментальном уровне конституция гарантирует или не гарантирует право частной собственности и права иностранных инвесторов в отношении собственности в экономике, в целом, и на природные ресурсы, в частности. Все чаще в конституциях регламентируются виды и режимы собственности, в частности, недр и природных ресурсов, в целом. Существуют различные возможные режимы собственности. В частности это:

а) частная собственность – абсолютная собственность отдается частному физическому или юридическому лицу или корпорации;

б) общая или традиционная собственность – базируется на коллективном праве доступа и использовании без установления частного владельца;

в) государственная собственность – центральное Правительство или местный орган от своего имени или от имени «народа» владеет ресурсом, который может быть затем использован самим Правительством, или право природопользования может быть передано третьему лицу;

г) смешанная собственность, или сосуществование этих различных режимов, которые определяют собственность по уровню важности и месту в национальной экономике.

В большинстве случаев конституции устанавливают государственную собственность на природные ресурсы, при этом применяя принцип суверенитета государства над его природными ресурсами [1]. Вообще конституции могут также содержать положения, касающиеся права на компенсацию за лишение своего имущества (экспроприации для развития ресурсов) и регулирования права государства и личности, ограничивая использование или способы осуществления своих прав на собственность (например, экологическое законодательство по отношению к различным формам добычи).

Конституции также часто различают право собственности на природные ресурсы, находящиеся как на поверхности, так и в недрах, за которыми довольно часто устанавливается государственная собственность, при сохранении права общего природопользования на ресурсы, которые находятся на поверхности (например,

Либерия). В некоторых районах также признают права коренных общин на недра и требуют участия этих общин при переговорах по заключению контрактов на недропользование для реализации местных интересов (например, Канады Юкон и его «первых наций»).

Взрывоопасность вопроса собственности и противоречивость требований собственности на природные ресурсы не следует недооценивать. Трагическим примером, разгоревшимся на основе автономии, является конфликт на острове Бугенвиль в Папуа-Новой Гвинее в течение 1980-х и 1990-х годов. В данном случае конституция Папуа-Новой Гвинее дала национальному правительству суверенитет над природными ресурсами этого унитарного государства, которое противоречило праву традиционного недропользования на острове Бугенвиль. Строительство и эксплуатация открытым способом большого медного рудника, без учета мнения местного населения Бугенвиля, было поводом для гражданской войны, длившейся 14 лет, которая привела приблизительно к 15 000 смертей. Конфликт был решен только в 2001 году передачей «сильной» автономии региональному Правительству (Правительство автономного Бугенвиля), в том числе, в вопросах суверенитета над своими природными ресурсами, а также с согласием на будущий референдум о независимости острова.

Во многих федеральных системах, а также некоторых унитарных государствах, отвечающих определенным требованиям местной автономии над природными ресурсами, как в Папуа-Новой Гвинее, возникает дополнительная сложность относительно того, как решить потенциально противоречивые требования по праву собственности на природные ресурсы между национальными правительствами и местными органами власти. В этих случаях просто утвердить государственную собственность на природные ресурсы ничего не дает и не определяет права и обязанности на различных уровнях власти для разработки и раздела прибыли от этих ресурсов.

Старые федерации, такие, как США, Канада и Австралия, как правило, решают данный вопрос в пользу частной или государственной собственности и оставляют контроль и прибыль

от эксплуатации природных ресурсов, на уровне штатов или провинций. Возможно, это было продиктовано технологией 19-го века и исторической реальностью, так как инфраструктура связи и транспорта не была достаточно развита, чтобы обеспечить централизованный контроль над регулированием и эксплуатацией природных ресурсов. Кроме того, США и Австралия во время их создания состояли из уже существующих штатов и провинций, и не было осознания существования или значимости природных ресурсов, таких, как нефть [2].

В XX-м веке, однако, реформаторы конституции стали задумываться о том, что природные ресурсы должны быть использованы во благо национальных интересов. Это было обусловлено техническим прогрессом, изменением в национальной экономике и тем, что эти конституции были составлены и приняты во времена построения государства, когда самоуправляющиеся единицы решили объединиться. Значительное экономическое воздействие нефти и газа, в частности, на национальные подтолкнуло на сохранение права собственности, или «суверенитет», многих природных ресурсов на национальном уровне. Конституции таких стран, как Южная Африка, Нигерия, Индонезия, Папуа-Новая Гвинея и Индия, утвердили природные ресурсы как национальное достояние, важное в финансировании равных услуг и общенационального развития, а не в качестве ресурса отдельно взятого региона. Однако, как показывает история внутригосударственных конфликтов в конце XX-го века, часто встречаются серьезные политические требования по передаче некоторых функций и преимуществ в отношении собственности на природные ресурсы на местном уровне. Поэтому в последних конституциях есть попытки более тонкого подхода к вопросам собственности на природные ресурсы. Результатом этого явилось признание законных местных стремлений для участия в принятии решений об освоении природных ресурсов в пределах национальных правил и норм (как в Ираке, Судане, Индонезии, Нигерии и дельте реки Нигер). Различные подходы на право собственности на природные ресурсы можно рассмотреть в таблице, которая приведена ниже.

Таблица – Право собственности на природные ресурсы в отдельных странах

Унитарные государства	
Индонезия	Государственная собственность [Статья 33.2] Секторы производства, которые являются важными для страны и влияют на жизнь народа, должны быть под властью государства. (3) Земля, вода и природные ресурсы в пределах государства находятся под властью государства и должны использоваться для наибольшей пользы народа
Папуа-Новая Гвинея	Государство. Право собственности на природные ресурсы для острова Бугенвиль будут определены в будущем. [часть I, статья 2.2] Суверенитет Папуа-Новой Гвинеи над своей территорией и над природными ресурсами ее территории является и будет оставаться абсолютным
Федеративные государства	
Канада	Собственность провинции [Статья 109] Все земли, горные руды, минералы, и роялти, относящиеся к нескольким провинциям Канады, Новой Шотландии и Нью-Брансуик в Союзе, и всем другим, то все платы за такие земли, горные руды, минералы, или роялти принадлежат нескольким провинциям: Онтарио, Квебек, Новая Шотландия и Нью-Брансуик, в которых они расположены и происходят, с учетом любых доходов, существующих от них
Нигерия	Собственность федерального Правительства [Статья 44] Вся собственность и контроль над всеми минералами, нефтью и природным газом на территории Нигерии и на территориальных водах и исключительной экономической зоне Нигерии принадлежит Федеральному правительству
Ирак	Собственность народа [Статья 111] Нефть и газ являются собственностью всего народа Ирака в регионах и губерниях
Россия	Частная, государственная, муниципальная или иные формы собственности 1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. 2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности
Судан	Формы собственности не обозначены [Всеобъемлющее мирное соглашение, Протокол по распределению ресурсов Статья 2.1] Без ущерба в положение сторон по отношению к собственности на землю и недра, в том числе в Южном Судане, настоящее Соглашение не предназначено для решения вопроса по праву собственности на эти ресурсы
Объединенные Арабские Эмираты	Публичная собственность отдельных Эмиратов [Статья 23] Природные ресурсы и богатства в каждом эмирате должны считаться публичной (общественной) собственностью этого эмирата [...]
Венесуэла	Собственность республики [Статья 12] Недра и месторождения углеводородов, [...] существующие на национальной территории, на территориальном море, в исключительной экономической зоне и континентальном шельфе, принадлежат Республике, являются товарами общественной важности и, поэтому неотъемлемы и неотчуждаемы [3]

Ясность в отношении прав собственности и юрисдикции регулирующего органа имеет решающее значение для политической стабильности и доверия инвесторов. Неоднозначность в том, кто является собственником природных ресурсов, может стать источником конфликта между нацио-

нальными правительствами и местными сообществами. Обеспечение региональных правительств или коренные общины голосом в планах развития на природные ресурсы и участием в управлении (включая занятость) и распределении доходов может снизить риски подобных конфликтов.

С экономической точки зрения, конституционные положения о собственности на природные ресурсы должны не только отвечать чаяниям отечественных участников, но и обеспечить уверенность, необходимую для привлечения инвестиций. В частности, как местные, так и международные инвесторы должны быть уверены в обеспечении их прав собственности, и возможность достижения отдачи от своих инвестиций и, как их права будут сбалансированы и представлены наряду с другими участниками, к примеру, в вопросах, в планировании компенсации тех местных общин, которые пострадали от эксплуатации природных ресурсов. Неопределенность ситуации в отношении собственности может быть основным источником политического риска для потенциальных инвесторов. Это может уменьшить при-

влекательность инвестиционных возможностей в природоресурсовую составляющую экономики страны, в результате чего возникают трудности в привлечении капитала. В качестве примера можно рассмотреть алмазную промышленность Анголы, где, по данным Всемирного банка, слабая нормативно-правовая база с точки зрения отсутствия ясности в отношении «правил игры», в отношении прав собственности создало впечатление об Анголе как страны с высокими рисками и продолжает сдерживать инвесторов. Несмотря на то, что Ангола является четвертым по величине в мире производителем алмазов, было привлечено мало международных инвестиций в сектор, и только 40% территории страны было изучено с использованием современных геологических технологии [4].

Литература

1. International Monetary Fund (2005), Guide on Resource Revenue Transparency, June.
2. Cotrell, J. (2005), Oil Revenues, Distribution and the Constitution of Iraq: An Option Paper.
3. Nicholas Haysom and Sean Kane Negotiating natural resources for peace: Ownership, control and wealth-sharing /Centre for Humanitarian Dialogue p.11
4. World Bank (2006) Angola Economic Memorandum: Oil, Broad Based Growth, and Equity, 2 October.

References

1. International Monetary Fund (2005), Guide on Resource Revenue Transparency, June.
2. Cotrell, J. (2005), Oil Revenues, Distribution and the Constitution of Iraq: An Option Paper.
3. Nicholas Haysom and Sean Kane Negotiating natural resources for peace: Ownership, control and wealth-sharing /Centre for Humanitarian Dialogue p.11
4. World Bank (2006) Angola Economic Memorandum: Oil, Broad Based Growth, and Equity, 2 October.