

Робия Собировна Тошбоева,

к.ю.н., старший преподаватель
Ташкентского государственного
юридического университета



<http://dx.doi.org/10.26739/2181-9130-2018-7-4>

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ НЕФТЕГАЗОВОЙ СФЕРОЙ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА

Аннотация: В статье проведен анализ реформ, проводимых в сфере государственного управления нефтегазовой промышленности Республики Узбекистан, в частности, вопрос внедрения государственно-частного партнерства в нефтегазовую сферу, привлечение иностранного капитала и обеспечения гарантий их правовой защиты. Автором проведен подробный анализ норм национального законодательства, мнений ученых-правоведов, а также, разработаны предложения по некоторым законам.

Ключевые слова: недра, природный газ, биогенная и минеральная теория, государственно-частное партнерство, инвестиционные проекты, доразведка и разработка месторождений.

Робия Собировна Тошбоева,

ю.ф.н., Тошкент давлат юридик
университети катта ўқитувчиси

НЕФТГАЗ СОҲАСИНИ БОШҚАРИШНИ НОМАРКАЗЛАШТИРИШ ҲАМДА ДАВЛАТ-ХУСУСИЙ ШЕРИКЧИЛИКНИ РИВОЖЛАНИШНИНГ ҲУҚУҚИЙ МАСАЛАЛАРИ

Аннотация: Мазкур мақолада республиканинг нефтгаз соҳасидаги бошқарувда ўтказилаётган ислохотлар, жумладан, нефтгаз соҳасида давлат-хусусий шерикчиликни амалга оширишнинг, чет эл капиталини жалб этиш ҳамда уни ҳуқуқий ҳимоялашнинг амалий масалалари таҳлил этилган. Муаллиф томонидан ҳуқуқшунос олимларнинг фикрлари ҳамда миллий қонунчилик кенг таҳлил этган ва шу асосда баъзи қонунлар учун тегишли таклифлар ишлаб чиқилган.

Калит сўзлари: ер қаъри, табиий газ, биоген ва минерал назария, давлат-хусусий шерикчилик, инвестициявий лойиҳалар, конларни қўшимча қидириш ва ривожлантириш.

LEGAL ISSUES OF DECENTRALIZATION OF THE MANAGEMENT OF OIL AND GAS SPHERE AND THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Abstract: The article analyzes the reforms carried out in the field of public administration of the oil and gas industry of the Republic of Uzbekistan, in particular the issue of public-private partnership in the oil and gas sector, attracting foreign capital to the oil and gas industry in the southern regions of the country. The author conducted a detailed analysis of the opinions of legal scholars and developed proposals for some of the laws.

Key words: subsoil, natural gas, biogenic and mineral theory, public-private partnership, investment projects, additional exploration and development of deposits.

For citation: Robiya Sobirovna Toshboeva. LEGAL ISSUES OF DECENTRALIZATION OF THE MANAGEMENT OF OIL AND GAS SPHERE AND THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP. Journal of Law Research. 2018, 7 vol., issue 2, pp. 21-27

Нефтегазовая отрасль республики является ведущей отраслью экономики и играет важную роль в социально-экономическом развитии страны. Согласно экспертным оценкам, в Узбекистане сосредоточена треть всех минерально-сырьевых запасов в Центральной Азии, по добыче газа страна занимает восьмое место.

В Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах закреплено, в частности, реформирование системы государственного управления и государственной службы посредством децентрализации государственного управления[3].

Согласно информации Госкомитета по статистике о развитии промышленного производства, добыча газа в Узбекистане в 2017 году выросла на 0,5%- до 56,417 млрд кубометров. Добыча нефти снизилась на 6,3% по сравнению с 2016 годом и составила 806 тыс. тонн. В республике в прошлом году произведено 1,106 млн тонн бензина (снижение на 2,5%), 962,9 тыс. тонн дизельного топлива (снижение на 4,5%). Добыча угля выросла на 4,4% - до 4,038 млн тонн, а рост производства электроэнергии составил на 3% - до 60 092 млн кВт.ч.[4].

Между тем вопрос управления в нефтегазовой сфере является приоритетным направлением, так как от грамотного управления сферой зависит рост экономического развития страны в целом. В децентрализации управления в нефтегазовой сфере главное место принадлежит развитию государственно-частного партнерства и расширению корпоративного управления в специализированных органах.

Термин "государственно-частное партнерство" появилось в начале 90-х годов 20-го века и связан в основном с "британской моделью" государственно-частного партнерства.

По мнению Усманова Х.Н. первый опыт государственно-частного партнерства в Великобритании был получен в 1981 году в связи с перестройкой лондонских доков на основе новой дерегулированной и рыночно ориентированной политики планирования. В 1992 году с целью развития более эффективных общественных услуг высокого качества была основана "Частная финансовая инициатива" (PFI). В 1997 году процедуры PFI были изменены, и на свет появились новые критерии правительственной поддержки проектов ГЧП. Далее последовала целая серия более-менее успешно таких начатых проектов ГЧП, среди которых кроме вышеупомянутых стоит отметить создание интегрированной системы обработки отходов на острове Уайт, общественной библиотеки в г. Борнмут, школ в Бриджпорте и Дорсете, домов престарелых в Суррее, строительство здания полиции в Илкестоне, северного кольца Бирмингема и железнодорожной сети Кройдона и т.д [5].

Основное преимущества государственно-частного партнерства состоит в том, что оно широко применяется в случаях, когда у государства не всегда находится средства необходимые для их поддержки и развития.

По мнению В.Г.Варнаковского, государственно-частное партнерств - это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг. Как правило, каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации.[2]

Бондаренко Е. Ю. считает, что государственно-частное партнерство в ГЧП, которое, по мнению, автора, является системой организационных, экономических, правовых и социальных отношений между государством и частным сектором, функционирующей на основе механизма трансформации правомочий собственности и юридически согласованных интересов для достижения целей государственного управления и максимизации прибыли от коммерческой деятельности [1].

На наш взгляд, государственно-частное партнерство это взаимодействие государства и частного партнера в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития, основанное на поэтапном построение взаимоотношений между субъектами государственно-частного партнерства и направленное на взаимовыгодное распределение обязанностей, гарантий, рисков и доходов между государством и частным партнером.

На совещании, прошедший под руководством Президента Республики Узбекистан Ш.М.Мирзиёева, 20 ноября 2018 года в целях совершенствования системы управления были даны указания по расширения корпоративного управления оптимизации организационной структуры АО "Узбекнефтегаз", выведению из системы непрофильных организаций, сокращение управленческих звеньев с дублирующими функциями, передача сервисных предприятий и подсобных производств отрасли инвесторам на основе государственно-частного партнерства [6].

Проблематичность темы заключается в том, что на сегодняшний день вопрос гармонизации нормативно-правовых актов в сфере недропользования уходит на второй план. Некоторые законы в буквальном смысле слова не "успевают" за издаваемыми подзаконными-нормативными актами, что в свою очередь порождает определенные проблемы в осуществлении правоприменительной деятельности субъектами недропользования.

В частности, в соответствии со статьей 7 закона Республики Узбекистан "О недрах" государственное управление в области горных отношений осуществляется Кабинетом Министров Республики Узбекистан, органами государственной власти на местах, а также специально уполномоченными государственными органами.

Полномочия основного специализированного компетентного органа, не имеющего статуса "государственный", но выполняющий важнейшие функции в нефтегазовой сфере, в частности, АО "Узбекнефтегаз" закреплены в подзаконно-нормативном акте - в Постановлении Президента Республики Узбекистан от 30 июня 2018 года "О мерах по совершенствованию системы управления нефтегазовой отраслью" №ПП-3107.

На наш взгляд, полномочия и задачи АО "Узбекнефтегаз" как негосударственного коммерческого органа, осуществляющего основополагающие функции в нефтегазовой сфере, в частности, в сфере дальнейшего привлечения прямых иностранных инвестиций, усиление роли акционеров в стратегическом управлении акционерными обществами, обеспечение открытости их деятельности и привлекательности для иностранных инвесторов, развития государственно-частного партнерства должны быть закреплены на уровне нормативно-правового акта, обладающей высшей юридической силой и обязательной для всех субъектов права, то есть в законе.

Помимо этого в статье 9 Закона "О недрах" определены компетенция местных органов государственной власти в области горных отношений, к которым относятся участие в разработке и реализации на своей территории государственных программ развития минерально-сырьевой базы, охраны недр, рационального и комплексного использования минеральных ресурсов, осуществление контроля за их реализацией; предоставление земельных отводов, контроль и надзор за использованием и охраной недр, приостановление работ по пользованию недрами в случае нарушения требований данного закона.

Кроме того Указом Президента Республики Узбекистан от 20 октября 2018 года "О первоочередных мерах по созданию правовой и институциональной базы развития государственно-частного партнерства" ПП-3788 органам государственной власти на местах при необходимости было дано право создавать специализированные структурные подразделения, ответственные за подготовку и реализацию проектов государственно-частного партнерства, в том числе, в нефтегазовой сфере, укомплектовав их квалифицированными специалистами численностью не менее двух единиц в пределах установленной предельной численности управленческого персонала.

Тогда как в статье 9 Закона "О недрах", регулирующий компетенцию местных органов государственной власти полномочие в сфере государственно-частного партнерства до сих не закреплены.

На сегодняшний день вопросы государственно-частного партнерства в области недропользования урегулированы лишь на уровне подзаконно-нормативных актов,

в частности, в постановлениях Президента Республики Узбекистан от 20 октября 2018 года "О первоочередных мерах по созданию правовой и институциональной базы развития государственно-частного партнерства" №ПП-3980, от 30 июня 2017 года №ПП-3107 "О мерах по совершенствованию системы управления нефтегазовой отраслью", в Указе Президента Республики Узбекистан "О дополнительных мерах по упрощению процедур реализации субъектам предпринимательства объектов государственной собственности и прав на земельные участки" от 11 октября 2018 г., № УП-5552, в постановлении Кабинета Министров Республики Узбекистан от 4 декабря 2018 года "О мерах по дальнейшему совершенствованию системы управления и контроля в сфере геологического изучения, использования и охраны недр" № 983 и др.

Кроме того, слабая правовая база государственно-частного партнёрства, функционирующая на сегодняшний день требует его дальнейшего качественного совершенствования путем формирования специальной базы, гармонично сочетающих в себе действующие нормативно-правовые акты.

На сегодняшний день вопросы государственно-частного партнерства в области недропользования урегулированы лишь на уровне подзаконно-нормативных актов, в частности, в постановлениях Президента Республики Узбекистан от 20 октября 2018 года "О первоочередных мерах по созданию правовой и институциональной базы развития государственно-частного партнерства" №ПП-3980, от 30 июня 2017 года №ПП-3107 "О мерах по совершенствованию системы управления нефтегазовой отраслью", в Указе Президента Республики Узбекистан "О дополнительных мерах по упрощению процедур реализации субъектам предпринимательства объектов государственной собственности и прав на земельные участки" от 11 октября 2018 г., № УП-5552, в постановлении Кабинета Министров Республики Узбекистан от 4 декабря 2018 года "О мерах по дальнейшему совершенствованию системы управления и контроля в сфере геологического изучения, использования и охраны недр" № 983 и др.

Да, на сегодняшний день ведутся практические работы по разработке и принятию закона "О государственно-частном партнерстве". Но, учитывая, что процесс разработки и принятия законопроекта требует определенного времени, в целях обеспечения гарантий стабильности инвестиционной деятельности в нефтегазовой сфере, было бы целесообразно внесения изменений в действующие отраслевые нормативно-правовые акты

В частности, согласно статье 5 закона "О концессиях" субъектами концессионных правоотношений являются:

концессионные органы - уполномоченный Кабинетом Министров Республики Узбекистан орган государственного управления, а также органы государственной власти на местах;

концессионер - иностранный инвестор, с которым заключен концессионный договор.

На наш взгляд, надо расширить круг инвесторов путем закрепления правового положения отечественных инвесторов.

Вместе с тем считаем целесообразным в законе "О концессиях" закрепление требований, предъявляемые к инвесторам.

Например, инвестор имеющий недоимки по налогам, сборам и задолженности по иным обязательным платежам, вряд ли в дальнейшем будет неукоснительно

следовать требованиям закона либо безупречно выполнять свои обязательства по концессионному договору.

Также считаем необходимым упорядочение правового положения субъектов, кто не может быть инвестором. Внесение сомнительных инвестиций в экономику республики, особенно в нефтегазовую промышленность создаст почву для отмывания "грязных денег" коррумпированными инвесторами и нанесет огромный урон инвестиционному климату страны и ее престижу в целом.

Исходя из вышеизложенного, в сфере децентрализации государственного управления в нефтегазовой отрасли в целях дальнейшего активного привлечения иностранных инвестиций и широкого внедрения государственно-частного партнерства в ней и обеспечения гармонизации нормативно-правовых актов предлагается принятие в новой редакции законов Республики Узбекистан "О недрах" и "О концессиях" с учетом принятых подзаконно-правовых актов, направленных на закрепление основ государственно-частного партнерства.

Сноски/Иқтибослар/References

1. Бондаренко Е. Ю. Оптимизация рисков частно-государственного партнерства с участием международных финансовых институтов., Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat (Bondarenko E.Yu. Optimization of public-private risks partnerships with international financial institutions.)
<http://www.dissercat.com/content/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-i-ego-effektivnost-v-institutsionalnykh-preobrazovaniya-0#ixzz5ZvqO4H3C>
2. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски (Varnavskiy V.G. Partnership of state and private sector: forms, projects, risks).
<http://www.strana-oz.ru/2004/6/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-rossii-problemy-stanovleniya>
3. Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах (Action Strategy for the Five Priority Development Areas).
<http://lex.uz/docs/3107036>
4. Узбекистан в 2017 г увеличил добычу газа на 0,5%.- Reform.energy/analytics (Uzbekistan in 2017 increased gas production by 0.5% Reform.energy/analytics) .
5. Усманов Х.Н. Государственно-частное партнёрство: зарубежный опыт и перспективы развития в Республике Узбекистан "Иқтисодиёт ва инновацион технологиялар" илмий электрон журнали. № 5, сентябрь-октябрь, 2015 йил, с.79 (Usmanov Kh.N. Public-private partnership: international experience and prospects for development in the Republic of Uzbekistan "Innovation Technologar" Ilm Electron Journal. No.5, September-October, 2015, -79 p)
6. Определены задачи по развитию нефтегазовой промышленности <http://uza.uz/ru/politics/opredeleny-zadachi-po-razvitiyu-neftegazovoy-promyshlennosti-20-11-2018> (Defined tasks for the development of the oil and gas industry [http://uza.uz/ru/politics/ defined tasks for the development of the oil and gas industry -20-11-2018](http://uza.uz/ru/politics/defined_tasks_for_the_development_of_the_oil_and_gas_industry_-20-11-2018))