

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Худойбердиев Хаётхужа Комилжон угли

Студент магистратуры

Ташкентский государственный юридический университет.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.19689952>

Аннотация. В статье проводится комплексный анализ правового регулирования лицензирования недропользования в Республике Узбекистан с выявлением системных проблем нормативного и институционального характера. Установлено, что действующее законодательство не обеспечивает должного уровня правовой определённости и прозрачности процедур предоставления лицензий, что обусловлено фрагментарностью регулирования, несогласованностью полномочий государственных органов и недостаточной регламентацией административных процедур. Доказано, что данные недостатки создают риски для инвесторов и снижают эффективность государственного контроля за использованием недр.

На основе проведённого исследования предложены концептуальные подходы к реформированию механизма лицензирования, направленные на гармонизацию законодательства, повышение транспарентности и укрепление инвестиционного климата.

Ключевые слова: недропользование, лицензирование, недра, правовое регулирование, административные процедуры, инвестиционный климат, государственное управление, лицензия, горнодобывающая отрасль, правоприменительная практика.

ВВЕДЕНИЕ

Рациональное и эффективное использование природных ресурсов, в частности недр, в современных условиях приобретает особое значение для устойчивого социально-экономического развития Республики Узбекистан. Недра являются важнейшим стратегическим ресурсом государства, от правильного правового регулирования их использования напрямую зависит как экономический рост, так и обеспечение национальных интересов.

В последние годы в Узбекистане проводятся масштабные реформы, направленные на развитие горнодобывающей отрасли и привлечение иностранных инвестиций. В этой связи существенно возрастает роль института лицензирования недропользования, который выступает ключевым механизмом предоставления права пользования участками недр и одновременно инструментом государственного контроля в данной сфере.

Вместе с тем анализ действующего законодательства и практики его применения показывает, что существующая система лицензирования недропользования не лишена определённых недостатков. В частности, наблюдаются такие проблемы, как недостаточная прозрачность процедур предоставления лицензий, наличие нормативных пробелов, а также определённая несогласованность полномочий государственных органов. Указанные обстоятельства могут создавать дополнительные административные барьеры и снижать инвестиционную привлекательность отрасли¹.

¹ Проблемы применения на практике Закона РФ «О недрах» при решении вопросов недропользования, URL: https://www.lawtek.ru/analytics/32/problemy_primeneniya_na_praktike_zakona_rf_o_nedrah_pri_reshenii_vopros_ov_nedropolzovaniya;

Актуальность настоящего исследования обусловлена необходимостью комплексного анализа правового регулирования лицензирования недропользования и выработки предложений, направленных на его совершенствование в условиях проводимых реформ.

Целью статьи является выявление основных проблем правового регулирования лицензирования недропользования в Республике Узбекистан и разработка научно обоснованных рекомендаций по их устранению.

Для достижения поставленной цели в настоящей работе решаются следующие задачи:

- Анализ действующего законодательства в сфере недропользования;
- Выявление ключевых проблем и пробелов;
- Изучение особенностей правоприменительной практики;
- Формулировка предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе лицензирования недропользования.

Предмет исследования составляют нормы законодательства Республики Узбекистан, регулирующие порядок предоставления права пользования недрами, а также практика их применения.

Проблемы правового регулирования лицензирования недропользования в Республике Узбекистан

Несмотря на наличие сформированной нормативно-правовой базы в сфере недропользования, действующая система лицензирования в Республике Узбекистан продолжает сталкиваться с рядом существенных проблем, носящих как нормативный, так и правоприменительный характер. Указанные проблемы в совокупности оказывают влияние на эффективность государственного регулирования, уровень инвестиционной привлекательности отрасли и степень правовой определенности для субъектов недропользования².

Одной из ключевых проблем является **недостаточная прозрачность процедур предоставления лицензий**. Несмотря на предпринимаемые меры по цифровизации и упрощению разрешительных процессов, на практике сохраняются случаи, когда критерии отбора заявителей и порядок принятия решений не в полной мере являются открытыми и понятными для участников рынка. Это может создавать предпосылки для субъективного подхода при рассмотрении заявок и снижать уровень доверия со стороны инвесторов.

Не менее значимой проблемой выступает **наличие нормативных пробелов и коллизий в законодательстве**. Отдельные положения законодательства о недрах и подзаконных актов не всегда согласуются между собой, что затрудняет их единообразное толкование и применение.

В частности, вопросы соотношения лицензирования с иными формами предоставления права пользования недрами, включая соглашения о разделе продукции или инвестиционные соглашения, требуют более четкого нормативного закрепления.

Следует также отметить проблему **разграничения полномочий государственных органов**, участвующих в процессе лицензирования.

² Давранбеков А.У. «Особенности недропользования в Республике Узбекистан», *CyberLeninka*. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-nedropolzovaniya-v-respublike-uzbekistan>;

В отдельных случаях наблюдается дублирование функций различных ведомств либо, напротив, отсутствие четкого распределения компетенции. Это приводит к усложнению административных процедур, увеличению сроков рассмотрения заявок и возникновению дополнительных бюрократических барьеров.

Еще одной важной проблемой является **нестабильность условий лицензирования**.

В условиях динамично развивающегося законодательства и проводимых реформ инвесторы могут сталкиваться с изменением правил игры уже после получения лицензии.

Отсутствие достаточных гарантий стабильности условий пользования недрами может негативно сказываться на инвестиционной активности, особенно в долгосрочных проектах, требующих значительных капитальных вложений³.

Кроме того, в практике имеет место проблема **недостаточной регламентации процедур контроля за соблюдением условий лицензии**.

Не всегда четко определены механизмы мониторинга деятельности недропользователей, а также меры ответственности за нарушение лицензионных условий.

Это, в свою очередь, может приводить к неэффективному использованию недр и снижению уровня их охраны.

Отдельного внимания заслуживает проблема **ограниченного использования современных цифровых технологий** в процессе лицензирования. Несмотря на общий курс на цифровизацию государственного управления, в данной сфере сохраняется необходимость дальнейшего внедрения электронных платформ, обеспечивающих прозрачность, доступность информации и сокращение административных процедур.

Таким образом, выявленные проблемы свидетельствуют о том, что действующая система лицензирования недропользования в Республике Узбекистан нуждается в дальнейшем совершенствовании. Их решение требует комплексного подхода, направленного на повышение прозрачности процедур, устранение нормативных противоречий, четкое разграничение полномочий государственных органов и обеспечение стабильности правового регулирования.

Пути совершенствования правового регулирования лицензирования недропользования в Республике Узбекистан

Современные вызовы, связанные с развитием горнодобывающей отрасли, привлечением инвестиций и обеспечением рационального использования недр, обуславливают необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования лицензирования недропользования в Республике Узбекистан. Выявленные в ходе исследования проблемы требуют комплексного и системного подхода, направленного на повышение эффективности действующего механизма лицензирования.

Прежде всего, представляется целесообразным **повышение уровня прозрачности процедур предоставления лицензий**. Для этого необходимо обеспечить открытость информации о проводимых конкурсах и аукционах, критериях отбора заявителей, а также принятых решениях. Важным шагом в данном направлении может стать создание единой электронной платформы, содержащей полную и актуальную информацию о доступных

³ Всемирный банк. Узбекистан: «Переход к более инклюзивной и рыночной экономике», Вашингтон, 2022, URL: <https://documents.worldbank.org>;

участках недр, условиях их предоставления и статусе заявок. Это позволит минимизировать субъективный фактор и повысить доверие со стороны инвесторов⁴.

Вторым направлением совершенствования является **устранение нормативных пробелов и коллизий в законодательстве**. Требуется проведение системной ревизии действующих нормативно-правовых актов в сфере недропользования с целью их согласования и унификации. Особое внимание следует уделить четкому разграничению сфер применения лицензирования и иных правовых механизмов предоставления права пользования недрами, что позволит исключить неоднозначность в правоприменительной практике.

Не менее важным представляется **четкое разграничение полномочий государственных органов**, участвующих в процессе лицензирования. С этой целью необходимо нормативно закрепить компетенцию каждого органа, исключив дублирование функций и установив понятные процедуры взаимодействия между ведомствами. Это позволит сократить административные барьеры и повысить оперативность принятия решений.

Одним из ключевых направлений совершенствования является также **обеспечение стабильности условий лицензирования**. В целях повышения инвестиционной привлекательности отрасли целесообразно предусмотреть механизмы, гарантирующие неизменность основных условий лицензии в течение определенного срока либо устанавливающие прозрачный порядок их изменения. Это особенно важно для реализации долгосрочных проектов, связанных с разработкой месторождений.

Кроме того, требует развития **система контроля за соблюдением условий лицензий**. Необходимо более детально регламентировать порядок проведения проверок, определить четкие критерии оценки деятельности недропользователей, а также усилить меры ответственности за нарушение лицензионных требований. При этом важно соблюдать баланс между контролем и недопущением избыточного административного давления на бизнес.

Важным направлением является и **дальнейшая цифровизация процессов лицензирования**. Внедрение современных информационных технологий позволит сократить сроки рассмотрения заявок, повысить прозрачность процедур и снизить коррупционные риски. В частности, целесообразно развитие электронных сервисов подачи заявок, отслеживания их статуса и взаимодействия с государственными органами в онлайн-формате⁵.

Наконец, следует отметить необходимость **учета международного опыта** в сфере регулирования недропользования. Изучение и адаптация лучших зарубежных практик, в том числе в части проведения аукционов, обеспечения прозрачности и защиты прав инвесторов, может способствовать формированию более эффективной и конкурентоспособной системы лицензирования.

Таким образом, совершенствование правового регулирования лицензирования недропользования в Республике Узбекистан должно осуществляться по нескольким взаимосвязанным направлениям, включая повышение прозрачности процедур, устранение

⁴ ОЭСР. Обзор государственного управления в Узбекистане. - 2020. - URL: <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-uzbekistan-ru.pdf>;

⁵ Всемирный банк, «Цифровизация государственного управления в Узбекистане», 2021, URL: <https://www.worldbank.org>;

нормативных противоречий, оптимизацию системы государственного управления и внедрение цифровых технологий. Реализация указанных мер позволит повысить эффективность использования недр, укрепить инвестиционный климат и обеспечить устойчивое развитие отрасли.

Отдельные вопросы правоприменительной практики и значение зарубежного опыта для совершенствования лицензирования недропользования

Анализ проблем правового регулирования лицензирования недропользования был бы неполным без обращения к вопросам правоприменительной практики. Именно на стадии практической реализации законодательных норм в наибольшей степени проявляются как сильные стороны действующего регулирования, так и его слабые места.

Для Республики Узбекистан данный аспект особенно актуален, поскольку в последние годы система регулирования недропользования заметно обновлялась: в 2024 году принят новый Закон Республики Узбекистан «О недрах», а ранее были сформированы общие правила лицензирования, разрешительных и уведомительных процедур, а также отдельные положения о выдаче лицензий на право пользования участками недр⁶.

Прежде всего следует отметить, что сама по себе модернизация законодательства не означает автоматического устранения всех практических трудностей. Наоборот, в переходные периоды, когда обновляются нормы, изменяются полномочия органов и внедряются новые административные механизмы, правоприменитель сталкивается с необходимостью адаптации к новым условиям. Это особенно заметно в такой чувствительной сфере, как недропользование, где пересекаются интересы государства, бизнеса, местных территорий и экологической безопасности. Новый Закон «О недрах» закрепил обновлённый подход к регулированию горных отношений, а общие принципы прозрачности и унификации процедур ранее были заложены также в законодательстве о лицензировании и в реформах разрешительной системы

Одним из наиболее заметных практических вопросов остаётся **обеспечение единообразного применения лицензионных требований**. Формально наличие закона и подзаконных актов должно обеспечивать предсказуемость процедуры, однако на практике большое значение имеют конкретные административные действия уполномоченных органов: полнота принимаемых документов, последовательность рассмотрения заявок, соблюдение сроков, понятность оснований для отказа или возврата материалов.

Например, в подзаконных актах ранее прямо закреплялись требования о направлении заявителю мотивированного уведомления с указанием причин отказа и возможностью повторного рассмотрения после устранения недостатков. Само наличие таких правил является позитивным элементом, однако в научном плане важно отметить, что качество правоприменения определяется не только наличием процедуры, но и тем, насколько она действительно понятна и доступна заявителю⁷.

Отдельного внимания заслуживает вопрос **электронизации процедур и использования аукционных механизмов**. В действующем регулировании ранее были закреплены правила проведения электронного аукциона на электронной торговой

⁶ ЗРУ «О недрах»; Закон Республики Узбекистан «О лицензировании, разрешительных и уведомительных процедурах», URL: <https://lex.uz>;

⁷ Всемирный банк, «Улучшение регуляторной среды и административных процедур в Узбекистане», 2020, URL: <https://www.worldbank.org>;

площадке «E-IJRO AUKSION» в отношении права пользования участками недр, содержащими нерудные полезные ископаемые. Кроме того, в нормативных актах последних лет отражена тенденция к развитию электронных процедур и подаче заявок через информационные системы. С точки зрения правоприменительной практики это является безусловно положительным направлением, поскольку цифровые решения способны уменьшить число личных контактов между заявителем и должностными лицами, ускорить рассмотрение документов и сделать рынок более открытым. Вместе с тем цифровизация сама по себе не снимает всех правовых вопросов: необходимы чёткие правила доступа к информации, равные условия участия, понятные критерии допуска и эффективный порядок обжалования решений, принятых в электронной форме.

В этом контексте особое значение приобретает **зарубежный опыт**, который может быть полезен не в виде механического копирования, а как ориентир для совершенствования национальной модели. В большинстве государств, развивающих добывающий сектор, можно выделить несколько устойчивых подходов. Во-первых, процедуры предоставления прав на пользование недрами стремятся сделать максимально публичными и конкурентными. Во-вторых, значительное внимание уделяется предварительному раскрытию информации об участках недр, условиях допуска и обязательствах победителя. В-третьих, в законодательстве стараются заранее определить пределы усмотрения административных органов, чтобы инвестор понимал, по каким критериям будет приниматься решение. Для Узбекистана эти подходы особенно значимы, поскольку курс на прозрачность и единообразие лицензионных процедур уже закреплялся на нормативном уровне и, следовательно, может быть дальше развит в специальном законодательстве о недропользовании⁸.

Таким образом, обращение к вопросам правоприменительной практики показывает, что дальнейшее развитие системы лицензирования недропользования в Республике Узбекистан должно идти не только по пути принятия новых нормативных актов, но и по пути повышения качества их практической реализации. В этом смысле зарубежный опыт полезен прежде всего как источник принципов: открытости, конкурентности, правовой определённости, институциональной последовательности и разумного баланса между публичным контролем и интересами инвестора. Включение этих подходов в национальную правовую систему способно повысить эффективность лицензирования и укрепить доверие к механизму предоставления права пользования недрами.

Заключение

Проведённое исследование показало, что система правового регулирования лицензирования недропользования в Республике Узбекистан в целом сформирована и развивается в условиях проводимых реформ, направленных на повышение эффективности использования природных ресурсов и привлечение инвестиций. Вместе с тем действующее законодательство и практика его применения сохраняют ряд проблем, влияющих на прозрачность и предсказуемость лицензионных процедур.

В числе основных проблем можно выделить наличие нормативных пробелов и коллизий, недостаточную прозрачность отдельных процедур, а также вопросы, связанные с разграничением полномочий государственных органов и стабильностью условий лицензирования.

⁸ Инициатива прозрачности добывающих отраслей. Стандарт ЕІТІ: «Прозрачность в добывающих отраслях», 2019, URL: <https://www.eiti.org/ru>;

Указанные обстоятельства в совокупности могут создавать определённые сложности для участников правоотношений и снижать инвестиционную привлекательность отрасли.

В работе обоснована необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования лицензирования недропользования, включая повышение прозрачности процедур, развитие цифровых механизмов, устранение нормативных противоречий и обеспечение стабильности условий пользования недрами. Реализация данных направлений позволит повысить эффективность государственного управления в рассматриваемой сфере и обеспечить более рациональное использование недр.

Следовательно, развитие института лицензирования недропользования в Республике Узбекистан должно осуществляться на основе комплексного подхода, направленного на совершенствование как нормативной базы, так и правоприменительной практики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты:

1. Закон Республики Узбекистан от 31 октября 2024 года № ЗРУ-987 «О недрах», URL: Lex.uz;
2. Закон Республики Узбекистан от 14 июля 2021 года № ЗРУ-701 «О лицензировании, разрешительных и уведомительных процедурах», URL: Lex.uz;
3. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 23 июня 2020 года № 403 «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка выдачи лицензий на право пользования участками недр», URL: Lex.uz;
4. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 1 июля 2019 года № 546 «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка выдачи лицензий на право пользования участками недр, содержащими нерудные полезные ископаемые», URL: Lex.uz;
5. Постановление Президента Республики Узбекистан от 26 декабря 2018 года № ПП-4078 «О дополнительных мерах по повышению эффективности пользования участками недр, содержащими нерудные полезные ископаемые», URL: Lex.uz;

Научная и аналитическая литература

6. Давранбеков А. У. «**Особенности недропользования в Республике Узбекистан**», 2006. URL: CyberLeninka;
7. Абдуллаева Д. У. «Конституционно-правовое регулирование недропользования в Узбекистане, странах Европы и Америки», *Oriens*. 2022. URL: CyberLeninka;
8. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), «Преобразование нормативно-правовой среды для ведения бизнеса в Узбекистане: Анализ делового климата в Узбекистане», Париж: OECD Publishing, 2023. URL: OECD;
9. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), «Антикоррупционные реформы в Узбекистане», Париж: OECD Publishing, 2015. URL: OECD;
10. Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО), «Стандарт ИПДО 202», 2023, URL: EITI;