

Нурмаматов М.А., Кулдышева Г.К.

**О ПРОБЛЕМАХ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

M.A. Nurmatov, G.K. Kuldysheva

**ABOUT THE PROBLEMS OF EFFICIENCY LEGAL REGULATION
OF SUBSOIL USE IN KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 351.825.3(575.2) (04)

В статье рассмотрены вопросы правового регулирования недропользования в Кыргызстане, а также проблемы эффективности этого процесса.

Ключевые слова: *недропользование, эффективность, государственная сфера, правовое регулирование.*

The article deals with the issues of legal regulation of subsoil use in Kyrgyzstan, as well as the problems of the effectiveness of this process.

Key words: *subsoil use, efficiency, state sphere, legal regulation.*

Правовое регулирование любой сферы социально-экономической деятельности представляет собой совокупность или систему правовых и регулятивных механизмов и мероприятий, вводимых и применяемых со стороны государственных органов, в целях обеспечения эффективного функционирования той или иной отрасли. Говоря простым языком, управление, в самом общем виде, представляет собой нормативно определенную деятельность управомоченных субъектов.

Поскольку недропользование является сферой стратегической важности для любого государства, эффективное государственно-правовое регулирование должно иметь для данной отрасли высокое значение. Эффективное управление недрами и недропользованием достигается через следующие задачи: рациональное использование недр, охрана окружающей среды, устранение или смягчение последствий добычи полезных ископаемых, защита прав и выполнение обязанностей всех сторон при недропользовании и т.п.

В современных экономических условиях проблема эффективного природопользования, опережающего воспроизводства минерально-сырьевой базы и воссоздания стратегических запасов полезных ископаемых (к числу которых отнесены топливно-энергетические ресурсы, благородные металлы, руды цветных и редких металлов и неметаллов) должна являться одной

из наиболее приоритетных задач в государственной политике Кыргызстана.

Дальнейшее развитие минерально-сырьевой базы государства имеет хорошие перспективы за счет рационального освоения и использования новых месторождений полезных ископаемых.

В Законе КР от 2 июля 1997 года «О недрах» вопросам полномочий органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования посвящены статьи 5, 6, 7. [1, с. 5-7]. Если опираться на нормы данного законодательного акта и на основы административного права, в зависимости от применения правовых механизмов, административно-правовое регулирование может быть следующих видов:

1. Регулятивная форма управления включает: определение и реализацию государственной политики недропользования, определение стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации государственных программ по геологическому изучению, использованию и охране недр.

2. К правоохранительной форме управления можно отнести такие полномочия как введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды, а также защиту прав пользователей недрами и интересов граждан КР, разрешение споров по вопросам пользования недрами. Правоохранительная форма управления также включает защиту интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами, государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с установленным правительством КР порядком.

3. К правоустановительной форме управления следует отнести принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов КР о недрах и установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения.

4. К правоприменительной форме следует отнести: составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Вышеуказанная деятельность, в первую очередь, направлена на достижение следующих основных целей:

1. Обеспечение права каждого на благоприятную окружающую среду;
2. Охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов [2, с. 52-57].

В статье 6 Закона КР «О недрах» определены полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования. Их анализ позволяет сделать вывод о том, что подавляющее их большинство можно отнести к регулятивной форме управления. Это такие полномочия, как: выдача земельных отводов под недропользование после получения прав пользования недрами (лицензии) в границах и сроках, определенных в лицензии и лицензионном соглашении; разработка и реализация территориальных программ воспроизводства, развития и использования минерально-сырьевой базы - совместно с местными кенешами; организация общественной экологической экспертизы проектов недропользования; контроль за использованием и охраной недр при геологическом изучении и промышленном освоении недр; введение ограничений на пользование участками недр в случаях, если это пользование создает угрозу жизни и здоровью людей, может нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде.

Как один из норм регулятивной формы административного управления, абзац 1 статьи 16 закона «О недрах» гласит «Предоставление права пользования недрами осуществляется путем проведения конкурса и прямых переговоров». Словосочетание «прямые переговоры» может быть истолковано двояко: как прямые перегово-

ры со всеми участниками конкурса или как прямые переговоры с одним субъектом. Помимо этого, в статье 19-1 рассматриваемого закона говорится о том, что «непромышленные россыпные проявления полезных ископаемых могут быть отработаны индивидуальным старательским способом без лицензии. Порядок и условия отработки непромышленных россыпных проявлений полезных ископаемых устанавливаются Правительством Кыргызской Республики». Прямые переговоры при выдаче лицензий и узаконение индивидуальных старательских способов без лицензии на разработку месторождений полезных ископаемых должны быть полностью исключены. Так как, месторождения драгоценных металлов и полезных ископаемых являются собственностью государства и народа Кыргызстана, а их разработка должна вестись строго по лицензии, которую необходимо выдавать исключительно на конкурсной основе.

Однако в вышеуказанном законе не предусмотрены периодичность и порядок проведения государственных экспертиз, надзора и контроля, что в свою очередь осложняет процесс по регулированию уровня загрязнения окружающей среды при недропользовании. Так, государственные комиссии не раз сталкивались с проблемами доступа на территорию золоторудного месторождения «Кумтор» для проведения работ по оценке воздействия на окружающую среду.

При административно-правовом регулировании недропользованием помимо Закона КР «О недрах», применяются следующие законодательные акты: Закон КР «О биосферных территориях», «Об охране атмосферного воздуха», «Об охране окружающей среды», «О радиационной безопасности населения», «О хвостохранилищах и горных отвалах», «О горных территориях КР» и т.д.

Соприкосновение деятельности по недропользованию с вышеуказанными нормативными документами указывает на большую роль процесса охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по освоению недр.

Существуют общие функции государственного управления в области недропользования и охраны окружающей среды, определяющих содержание деятельности специализированных органов исполнительной власти в данной сфере. К числу общих функций можно отнести:

1. обеспечение комплексного рационального использования недр;
2. организацию охраны недр;

3. обеспечение защиты интересов государства;
4. защиты интересов граждан;
5. защиты прав пользователей недр [2, с. 64].

Как реализацию функции и задач по охране недр и окружающей среды, 9 пункт 2 абзаца статьи 20 Закона «О недрах» требует от лицензиата своевременного и правильного внесения платежей за пользование недрами. Однако закон не предусматривает регламент внесения и механизма расчета платежей за пользование недрами при добыче золота и других полезных ископаемых.

Порядок применения такс для исчисления размеров взысканий за порчу земель [3] не предусматривает плату за загрязнение недр при разработке золотых месторождений. Данный документ рассматривает случаи порчи земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, земель, предоставленных под автозаправочные станции, предприятиям автосервиса.

Как норма, обеспечивающая защиту интересов государства, статья 28 Закона КР «Об охране окружающей среды» (ООС) рассматривает экологический аудит как инструмент «самопроверки предприятия с целью предупреждения и ликвидации нарушений природоохранного законодательства и определения потенциального риска от загрязнения прошлой деятельностью предприятия.

Экологический аудит осуществляется заинтересованными в его проведении юридическими лицами за счет собственных средств или привлекаемых средств в установленном законодательством порядке».

Однако законом не регламентирована частота и обязательность проведения экологической проверки. Для целесообразного и эффективного контроля за выполнением норм законодательства в области охраны окружающей среды необходимо установить частоту проведения экологического аудита как меры постоянного надзора.

Как пример защиты интересов граждан, статья 20 закона КР «О хвостохранилищах и горных отвалах» устанавливает право «граждан, проживающих на территориях, прилегающих к хвостохранилищам и горным отвалам, на возмещение вреда, причиненного их здоровью и жизни, обусловленного радиационным облучением и воздействием токсичных веществ сверх установленных санитарными нормами основ-

ных пределов доз и концентраций, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики».

Как известно, на сегодняшний день основным методом переработки золотой руды является выщелачивание с использованием цианида, который является химически вредным веществом. По сведениям КОК за 1996-2011 гг. при проведении взрывных работ использовано свыше 280 тыс. тонн ВВ. По результатам проведенных анализов воды р. «Кумтор» (ГАООС и ЛХ) на точке КЗС выявлено превышение предельно-допустимой концентрации по нитрату аммония - 4,7, нефтепродуктов - 1,7 раза [4, с. 13].

Статья 1 Закона КР «О ставке платы за загрязнение окружающей среды» устанавливает «ставку платы за загрязнение окружающей среды (выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов) в размере 1,2 сома за приведенную тонну загрязняющих веществ». В законе нет классификации видов загрязнений окружающей среды, и структурировании различной платы за каждый вид и концентрацию загрязнителей соответственно. Также отсутствуют положения о частоте платы, об обновлении размера платы, о штрафах в случае неуплаты, о величине стоимости рекультивации загрязненных земель и территорий и т.п.

В целях обеспечения комплексного рационального использования недр, Указом Президента КР от 15 октября 2005 года №462 было образовано Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству (ГАООСЛХ) при Правительстве Кыргызской Республики [5], в составе которого создан Департамент по рациональному использованию природных ресурсов.

Для такой высокогорной страны, как Кыргызская Республика, в недрах которого в немалом количестве присутствуют полезные ископаемые различного рода, одного Департамента, и одного Агентства недостаточно для эффективного управления и планирования пользования недрами.

Суммируя вышеперечисленное и исследованные данные, представляется возможным сделать следующие выводы:

1. Правовые методики и механизмы государственного контроля и надзора за недропользованием не достаточно хорошо разработаны.

2. У управомоченных государственных органов практически отсутствуют правовые рычаги по воздействию на коммерческие организа-

ции по разработке месторождений полезных ископаемых.

3. Некоторые нормы законодательства по защите прав граждан и охране окружающей среды при недропользовании требуют доработки.

4. Одному департаменту ГАООСЛХ тяжело осуществлять деятельность по контролю за эффективным управлением недропользованием.

Нормативно-правовая база является эффективным и бескомпромиссным способом регулирования любой сферы деятельности социально-экономических субъектов. От компетентности, степени охвата, своевременности законодательных рычагов зависит не только общественная жизнь и экономическая конъюнктура, но и уровень сохранности окружающей среды, среды где живет население любой страны.

Литература:

1. О недрах: закон № 160 от 09.08.2012 г.
2. Певзнер М.Е. О горном праве // Государство и право. - 1996. - №8. - С. 52-57.
3. Приложение 1 к постановлению Правительства Кыргызской Республики от 7 сентября 2004 года №668.
4. Отчет Государственной комиссии по проверке и изучению соблюдения ЗАО «Кумтор Оперейтинг Компани» норм и требований по рациональному использованию природных ресурсов, охране окружающей среды, безопасности производственных процессов и социальной защите населения. - Бишкек, 2013;
5. Указ Президента КР от 26 октября 2009 года №425 «О мерах по обеспечению реализации Закона КР «О структуре Правительства КР».
6. Сайт ГАООСЛХ www.nature.gov.kg

Рецензент: к.ю.н., доцент Мамазакиров Р.У.