



Обзор нормативно-правовой базы в области горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ, ДОБЫЧА ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ И ДОБРОСОВЕЩНОЕ УПРАВЛЕНИЕ



**Экологическая безопасность, добыча полезных
ископаемых и добросовестное управление
Обзор нормативно-правовой базы в области горнодобывающей
промышленности Кыргызской Республики.
(август 2012 г.)**



Допускается полное или частичное воспроизведение настоящей публикации в любой форме в образовательных или некоммерческих целях без специального разрешения правообладателей при условии ссылки на источник. Правообладатели будут признательны за направление в их адрес копии любого материала, который использует данную публикацию в качестве источника.

Не допускается использование данной публикации для перепродажи или любых других коммерческих целей без предварительного письменного согласия правообладателей.

Не допускается использование информации данной публикации относительно любых коммерческих продуктов в рекламных целях.

Взгляды, выраженные в данном документе, принадлежат его авторам и не обязательно отражают точку зрения организаций- партнеров и правительств. Способ предоставления материала и использованные в тексте описания не транслируют определенное мнение относительно правового статуса указанных территорий, стран, городов, районов, а также их руководства и деятельности.

Мы сожалеем по поводу любых ошибок или упущений, которые были допущены непреднамеренно.

Благодарность: выражаем признательность Министерству иностранных дел Финляндии, которое в рамках инициативы «Wider Europe» при участии университета Восточной Финляндии оказало содействие в разработке инструментария по предотвращению и урегулированию конфликтов в горнодобывающей сфере и проведении анализа безопасности окружающей среды в горнодобывающем секторе Центральной Азии.

Автор: Т. Хонконен

Лица, принимавшие участие в подготовке и обзоре: Р. Сайринен, Х. Тиайнен, П. Ринне, М. Халонен, П. Томила, О. Симонетт, К. Штульбергер, К. Исабаев, В. Богдецкий, В. Новиков, Дж. Хьюз, Н. Джумабаев, О. Печенюк

Дизайн обложки и верстка: М. Либерт

Перевод на русский язык: И. Мельникова

ISBN 978-952-61-0945-9 (print)

ISBN 978-952-61-0946-6 (PDF)

Содержание

- 4 ВВЕДЕНИЕ: ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В КЫРГЫЗСТАНЕ**
- 6 ОБЩЕЕ РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ КЫРГЫЗСТАНА**
- 8 ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**
- 11 НАЦИОНАЛЬНОЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КЫРГЫЗСТАНА**
 - Введение: развитие и нужды развития
 - Тенденции в недропользовании
 - Нормативно-правовые рамки добычи полезных ископаемых
 - Нормативно-правовой режим горнодобывающей деятельности в Кыргызстане
 - Соглашения на добычу полезных ископаемых: гибкость правовой базы и политические противоречия
 - Налоги и сборы: бремя для компаний горнодобывающей отрасли
 - Проблемы с лицензированием в горнодобывающей отрасли
 - Оценка воздействия на окружающую среду горнодобывающей деятельности и экологические права общественности в Кыргызстане
 - Социальные последствия горнодобывающей деятельности в Кыргызстане
- 33 ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ**
 - Риски горнодобывающей деятельности в Кыргызстане
 - Отходы как наследие прошлого
 - Особый вопрос – добыча полезных ископаемых в границах охраняемых территорий
 - Слабое управление
 - Сложности обеспечения исполнения законодательства
 - Политика Кыргызской Республики в горнодобывающей отрасли: привлечение инвестиций за счет устойчивости и стабильности?
- 45 ЗАКЛЮЧЕНИЕ**
- 49 СНОСКИ**

ВВЕДЕНИЕ: ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Несмотря на то, что экономические показатели горнодобывающего сектора не так высоки, как показатели других отраслей, он занимает центральное место в мировой экономике, а для многих стран, где существуют объекты горнодобывающей промышленности, его значимость продолжает неуклонно расти. В экономике Кыргызстана основную роль играет сельское хозяйство. Однако в период с 2005 по 2010 годы доля горнодобывающей отрасли в ВВП страны увеличилась с 5% до 12% и составила 39% стоимости всего промышленного производства, 40% общего объема экспорта и принесла 12% доходов от уплаты налогов.² Невзирая на нестабильные показатели, роль горнодобывающей отрасли в экономическом и социальном развитии Кыргызской Республики до сих пор остается довольно значимой. Сегодня она признается основой промышленного производства Кыргызстана.³ По разным оценкам в горнодобывающем секторе трудоустроено около 15 тыс. человек.⁴

Киргизская Республика в составе СССР обладала относительно развитой горной промышленностью, в которой было занято до 50 тыс. человек. В различные периоды советской эпохи доля республики в общем производстве минеральных продуктов составляла: по свинцу – 15–18%, ртути – 40–100%, сурьме – 100%, редкоземельным

металлам – до 30%, по урану – до 15%. Финансирование государством поисков и разведки полезных ископаемых достигало суммы в 50 млн. рублей в год. В результате в стране была создана мощная геологическая инфраструктура.⁵

Благодаря солидным инвестициям к моменту распада Советского Союза были открыты и учтены в государственном кадастре несколько тысяч объектов, классифицированных как месторождения и проявления полезных ископаемых. Среди них разведанные и полностью подготовленные к освоению золоторудные: Кумтор (12 млн. унций) – месторождение мирового уровня, Джеруй и Талды-Булак Левобережный (по 3 млн. унций) – средние по запасам месторождения, и не менее десятка месторождений с запасами в 1 млн. унций.

Кыргызстан по праву считается страной, располагающей богатыми запасами природных ресурсов. Здесь обнаружены залежи таких полезных ископаемых, как молибден, железная руда, алюминиевое сырье, олово, ртуть, металлы редкоземельной группы и золото.⁶ После распада СССР основным направлением горнодобывающей отрасли в Кыргызстане является добыча золота. В настоящее время оно составляет 90% всего объема добычи страны и является основным продуктом ее экспорта.⁷

В последние годы в Кыргызстане увели-

чились объемы разработки месторождений, отмечен также рост производств по извлечению естественных ресурсов. Этому способствовали такие важные факторы, как совершенствование деловой среды и, главным образом, мировая тенденция роста цен на традиционные для него виды сырья.

В 2011 году были введены в эксплуатацию золоторудные месторождения: Иштамберды, Джамгыр и Караказык. Их суммарный запас составляет 22 тонны золота. В 2012 году планируется завершение строительства рудников на месторождениях Бозымчак, Насоновское и Кумбель с запасами золота (30,9 тонн) и меди (1 517,0 тыс. тонн). На 2013 год намечается ввод в эксплуатацию месторождений Айдарбек и Чонкы-

мысдыкты с запасами 25,1 тонны золота и 705,0 тыс. тонн меди. В 2014 году планируется ввести в эксплуатацию несколько месторождений: олововольфрамовые месторождения Трудовое, Учкошкон, Кенсу с запасами 205 тыс. тонн олова и 124,0 тыс. тонн вольфрама, золоторудные месторождения Джеруй, Талдыбулак Левобережный, Куру-Тегерек, Шамбесай, Ункурташ, Чаарат с запасами золота 234 тонны. Сейчас эти месторождения находятся на стадии проектирования и строительства (Талдыбулак Левобережный), завершающей стадии разведки (Ункурташ, Чаарат), составления ТЭО целесообразности разработки (Шамбесай) и технических проектов на разработку (Куру-Тегерек).⁸

ОБЩЕЕ РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ КЫРГЫЗСТАНА

Разработка политики добычи полезных ископаемых Кыргызстана сталкивается с разными проблемами. Во времена советской эпохи этот процесс был относительно прост благодаря централизации власти и системе государственного управления добычей полезных ископаемых. После распада Советского Союза произошел переход от системы центрального планирования к рыночной экономике, в результате чего горнодобывающая отрасль Кыргызстана пришла в упадок. Молодой независимой Кыргызской Республике с ее только недавно образовавшимися государственными учреждениями и еще невыстроенной административной системой пришлось учиться выживать без привычного контроля, поддержки и директив более высокого уровня.⁹

В то время важная роль в развитии горнодобывающего сектора Кыргызстана, особенно в решении задач по налогообложению, была отведена правительству. Исходная ситуация была малообещающей, так как большинство инвесторов прекратили свою деятельность в связи с отменой всех их привилегий. Уход инвесторов в сочетании с падением мировых цен на производимые в республике металлы заставили правительство предпринять новые действия для улучшения ситуации.¹⁰ За несколько лет им был реализован ряд мер, включая: снижение

ставки роялти, упрощение процедуры выдачи лицензий, уменьшение государственной доли в горнодобывающих проектах, ослабление степени государственного вмешательства, введение в Налоговом кодексе новых положений, касающихся аспектов пользования недрами, а также создание специального агентства, ответственного за управление горнодобывающей промышленностью.¹¹

В конце первого десятилетия XXI столетия будущее частных инвестиций в горнодобывающем секторе Кыргызстана выглядело оптимистичным, ожидалось дальнейшее вливание и в геологоразведочное направление. Несмотря на готовность правительства продолжать законодательные реформы, необходимые для улучшения условий ведения горнодобывающей деятельности, на плечи частных инвесторов все же ложились финансовые риски.¹² Приватизация является частью перехода к либеральной рыночной экономике, но ожидания иностранных инвесторов не всегда реалистичны. Прибыль, полученная от работы промышленного сектора, не гарантирует прямой или косвенной выгоды гражданам Кыргызстана или ускорения в развитии страны. Мощный административный контроль за горнодобывающей деятельностью – это еще один штрих к общей картине.¹³ Политика правительства

заклучалась в том, чтобы переход от административно-правового управления к гражданскому проходил постепенно.¹⁴

Очевидно, что Кыргызстан осознал потенциал своего горнодобывающего сектора и предпринял ряд мер по развитию среды для эксплуатации горнодобывающих объектов. Вместе с тем за последнее десятилетие государство столкнулось с финансовыми и административными трудностями при реализации крупномасштабных горнодобывающих проектов.¹⁵ Резкий переход от социалистической к рыночной экономике не дал возможности ни правительству, ни специалистам отрасли своевременно осознать истинную ценность полезных ископаемых страны.¹⁶ Помимо этого в горнодобывающем секторе постоянно растет

давление, связанное с переходом от административного управления к методам регулирования рыночной экономики.

В целом политика и регулирование горнодобывающего сектора характеризуются масштабным вмешательством государства. Оно предоставило чиновникам чрезмерные полномочия, что снизило прибыльность отрасли для иностранных инвесторов. Еще одной проблемой данной отрасли является недостаток финансовых и технических средств. Плохие возможности эксплуатации и отсутствие механизма учета потребностей местных сообществ влияют не только на сотрудничество между компаниями и государством, но также ухудшают взаимоотношения между компаниями и населением.¹⁷

ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Административное управление в стране осуществляют правительство и органы местной власти. В области регулирования охраны окружающей среды и горнодобывающей отрасли правительство Кыргызстана отвечает за: выдачу лицензий и разрешений, анализ оценок воздействия на окружающую среду и социальную сферу, планирование по вопросам регионального и местного развития, контроль за соблюдением экологических стандартов, а также стандартов безопасности и охраны здоровья, инвестирование и распределение прибыли от разработки залежей полезных ископаемых.

Местные органы власти выполняют ряд задач, связанных с разработкой и добычей полезных ископаемых в пределах своей территории. Например, в сфере их ответственности – выделение земельных участков для недропользования после получения компанией лицензии на добычу полезных ископаемых. В целом, управление деятельностью по защите окружающей среды и использованию природных ресурсов в Кыргызстане находится под влиянием процессов децентрализации и реформирования местных органов власти. Эти процессы привели к тому, что часто компетенции, ответственность и полномочия организаций и ведомств государственных и местных органов власти различных уровней совпадают.¹⁸

История развития основного природоохранного ведомства Кыргызстана также отмечена проведением организационных реформ. С 2005 года Государственное агентство по защите окружающей среды и лесному хозяйству является органом, отвечающим за вопросы регулирования природоохранной деятельности. Сообщалось, что низкий институциональный статус агентства создает трудности при отстаивании экологических интересов и определении приоритетов в решении природоохранных вопросов.¹⁹ Агентство более не несет ответственность за защиту окружающей среды, связанную с деятельностью по добыче полезных ископаемых, поскольку в 2009 году такие задачи были возложены на Министерство природных ресурсов. Основной функцией агентства в упомянутой сфере является оценка воздействия на окружающую среду на территории земель государственного лесного фонда и особо охраняемых территорий, а также реализация требований 13 международных экологических соглашений (конвенций и протоколов), включая Орхусскую конвенцию о доступе к экологической информации, об участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.²⁰

В системе управления горнодобывающей отраслью Государственное агентство по

геологии и минеральным ресурсам в 2009 году было преобразовано в Министерство природных ресурсов (Минприроды). Предполагалось, что это изменит значимость горнодобывающей отрасли для успешного развития Кыргызстана в будущем.²¹ Кроме того, передача функций охраны окружающей среды и охраны безопасности труда уполномоченному государственному органу по недропользованию аргументируется необходимостью организовать взаимодействие государства с компаниями, работающими по принципу «единого окна», с целью снижения рисков коррупции.²²

Министерству было делегировано большое число полномочий. К нему отошли задачи, которые ранее относились к сфере ответственности других профильных агентств. Например, Министерство природных ресурсов отвечало за лицензирование, надзор, нормативное регулирование и развитие политики в сфере добычи полезных ископаемых. Развитие такой организационной «централизации» существенно упростило работу горнодобывающих предприятий в стране, хотя способность и прямая заинтересованность Министерства в обеспечении защиты окружающей среды остается под вопросом.

Министерство природных ресурсов осуществляло свою деятельность в течение трех лет до проведения следующей организационной реформы. Новое правительство, сформированное в Кыргызстане в конце 2011 года, приняло решение упразднить три министерства, в том числе и Министерство природных ресурсов. Оно было реорганизовано в Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам (Госгеоагентство) при правительстве Кыргызской республики.²³ Таким образом, управление горнодобывающим сектором Кыргызстана вернулось к организационному уровню 2009 года (т.е. разделилось между двумя

правительственными структурами), кроме некоторых функций, связанных с государственной экологической экспертизой проектов в рамках геологических лицензируемых участков, которые были сохранены.

Было принято решение сохранить за Госгеоагентством функции мониторинга и лицензирования (в рамках его двух департаментов: анализа и мониторинга минеральных ресурсов и политики пользования недрами), а вопросы политики передать соответствующим министерствам.²⁴ Это означает, что функции, связанные со стратегией управления и пользования минеральными ресурсами передаются Министерству экономики и антимонопольной политики. Учрежденное же Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам будет реализовывать политику пользования недрами.²⁵ Для агентства были определены следующие задачи: систематическое всестороннее изучение недр, государственное регулирование вопросов недропользования, государственный контроль за рациональным использованием минеральных ресурсов республики, а также охрана недр.²⁶ Четкое распределение задач между агентством по геологии и агентством охраны окружающей среды, а также вновь созданной государственной инспекцией по экологической и технической безопасности²⁷ по-прежнему не сделано. Более того, создается впечатление, что функции департаментов агентств по геологии и минеральным ресурсам в некоторой степени дублируются.

Такое организационное реформирование стало неожиданностью. Его причины открыто не обсуждались, кроме упоминания необходимости сократить дефицит бюджета и повысить эффективность управления.²⁸ Возможно, это было сделано с целью подчинить политику в сфере горной добычи Министерству экономики, а не отраслевой структуре управления. Это обеспечило

правительству контроль над политикой горнодобывающей отрасли и ее более эффективную интеграцию с общей политикой и планами экономического развития страны. Очевидно, ведущие политики страны были неудовлетворены деятельностью Министерства природных ресурсов. Время покажет, какое влияние окажет очередное реформирование государственной структуры на политику в сфере горной добычи Кыргызстана.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Уменьшить дублирование функций, обязанностей и полномочий среди организаций различного уровня государственного и местного управления путем четкого распределения обязанностей между различными органами власти.
- Провести анализ обязанностей Госгеолагентство и реорганизовать субдепартаменты, чтобы повысить эффективность и функциональность каждого департамента.
- Госгеолагентство должно передать полномочия по охране окружающей среды Государственному агентству охраны окружающей среды и лесного хозяйства.
- Повысить институциональный статус Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства, чтобы обеспечить приоритетность охраны окружающей среды в процессе лицензирования в ходе разведки и эксплуатации.

НАЦИОНАЛЬНОЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КЫРГЫЗСТАНА

Введение: развитие и нужды развития

В целом, комплексное описание ситуации законодательного регулирования горнодобывающей отрасли Кыргызстана представляет собой сложную задачу по причине неоднократного изменения самого законодательства и его разделения на множество отраслевых законов и нормативно-правовых документов. Однако важно охватить их все, поскольку, как было сказано, «это целостная правовая система, которая определяет взаимоотношения между регулятором и горнодобывающей компаний».²⁹ Все элементы играют важную роль в законодательной системе.

Законодательство Республики Кыргызстан было полностью пересмотрено и обновлено после получения независимости в 1991 году. Процесс реформирования проходил не без трудностей. Начальный этап протекал сложно, временами прогресс был очень медленным. Поэтапное и многолетнее реформирование означало, что долгосрочное планирование и координация процесса были слабыми или совсем отсутствовали. У руководства отраслевых ведомств могло быть свое видение усовершенствования законодательного регулирования, однако на практике оно не нашло надлежащего отражения и временами противоречило законодательству и целям других отраслей. Кроме того, бюрократия в правительстве делала работу малоэффективной, часто

имели место конфликты интересов, коррупция, дублирование функций и неэффективное взаимодействие между организациями и ведомствами.

Проблемы неэффективного взаимодействия и коммуникаций между различными административными службами, а также центральными и местными органами власти в значительной степени сохранились. Также качество преобразований часто оставляло желать лучшего, так как во многих случаях изменения ограничивались формальными правовыми, организационными и техническими реформами, которые (по спорному мнению) в некоторых случаях были направлены лишь на то, чтобы удовлетворить доноров и обеспечить постоянную материальную поддержку со стороны международных финансовых институтов.³⁰ Поток новых законодательных документов увеличился, что в некоторых случаях приводило не только к правовой инфляции и выборочному выполнению законов, но и к возникновению препятствий для экономического развития страны.³¹

Позже правительство Кыргызстана признало проблемы, с которыми сталкивается горнодобывающая промышленность вследствие несостоятельности отраслевого законодательства. Считается, что такие сложности возникают в результате перехода к рыночному (экономическому)

регулированию. Несовершенная законодательная система признана основной причиной несогласованности и неоднозначного толкования соответствующих нормативно-правовых документов, а также расхождений в рамках каждого из них.³² В результате правительство инициировало программу «Усовершенствование законодательной и правовой системы». Программа включает подготовку новой редакции Закона о недрах³³ и приведение прочего законодательства, регулирующего использование природных ресурсов, в соответствие данному закону, а также изменение и дополнение законов, регулирующих использование недр. В перспективе должен быть разработан целостный кодекс законов горнодобывающей отрасли для регулирования всех вопросов, связанных с использованием недр.³⁴ Однако, реализация программы проходила неравномерно.

В Кыргызстане конфликтные ситуации между государственными и/или местными администрациями и предприятиями горнодобывающей промышленности, а также между горнодобывающими компаниями и местным населением проходят на фоне административной неэффективности, неразберихи в государственных функциях, а также правового нигилизма населения.³⁵ Неопределенность в отношении ожидаемых нормативных требований, а также степень строгости и последовательности в реализации существующей политики и законодательства ухудшает национальную бизнес среду и социальную атмосферу в горнодобывающих регионах.

В целом, ни в одной стране нет идеальной законодательной системы горнодобывающего сектора. Однако можно сформулировать общие характеристики идеального нормативно-правового регулирования. С точки зрения регулятора, необходима четкая и выполнимая система для эффективного контроля работы горнодобывающей отрасли. С точки зрения отрасли, важно иметь такую систему регулирования, которая будет стабильной, прозрачной и соответствовать условиям страны, исходя из ее приоритетов, инфраструктуры, а также существующих навыков и знаний.³⁶ Нормативно-правовая система и ее отдельные правила должны отвечать потребностям различных участников, а также должны быть понятными и обоснованными. Если участники сектора будут чувствовать справедливое отношение, то вероятность соблюдения ими законодательства будет выше. Однако это не устраняет необходимость наличия мер принудительного исполнения.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Продолжать усиливать и консолидировать законы, которые касаются пользования недрами, например посредством внедрения пересмотренного Горного кодекса для создания последовательных и выполняемых рамок горнодобывающей деятельности в Кыргызстане.

Тенденции в недропользовании³⁷

Для Кыргызстана, 2011 год ознаменовался перегруппировкой политических элит и сфер политического и экономического влияния. Продолжающийся передел собственности и изменения в государственной администрации обусловили появление новых «правил игры» для представителей бизнеса. Политическая нестабильность и неуверенность в стране стала причиной экономической нестабильности и даже хаоса. Геологическая отрасль, являясь основным источником поступлений в бюджет, подвергалась огромному давлению. По данным Министерства природных ресурсов, на 1 января 2011 года количество объектов с лицензией на пользование недрами составило 998 единиц. Из них: лицензий на поиск различных минеральных ресурсов – 174; лицензий на разведку – 215, лицензий на добычу – 609. В 2010 году, Министерство отменило 550 лицензий.

Начало 2012 года также характеризовалось нестабильностью в стране и горнодобывающем секторе. Законодательная реформа, направленная на введение новых налогов и платежей, а также на усиление правового давления, реализуется ускоренными темпами. Процесс лицензирования был приостановлен на неопределенное время. Более того, общее недовольство местных жителей в отношении горнодобывающих компаний растет. Поэтому, во многих районах страны, компании были вынуждены

приостановить свою деятельность из-за нерешенных проблем с земельными участками и местными сообществами. Органы государственной власти не могут защитить компании, так как местные жители практически не верят в законность и возможности этих органов.

В дополнение к этому, нерешенный вопрос принятия геологических отчетов и выдачи лицензий горнодобывающим компаниям ставит под угрозу реализацию их производственных планов. Это может привести к срыву полевого сезона 2012 года. Еще одним серьезным недостатком существующего регулирования недропользования является тот факт, что Госгеолагентство не предусматривает других форм пользования недрами, навязывая лишь административно-командный принцип, т.е. выдачу лицензий.

Из-за ситуации, которая сложилась на инвестиционном рынке, внешние инвесторы стали вкладывать свои активы в более стабильные страны. А местные инвесторы готовы поддерживать только краткосрочные проекты в Кыргызстане. Это привело к застою в горнодобывающей отрасли, что вызвало нестабильность в сфере консалтинговых и других услуг. Если политическая, экономическая и социальная ситуация будет оставаться такой же, то консалтинговые компании горнодобывающего сектора могут потерять большинство своих клиентов.

Нормативно-правовые рамки добычи полезных ископаемых



Разработка нормативно-правовой базы

Закон о недрах был основным инструментом регулирования горнодобывающих действий в Кыргызской Республике. После обретения страной независимости в числе первых был разработан Закон о недрах 1992 года, что подчеркивало высокий приоритет минеральных ресурсов для экономического развития. Новый закон декларировал переход к рыночной экономике, однако на практике сохранялся строгий контроль государства за действиями недропользователя.³⁸ Примером этого является создание сложной системы лицензирования, которая, в основном, сохранилась и по сей день.

В 1990 годах внешние аналитики провели обзор и анализ нормативно-правового режима пользования недрами, однако новый Закон о недрах, который остается в силе и сейчас, был принят только в 1997 году. Стоит отметить, что этот нормативный документ не ознаменовался радикально новым подходом к управлению горнодобывающей деятельностью, так как во многом сохранился старый административно-командный метод. В дальнейших исследованиях³⁹ были признаны недостатки регуляторной системы этой отрасли и представлены рекомендации по ослаблению административного контроля и упрощению процесса лицензирования. Правительство приняло

во внимание предложенные экспертами идеи и инициировало процесс реформирования национального законодательства горнодобывающей сферы. В этом деле было много неожиданных поворотов, которые, впрочем, пока не привели к окончательным результатам.

За последние годы было предпринято много попыток по реформированию законодательства горнодобывающей сферы. В конце 2000 года новый вариант Закона о недрах хотя и был принят парламентом, но не был подписан главой государства. Проект данного документа был предметом серьезных споров и дискуссий,⁴⁰ после чего он был отправлен на доработку на неопределенный период времени.

В апреле 2010 года новый проект Закона о недрах и сопутствующие законы представило парламенту подготовившее его Министерство природных ресурсов, однако они не прошли через парламентскую процедуру в связи со сменой правительства.⁴¹

Следующая попытка реформирования юридической базы отрасли была предпринята осенью 2011 года. Парламентский комитет одобрил поправки к Закону о недрах в трех чтениях, но смена правительства остановила этот процесс. В марте 2012 года спешно разработанный проект закона был представлен министерствам и агентствам.⁴² Это свидетельствует о том, что в течение пяти лет несколько министров занимались реформированием законодательства по использованию природных ресурсов

и разрабатывали содержание архиважного государственного документа в соответствии с личными предпочтениями. На момент подготовки данного обзора законопроект был окончательно рассмотрен и принят парламентом и президентом страны.

Новый свод правил пользования недрами был направлен на нормативно-правовое регулирование отрасли, устранение недостатков в лицензировании и создание механизмов предотвращения коррупции, а также на привлечение дополнительных средств в национальный бюджет и увеличение открытости горнодобывающей деятельности. Ожидалось, что новым законом будет введен запрет на разработку вблизи стратегических экологических объектов, таких как реки, озера и ледники.⁴³ Как уже говорилось, он должен был ввести ограничения для защиты важных территорий и охраны окружающей среды.⁴⁴

В регулировании горнодобывающего сектора предполагается использовать такие экономические инструменты как конкурентные торги и аукционы в процессе выдачи лицензий, а также плату за владение лицензией. Последнее должно стимулировать пользователей недр начинать разработку месторождений более быстрыми темпами, нежели это происходит сейчас. Более того, проект нового закона разрешает проведение прямых переговоров в качестве процедуры лицензирования только в особых случаях (когда права пользования недрами не связаны с разведкой и разработкой минеральных ресурсов).⁴⁵ Права на пользование недрами в отношении месторождений полезных ископаемых национального значения будут предоставляться только по результатам тендера.⁴⁶ Планируемые законодательные реформы мало соответствуют интересам горнодобывающей промышленности, так как дискреционные права властей не будут ограничены, а геологическая

информация будет объявлена государственной собственностью.⁴⁷ Для местных сообществ и для решения задачи предотвращения конфликтов открытая процедура тендера будет гораздо более эффективной, нежели закрытые переговоры между горнодобывающей компанией и правительством.

В любом случае, вне зависимости от срока окончательного его вступления в силу, ожидается, что новый Закон о недрах приведет к существенному изменению многих аспектов существующего режима лицензирования, регулирования и налогообложения в горнодобывающей отрасли страны. Правительство намерено предоставить этой сфере деятельности свободу действий, оставляя за собой лишь небольшое количество полномочий для контроля процесса выдачи лицензий на добычу полезных ископаемых.⁴⁸ Цель таких изменений – существенное сокращение бюрократии и усовершенствование действенности рыночных механизмов в регулировании этого сектора.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Сделать геологическую информацию доступной для горнодобывающих компаний и стимулировать обмен информацией между заинтересованными лицами.
- Поощрять возможность выдачи лицензий в ходе открытых конкурентных торгов вместо закрытых переговоров между горнодобывающей компанией и правительством.
- Стремиться внедрить новый Закон о недрах.



Нормативно-правовой режим горнодобывающей деятельности в Кыргызстане

Закон о недрах остается наиболее важным регуляторным инструментом для планирования, ведения и прекращения работ по добыче полезных ископаемых в Кыргызстане. Он регламентирует права и обязанности законодателя и государства, а также местных органов власти и субъекта, осуществляющего добычу полезных ископаемых. Большая часть Закона о недрах посвящена вопросам собственности, а также условиям и порядку пользования недрами. Вопросы охраны окружающей среды и социальные аспекты горнодобывающей деятельности рассматриваются в других отраслевых нормативных документах.

Первый этап нового проекта добычи полезных ископаемых – это разведка запасов. По законодательству Кыргызстана, при проведении геологоразведки запасов полезных ископаемых компании должны принять меры по защите окружающей среды, разведочные работы подлежат обязательному лицензированию. Аналогично, если обнаружено месторождение полезных ископаемых, то для начала его эксплуатации субъекту необходимо получить лицензию.

Если разведка дала положительный результат, то компании необходимо получить «лицензию на пользование недрами с целью разработки залежей полезных ископаемых, включая искусственно созданные запасы». Следует отметить, что мелкоштатная, кустарная деятельность по добыче полезных ископаемых не подлежит лицензированию, в принципе, все старатели должны быть зарегистрированы в местных органах власти.

Государственное агентство по геологии и

минеральным ресурсам является основным разрешающим органом в горнодобывающем секторе Кыргызстана. Сейчас, как правило, лицензии выдаются на основе прямых переговоров. Но если претендующая на получение лицензии компания обнаружила месторождение после законного ведения геологоразведочных работ, то она имеет безусловное право на получение лицензии на разработку такого месторождения.⁴⁹ Это разумная политика, так как маловероятно, что компании будут готовы инвестировать в геологоразведку при отсутствии уверенности в своих правах на дальнейшую разработку обнаруженных месторождений. Тем не менее, новый проект Закона о недрах внесет некоторые ограничения в эту практику. Конкурентные торги и аукционы будут основным механизмом выдачи лицензий на горнодобывающую деятельность. Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что широкое внедрение конкурентных торгов и аукционов⁵⁰ автоматически приведет к повышению конкуренции при получении лицензий на добычу полезных ископаемых в Кыргызстане, тем самым поможет увеличить объемы финансовых поступлений в казну страны.

Право доступа к недрам с целью разработки полезных ископаемых проводится в два этапа. Сначала выдается лицензия, сопровождающаяся лицензионным соглашением, предусматривающим подготовку проекта или ТЭО сроком действия на два года. После завершения и апробации проекта (ТЭО) выдается лицензия на разработку сроком, определенным в ТЭО. Заметим: срок действия разрешений все еще считается коротким в сравнении с большинством развитых промышленных стран.⁵¹ По новому проекту Закона о недрах срок действия лицензий на разработку месторождений полезных ископаемых составит «до 20 лет».⁵² Таким образом, власти сохранили

за собой право определения срока пользования полезными ископаемыми. Лицензии на добычу могут пересматриваться всякий раз при введении существенных изменений в данный вид деятельности.

Следует отметить: правила и нормативы в Кыргызстане не предусматривают различий в правах на ведение горнодобывающей деятельности для отечественных и зарубежных компаний. По закону зарубежной компании не обязательно иметь местного партнера для осуществления таких работ.⁵³ Кроме того, права по лицензии могут обременяться залогом или передаваться третьим лицам. С другой стороны, работы в области добычи полезных ископаемых требуют правовой преемственности и безопасности. Поэтому в законе указывается, что выданное право на добычу полезных ископаемых потом не может быть приостановлено или отозвано, за исключением случаев наличия четко указанных причин, предусмотренных в законодательстве.⁵⁴

После завершения работ по добыче полезных ископаемых компания, по закону, обязана закрыть объект (шахту/карьер). Недропользователи, работающие по лицензии, должны предоставить финансовые гарантии восстановления окружающей среды, пострадавшей в результате их промышленной деятельности.⁵⁵ Как правило, лицензионные соглашения на разработку месторождений требуют от компании, осуществляющей эксплуатацию объекта, восстановления участка по добыче полезных ископаемых после окончания его использования. Рекультивация земель является обязательным мероприятием при закрытии объекта. Соответственно компания должна иметь такой план, утвержденный органами власти.⁵⁶ Кроме того, горнодобывающие компании должны вносить платежи на восстановление окружающей среды, т.е. предоставить финансовую гарантию того,

что после завершения добычных работ будет проведена рекультивация. Однако на практике указанная гарантия не предоставляется в связи с отсутствием четко установленных условий осуществления таких платежей.⁵⁷ Возможно, новый Закон о недрах сможет разрешить эту ситуацию, во всяком случае сейчас его проект обязывает горнодобывающие компании к созданию фонда рекультивации и ликвидации в банке. Счет такого фонда должен пополняться регулярно, а его средства не могут быть использованы на другие цели.⁵⁸ Такая договоренность повысит доверие со стороны местных сообществ и органов власти к планам горнодобывающих компаний по закрытию объекта и восстановлению окружающей среды, что ослабит напряженность в отношении новых горнодобывающих проектов.⁵⁹

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Экологические и социальные последствия горнодобывающей деятельности должны являться неотъемлемой частью отраслевого регулирования.
- Пересмотреть внедрение тендерных и аукционных процедур, чтобы повысить конкуренцию процесса лицензирования Кыргызстана с целью увеличения государственных доходов.
- Обеспечить включение работ по закрытию рудника, включая рекультивацию, в требования лицензии на добычу за счет экологических фондов, накапливаемых в ходе горнодобывающей деятельности; разработать четкие условия и сроки для таких фондов.

Соглашения на добычу полезных ископаемых: гибкость правовой базы и политические противоречия

Помимо лицензирования в Кыргызстане при планировании разработки запасов (или продлении существующих соглашений) применяются соглашения на добычу полезных ископаемых. Сегодня лицензионное соглашение является составной частью лицензии на добычу полезных ископаемых, которая без него считается недействительной.⁶⁰ Право пользования недрами также может быть предоставлено на основе концессии⁶¹ или соглашения о разделе продукции.⁶²

В качестве примера в настоящем документе будут рассмотрены соглашения по месторождению Кумтор.⁶³ Следует отметить, что парламент ратифицировал соглашения по этому проекту, тем самым придав ему особый статус. Этот пример особых отношений инвестора с государством является исключением и не имеет аналогов среди других горных проектов.

В 1992 году Генеральным соглашением⁶⁴ были установлены правила и нормы эксплуатации месторождения Кумтор, а именно: срок владения правами на подземные и поверхностные объекты; эксплуатационные обязательства; применяемые налоги (включая освобождение от налога на прибыль на десять лет);⁶⁵ трудоустройство граждан Кыргызстана; импорт и экспорт денежных средств, материалов и золота, полученных на месторождении Кумтор. Кроме того,

на работу месторождения Кумтор также распространялись и другие законы и нормативы Кыргызской Республики общего применения, кроме случаев, когда такие документы противоречили соглашениям на добычу полезных ископаемых.

Первоначальное соглашение было заменено Инвестиционным соглашением, подписанным в 2004 году. Новое соглашение включало ряд послаблений в регулировании и налогообложении, которые были предоставлены компании «Центерра Голд», эксплуатирующей месторождение Кумтор. Целью данных положений было обеспечение большей прогнозируемости и стабильности инвестиционной среды для компании. С той же целью Инвестиционное соглашение предоставило ей гарантии против экспроприации и права на недискриминацию. Также предусматривалось право компании «Центерра Голд» на получение всех необходимых разрешений и согласований, относящихся к месторождению Кумтор, включая разрешения по вопросам экологии и найму иностранных специалистов. Кроме того были смягчены нормативные требования в отношении импорта основного оборудования и производственных поставок. Наконец, компания получила право на экспорт любого из ее продуктов без экспортной пошлины и прочих сборов, а также без необоснованных формальностей, кото-

рые задерживали или препятствовали этому процессу.⁶⁶

К концу первого десятилетия 2000-ых годов (21 века) правительство Кыргызстана и компания «Центerra Голд» начали новые переговоры по Инвестиционному соглашению по месторождению Кумтор. Процесс был сложным и несколько раз заходил в тупик. Наконец, в июне 2009 года было подписано пересмотренное Инвестиционное соглашение. Оно устанавливало упрощенный налоговый режим для месторождения Кумтор, отменяя ряд ранее применяемых налогов и фиксируя многие из оставшихся. Кстати, в мировой практике соглашения о фиксации налогов между горнодобывающими компаниями и правительствами государств-собственников недр иногда обсуждаются отдельно от общих соглашений по добыче полезных ископаемых, в которых, как правило, затрагивается широкий круг вопросов в рамках конкретного проекта.⁶⁷ По-видимому, в Кыргызстане Налоговый кодекс⁶⁸ служит своего рода общим соглашением о фиксации налогов, тогда как более подробные положения включаются в соглашения о добыче полезных ископаемых или в отдельные инвестиционные соглашения.

Даже после Инвестиционного соглашения 2009 года, правительство Кыргызстана предпринимает меры для увеличения своей доли в деятельности «Центerra Голд» в стране. Недавно комиссия проверяла компанию на предмет выполнения норм и требований рационального использования ресурсов, охраны окружающей среды, промышленной безопасности и социальной защиты населения от воздействия рудника. В ходе этих обсуждений, большинство депутатов, членов комиссии, поддержали идею пересмотра всех соглашений и контрактов, подписанных в прошлом, так как их условия считаются невыгодными для

Кыргызстана. Другими словами, основная цель этих усилий направлена на увеличение доли Кыргызстана в «Центерре Голд»/Кумтор.⁶⁹

Иногда правительства государств-собственников недр практически вынуждают компании по добыче полезных ископаемых к проведению повторных переговоров по лицензионным соглашениям, что имело место и в Кыргызстане. Например, возросшая цена на золото была фактором, который вынудил правительство страны начать повторные переговоры по соглашению на разработку месторождения золота Кумтор в конце первого десятилетия 21 века.⁷⁰ Естественно, что действия такого рода не приветствуются горнодобывающими компаниями, а созданная среда неопределенности может негативно сказаться на всех проектах этой важной отрасли. Недавние сообщения об отзыве лицензии у одной компании с последующей ее передачей другой вызвали сильное недовольство и неопределенность среди инвесторов Кыргызстана. Месторождение золота Джеруй является примером такой практики. Правительство отозвало лицензию на разработку месторождения у собственника в конце 2010 года и объявило о проведении нового конкурса. Официальной причиной для разрыва лицензионного соглашения 2006 года стало то, что предприятие не смогло выполнить взятое на себя обязательство по началу строительства установки по переработке руды к условленной дате.⁷¹

Еще одним примером, когда права на добычу полезных ископаемых подвергались попытке отзыва, является месторождение Андаш. В июне 2011 года парламент Кыргызстана издал постановление о приостановке всех работ по разработке запасов золотомедного месторождения Андаш, отзыве всех разрешений и об отмене разрешения на пользование землей. К слову

говоря, предложивший принятие такого документа парламентарий утверждал, что компания в своей деятельности игнорирует вопросы экологической безопасности и загрязняет воду промышленными отходами. Но оказалось, что подобные риски не были обозначены в достигнутых ранее договоренностях с компанией или органами власти. На самом деле вероятность, что правительство примет данное постановление была невелика. Парламент не имеет полномочий для отзыва лицензий на добычу полезных ископаемых. Это может сделать только Министерство природных ресурсов при определенных условиях. Министерство проинформировало, разрабатывающую месторождение компанию о том, что ее

деятельность соответствует всем нормативным требованиям и стандартам лицензионной деятельности в Кыргызстане.⁷² Ситуация осталась неразрешенной, а компания приняла решение остановить разработку месторождения Андаш.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Обеспечить стабильную инвестиционную среду путем создания и выполнения разумных правил и положений для соглашений по добыче полезных ископаемых, включая лицензионные соглашения.

Налоги и сборы: бремя для компаний горнодобывающей отрасли

Государство, где реализуются горнодобывающие проекты, стремится получить выгоду от отрасли, взимая различные налоги и получая прочие платежи от добывающих компаний. В Кыргызстане такая компания должна платить ряд налогов и сборов на разных этапах ведения работ.

Согласно налоговому кодексу Кыргызстана, компания по добыче полезных ископаемых должна сделать разовый платеж за право пользования недрами (бонус), а также выплачивать роялти – регулярные платежи за добычу минеральных ресурсов. По сути, разовый платеж – это лицензионный сбор, который сравнительно высок (составляет до 0,05% стоимости расчетных запасов в рыночных ценах 2009 года).⁷³ Немногие страны применяют такой же налог: лицензионные платежи обычно рассчитываются в соответствии с площадью земли, а не стоимостью расчетных запасов.⁷⁴ Роялти – это налог на добычу полезных ископаемых на основе права собственности государства на ресурсы, который выплачивается в обмен на право добычи полезных ископаемых.⁷⁵ Ставка роялти в Кыргызстане устанавливается отдельно для каждого вида минеральных ресурсов в размере процента от дохода.⁷⁶

Кроме того, существуют налог на землю и налог на прибыль компаний, которые обязаны выплачивать все субъекты

бизнеса в Кыргызстане. Необходимо отметить, что мелкомасштабная, кустарная добыча полезных ископаемых освобождена от уплаты налогов и роялти за пользование недрами.⁷⁷

Местные органы власти не получают доходов от уплаты налогов добывающих компаний напрямую, кроме налога на землю и других небольших платежей. Основным источником дохода для местных органов власти являются налоги, полученные государством, а затем распределенные между местными органами власти по общим ставкам.⁷⁸ Существующая ситуация, когда местные органы власти получают лишь косвенную выгоду от доходов отраслевых предприятий, работающих на их территории, все больше критикуется в Кыргызстане. Такое положение дел является одной из причин недовольства со стороны местной оппозиции, поскольку люди полагают, что получаемая добывающими компаниями большая прибыль не приносит пользу территории, на которой располагается объект добычи, а налоговые платежи поступают в бездонный государственный бюджет.

До 2011 года, когда была представлена инициатива по изменению закона, никаких особых действий по улучшению ситуации не предпринималось. Эта инициатива предлагает установить отчисление в размере 2% дохода добывающих компаний в местные

бюджеты. Предложение поддерживается депутатами парламента Кыргызстана, которые считают его одним из способов по повышению инвестиционной привлекательности страны. По мнению наиболее активного сторонника данной инициативы, депутата парламента И. Пирматова, это снизит напряжение в районах добычи полезных ископаемых, уменьшит противостояние и протесты в отношении добывающих компаний со стороны местного населения. Инициатива могла бы дать местным органам власти свободу в принятии решений относительно того, как и когда расходовать средства, а наблюдательные советы были бы обязаны проводить мониторинг прозрачности таких действий.⁷⁹ Министерство природных ресурсов считает, что схема 2% отчислений будет способствовать совместным действиям горнодобывающих компаний и местных сообществ.⁸⁰

Однако сами горнодобывающие компании встретили инициативу с сомнением. Они отметили, что согласно принятым обеими сторонами соглашения «Кумтор оперейтинг компани» выплачивает значительные средства местной администрации через Фонд развития Иссык-Кульской области. Однако она не получила отчета об использовании данных средств областью. Кроме того, компания подозревает, что центральные органы власти сократят местные бюджеты на соответствующую сумму с учетом уже полученных средств.⁸¹ Представители горнодобывающей промышленности заявляют, что при планировании обязательных платежей необходимо учесть опыт рудника Кумтор и установить отчисления на уровне 1%, как в случае с Фондом развития Иссык-Кульской области.⁸² В ответ, правительство указало на то, что 2% является минимальной ставкой такого платежа, подчеркнув при этом, что размеры подобных платежей в Казахстане

и России составляют 5,5% и 7% соответственно.⁸³

Фактически инвесторы очень сдержанно относятся к предложению об отчислении 2% средств. По их мнению, это не гарантирует защиту прав бизнеса и, что примечательно, противоречит существующему законодательству, следовательно может привести к новым волнениям со стороны местного населения.⁸⁴ Также представителей горнодобывающей промышленности волнует вопрос прозрачности распределения этих средств: какой механизм будет применяться в процессе принятия решений, и доверяют ли местные жители органам власти в этом вопросе? Если горнодобывающие компании будут выплачивать часть прибыли местным органам власти, то им нужны гарантии безопасности.⁸⁵ Более того, считается несправедливым обременять дополнительными платежами только компании данной отрасли, ведь к этой инициативе можно привлечь и предприятия других секторов экономики.⁸⁶ И, наконец, ситуация с поступлением доходов горнодобывающей деятельности в местные органы власти не так печальна, как кажется на первый взгляд. Можно смело утверждать, что за последние годы местные органы власти собрали с инвесторов довольно внушительные суммы за пользование землей.⁸⁷ Однако полученные средства никак не отразились ни на местных сообществах, ни на их благосостоянии.

Отношение компании, эксплуатирующей месторождение Андаш, было более открытым: ее представители заявили, что хотя они и не приветствуют дополнительные сборы и платежи, текущее состояние дел в горнодобывающей промышленности Кыргызстана может оправдать такие меры, как введение 2% местного налога, если это поможет компаниям начать работать.⁸⁸ Позиция компании понятна, поскольку она

была вынуждена оставить работу на лицензионном участке Андаш из-за жестких конфликтов с местным населением. Вообще-то инвестиционная безопасность очень важна для любой горнодобывающей компании, действующей на территории Кыргызстана. Если введение схемы 2% отчислений будет гарантировать им безопасные условия работы, то они не будут выступать против этого. Более того, генеральный директор компании «Андаш майнинг» заявил, что определение стандартов финансовых отчислений в местные бюджеты поможет сократить необоснованные просьбы о помощи со стороны местных жителей и улучшить взаимоотношения с ними. В итоге инвестиции в горнодобывающую промышленность могут увеличиться.⁸⁹ Такой подход представляется целесообразным, хотя практические вопросы (например, использование собранных средств на местном уровне, предполагаемая неадекватность суммы 2% сбора в сравнении с прибылью горнодобывающей компании) могут вызвать новые волнения среди местных сообществ.

Парламент Кыргызстана согласовал введение обязательного платежа в размере 2% для горнодобывающих компаний в конце 2011 года.⁹⁰ Однако Президент воспользовался своим правом вето и не подписал новый Закон о неналоговых платежах. В настоящее время парламент пытается преодолеть вето.

Кроме официального режима налогообложения, ставки налогов для добывающих компаний, работающих в Кыргызстане, могут устанавливаться на основе договоренностей в рамках специальных соглашений на добычу полезных ископаемых, как это было сделано для месторождения Кумтор (см. выше). Поскольку данные соглашения обсуждаются компанией и правительством, они могут содержать специальные схемы налогообложения для компании (относя-

щиеся к горнодобывающей деятельности и прочие). Такой дифференцированный подход, основным элементом которого, как правило, является фиксация налогов, может быть необходим для привлечения или поддержания горнодобывающего сектора в стране. Однако в некоторых аспектах он является довольно проблематичным. Вновь напоминаем: соглашение по месторождению Кумтор является особым случаем в горнодобывающей отрасли Кыргызстана.

Сочетание двух лицензионных платежей (бонуса и роялти) сделало Кыргызстан одной из самых затратных стран в мире с точки зрения ведения поисково-разведочных работ и добычи полезных ископаемых.⁹¹ Режим высокого налогообложения горнодобывающей деятельности и административных расходов может служить частичным объяснением ограниченной разработки минеральных ресурсов Кыргызстана и отсутствия крупных национальных добывающих компаний.⁹² С другой стороны, политические и административные барьеры, возможно, оказали гораздо большее влияние на развитие этой отрасли. Вместе с тем последние высказывания представителей отраслевой промышленности звучат более позитивно. Например, режим налогообложения горнодобывающих компаний в Кыргызстане описывается, как «привлекательный»⁹³ и «определенно лучший в регионе и один из лучших в мире»⁹⁴. В настоящее время, общая налоговая нагрузка горнодобывающих компаний, включая все платежи в государственный бюджет, составляет 12–15% от доходов компании. В сравнении с другими странами, это довольно немного.⁹⁵ Усилия правительства Кыргызстана по улучшению общего национального инвестиционного климата для иностранных компаний (в том числе и работающих в горнодобывающей отрасли), не остались незамеченными инвесторами.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Увеличить местные выгоды от горнодобывающей деятельности для повышения уровня жизни в горнодобывающих поселках.
- Определить механизмы для создания прямых выгод горной добычи для местных органов власти.
- Разработать стандарты для отчислений в местные бюджеты, чтобы направлять запросы местных жителей к горнодобывающим компаниям и улучшить взаимоотношения с местным населением.
- Определить соответствующие механизмы принятия решений для выделения средств в местные бюджеты.

Проблемы с лицензированием в горнодобывающей отрасли

Несмотря на рекомендации по повышению прозрачности,⁹⁶ процесс выдачи разрешений в горнодобывающей отрасли долго не был открыт для прямого участия гражданского общества.⁹⁷ Теперь уже можно констатировать: в течение последних лет общество постепенно вовлекается в разрешительную деятельность. Лицензионная комиссия была расширена за счет участия в ней депутатов парламента, прокуроров, представителей других министерств, общественных объединений. Был создан дополнительный Наблюдательный совет, а также разрешено участие гражданского общества в комиссии по лицензированию.⁹⁸ Правда, сильно обольщаться по поводу положительных сдвигов в вышеупомянутом процессе тоже не стоит. Не секрет ведь, что и поныне Госгеолагентство имеет высшие полномочия в решении вопросов лицензирования, а участие общественности является больше формальностью, нежели реальным способом воздействия на конечный результат. Более широкое информирование местного сообщества о планируемом проекте по добыче полезных ископаемых, так и его активное привлечение к истинному участию в предполагаемой деятельности было бы целесообразным. Такие действия позволят снизить уровень напряженности и вероятность возникновения конфликтов, с которыми горнодобывающие проекты сталкиваются в Кыргызстане.

В 2008 году государственное ведомство по горнодобывающей деятельности выдало всего около 1 500 лицензий. Причем почти 90% владельцев лицензий в то время не вели производственную деятельность.⁹⁹ Удиви-

тельно, что в Кыргызстане за последние 15 лет было разработано только два месторождения (Кумтор и Солтон-Сары), не считая месторождений местных строительных материалов. Правительственная комиссия установила, что большинство лицензий, связанных с добычей полезных ископаемых, было получено с целью спекуляции и увеличения акционерной стоимости компании, а не для ведения горнодобывающих работ. Закон о недрах предоставил чиновникам значительные дискредитационные права в вопросе выдачи и отзыва лицензий, а также дал возможность любому человеку, не имеющему никакого отношения к горнодобывающей отрасли, а также финансовых средств, получить и удерживать лицензии в спекулятивных целях.¹⁰⁰

Государственные депутаты объяснили ситуацию тем, что большинство лицензий на использование полезных ископаемых выдавалось без конкурса, путем прямых переговоров между Министерством природных ресурсов и недропользователями.¹⁰¹ Если бы компаниям нужно было инвестировать в тендерные процедуры, они бы не получали лицензии только для спекулятивных целей.

Недавно правительством Кыргызстана был принят жесткий политический курс в ответ на спекулятивное получение лицензий на добычу полезных ископаемых. В январе 2011 года выдача и продление лицензий, лицензионных соглашений на геологоразведочные работы и разработку залежей полезных ископаемых были приостановлены постановлением Министерства природных ресурсов.¹⁰² В этот период, продолжительность которого не сообщается,

органы власти намерены проверить степень выполнения условий лицензионных соглашений до утверждения отчетности и планов работы компаний на 2011 год. В итоге около 260 лицензий было отозвано по истечению 10 месяцев 2011 года. Оказалось, что в некоторых случаях работа не начиналась даже по истечении целых 11-ти лет. Естественно, что правительство решило положить конец пустым обещаниям инвестировать в горнодобывающую отрасль.¹⁰³

Такие жесткие меры в определенной степени понятны, поскольку правительство больше не хочет поддерживать компании, которые не фактически не могут начать добычу минеральных ресурсов. Такая ситуация не соответствует цели выдачи лицензии на добычу полезных ископаемых, поскольку экономика Кыргызстана не получает обещанных инвестиций: в государственный бюджет не идут налоговые поступления; рабочие места не создаются, а услуги не приобретаются у поставщиков из соседних отраслей экономики.¹⁰⁴ С другой стороны, политика приостановки выдачи лицензий подверглась критике. И, что самое важное, данная мера создает большую неопределенность для добросовестных инвесторов. В то время когда правительство избавляется от компаний, не ведущих активную разработку месторождений, такая проверка создает «большие проблемы» для компаний, которые приобрели лицензии с честными намерениями.¹⁰⁵ Вот почему критики назвали решение о приостановке выдачи лицензий «непрофессиональным и тенденциозным».¹⁰⁶ В результате сложившейся ситуации, многие компании подали судебные иски, оспаривая законность отмены лицензий. В некоторых случаях судебные решения были в пользу недропользователей, однако, исполнение этих решений затягивается.¹⁰⁷

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Создать государственный горный кадастр, в котором будет представлена геологическая информация, возможность лицензирования участков, информация о собственниках и пр.¹⁰⁸
- Продолжать усиливать роль общественности в процессе лицензирования за счет увеличения количества представителей общественности в лицензионной комиссии и усиления роли этой комиссии в решениях, принимаемых Госгеолагентством.
- Повысить уровень информированности среди соответствующих сообществ относительно влияния планируемых горнодобывающих проектов и поощрять активное участие общественности в процессе принятия решений.
- Стремиться создать тендерный процесс для выдачи лицензий вместо прямых переговоров между Госгеолагентством и потенциальными пользователями недр, чтобы избежать спекулятивного приобретения лицензий.
- Разработать механизм отбора для владельцев лицензий, чтобы снизить риск приобретения лицензий с целью спекуляций.
- Использовать гибкий подход при разработке горного участка с учетом результатов отбора и структуры компании.

Оценка воздействия на окружающую среду горнодобывающей деятельности и экологические права общественности в Кыргызстане

Добыча полезных ископаемых не происходит в вакууме. Она всегда оказывает влияние на окружающую среду и местное население. Оценка и анализ негативных последствий важны для того, чтобы привлечь к ним внимание всех участников и инициировать принятие соответствующих мер, направленных на их сокращение и устранение.

В идеальной ситуации оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) – это предоставление информации высокого качества компанией (или другим участником, ответственным за данный проект) общественности, правительству и прочим лицам, принимающим решения. В Кыргызстане проведение оценки воздействия на окружающую среду обязательно для всех новых горнодобывающих проектов. Процесс состоит из двух этапов: во-первых, осуществляющая эксплуатацию объекта компания должна провести ОВОС и подготовить заявление о воздействии на окружающую среду (ЗВОС). Во-вторых, после оценки необходимо получить положительное заключение о проведении государственной экологической экспертизы (ГЭЭ).

Участие общественности является обязательным на всех этапах оценки воздействия на окружающую среду.¹⁰⁹ Разработчик проекта обязан предоставить общественности заявление о воздействии на окружающую

среду для изучения, а также внести изменения в этот документ в соответствии с полученными отзывами. В Инструкции о проведении оценки воздействия на окружающую среду (сентябрь 1997 года) описаны подробные требования, предъявляемые к: информации о проекте, предоставляемой общественности; ЗВОС и другой документации; а также организации общественных слушаний. Несмотря на наличие такого передового руководства, практическая деятельность подвергается критике. Причина заключается в том, что разработчик не информирует общественность о том, почему ее отзывы и предложения не были включены в резюме общественных комментариев, которое разработчик подает в ГЭЭ. Более того, Инструкция не обязывает орган ГЭЭ информировать общественность о принятых им решениях.¹¹⁰ Это серьезные недостатки, так как такие действия не соответствуют процессу участия общественности в ОВОС. Инструкция и ее применение создают впечатление активного вовлечения общественности на этапе планирования, хотя в действительности, участие общественности ограничивается лишь одним этапом, а его результаты остаются без особого внимания.

В 1991 году была принята Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), чтобы помочь странам в решении

вопросов относительно деятельности, которая может привести к воздействию на окружающую среду за пределами государственных границ.¹¹¹ Кыргызстан присоединился к конвенции в 2001 году. Первая настоящая проверка реализации Конвенции Эспо в Кыргызстане состоялась в 2007 году, когда ОБСЕ и ЕЭК ООН организовали поддержку программе «ОВОС в трансграничном контексте: пилотный проект в Центральной Азии», стартовавшую в рамках Инициативы "Окружающая среда и безопасность" (ENVSEC). Реализация проекта проходила в 2007–2008 годах на территории Казахстана и Кыргызстана, однако его значимость велика для всего региона Центральной Азии.¹¹² После успешной реализации пилотного проекта положения Конвенции Эспо применялись в нескольких схожих случаях.

Кыргызстан присоединился к Орхусской конвенции «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» в январе 2001 года. Орхусская конвенция имела огромное значение для Кыргызстана и других республик бывшего Советского Союза. После обретения независимости государственные политики этих стран стали более открытыми. Но чиновники все еще редко соглашались с тем, что должны предоставлять экологическую информацию по запросу общественности. Органы власти и правовые системы в этих странах не были ориентированы на предоставление услуг НГО и гражданскому обществу.¹¹³ Кроме того, люди не знали своих прав на получение и подачу экологической информации, а также участие в процессе принятия решений.¹¹⁴

Кыргызстан привел свое законодательство в соответствие с требованиями Орхусской конвенции. Ее положение о том, что представители органов власти должны

предоставлять экологическую информацию без требования объяснения причины заинтересованности в ней со стороны запрашивающего лица, стало одним из главных ее достоинств для Кыргызстана и других стран Центральной Азии.¹¹⁵ Сегодня права гражданского общества на получение информации обеспечиваются на высоком уровне. Однако имеют место ситуации, когда они выполняются не полностью. Например, первоначально общественность была проинформирована о новом проекте по добыче полезных ископаемых и высказала свое мнение еще на стадии подготовки к его реализации. Но законодательство не предусматривает обязательное информирование общественности о принятых решениях, а также о причинах и принципах, которые легли в их основу.¹¹⁶ По оценкам, в Кыргызстане проблема заключается не столько в доступе к информации по требованию (пассивный доступ к информации), сколько в информировании общественности с целью облегчить принятие взвешенных решений (активный доступ к информации). Причины этого заключаются в дефиците средств, отсутствии четких процедур, а также игнорировании прав общественности.¹¹⁷ Стоит серьезно относиться к решению этой проблемы, потому что в случае отсутствия или недостатка информации общественность действует соответственно собственным представлениям о наихудших ожидаемых вариантах. Это приводит к возникновению сложностей, которых вполне можно избежать, если соответствующие органы власти будут своевременно предоставлять информацию.

В Кыргызстане реализация участия общественности в процессе принятия экологических решений не является прямым и прозрачным процессом.¹¹⁸ Нормативно-правовое регулирование является разрозненным и представлено в разных

источниках. Вследствие этого обеспечение участия общественности в принятии экологических решений подвергалось серьезной критике. Самое радикальное мнение состоит в том, что участие общественности в процессе принятия решений в Кыргызстане является чистой формальностью.¹¹⁹ В любом случае, проблема связана как с законодательством, так и с его реализацией. Например, национальное законодательство не поощряет претендентов на получение лицензий к обмену информацией с общественностью.¹²⁰ Таким образом, участие общественности в процессе принятия решений в Кыргызстане является неорганизованным. Поэтому в некоторых случаях, стремление высказать свое мнение и быть услышанными вынуждало людей действовать, прибегая к более жестким или даже насильственным способам.

В одиночку изменить положение к лучшему Кыргызстану вряд ли бы удалось. Переход к процессу принятия решений с большей степенью участия общественности в республике был инициирован и реализовывался при поддержке международных организаций. Наличие огромного международного опыта, влияние таких международных конвенций как Орхусская и деятельность международных организаций по развитию, а также инвесторов способствовали предоставлению общественности более активной роли в процессе принятия решений и управления страной.¹²¹

Согласно Орхусской конвенции, доступ к правосудию охватывает случаи, когда права, закрепленные в первых двух частях Конвенции (доступ к правосудию и участие общественности), предположительно были нарушены. Кроме того, доступ к правосудию должен быть обеспечен во всех случаях, когда лицо или организация считает, что было

нарушено природоохранное законодательство. В Кыргызстане доступ к правосудию в сфере экологических вопросов в целом реализуется без ограничений.¹²² Тем не менее, как это уже было отмечено выше, данное право не имеет широкого применения в стране: жители зачастую предпочитают более прямые и неформальные способы для выражения своего недовольства относительно реализации их экологических прав.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Представить и реализовать механизм, согласно которому орган, проводящий государственную экологическую экспертизу, должен обосновать неприятие комментариев и предложений общественности и предоставить соответствующую информацию общественности.
- Продолжать повышать информированность среди местного населения относительно их прав на получение и предоставление экологической информации и участие в процессе принятия решений.
- Продолжать разрабатывать процедуры для обмена информацией между горнодобывающими компаниями, правительством и общественностью.
- Обеспечить достаточное финансирование, чтоб реализовать обмен информацией и участие общественности (например, в рамках лицензионных платежей)

Социальные последствия горнодобывающей деятельности в Кыргызстане

Кроме очевидных последствий для окружающей среды, горнодобывающая деятельность всегда влияет и на социальный аспект жизни людей.¹²³ Социальное воздействие связано, например, с образом жизни и условиями работы, образованием, взаимоотношениями в обществе, здоровьем и безопасностью населения.

Обычно социальные проблемы в той или иной степени включаются или должны включаться в оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС) любого нового горнодобывающего проекта. Иногда такой процесс становится «оценкой воздействия на окружающую среду и социальную сферу» (ОВОС и СС), хотя обычно роль социальных последствий намного меньше, чем биофизических.¹²⁴ А иногда в контексте нового горнодобывающего проекта проводится отдельная оценка воздействия на социальную сферу (ОВСС). По сути, ОВСС – это выявление и смягчение как позитивных, так и негативных социальных последствий, которые могут возникнуть в результате открытия рудника.¹²⁵ Оценка воздействия на окружающую среду и социальную сферу призвана обеспечить добычу полезных ископаемых в формате экологической и социальной ответственности.

В рамках правового регулирования горнодобывающей деятельности оценка социального воздействия и последствий упоминается в Инструкции к процедуре проведения ОВОС.¹²⁶ Соответственно, в ОВОС входят также и вопросы социальных последствий, а сама она является «анализом социальных, экономических и экологических последствий предполагаемых аспектов проекта»

«с использованием общественных слушаний».¹²⁷ Согласно общему критерию, к социальным последствиям относятся следующие аспекты: «здоровье и безопасность населения; возможное переселение людей в другие районы; изменения в условиях проживания и традиционных формах занятости; близость рекреационных зон, природных заповедников, археологических, этнических и исторических памятников».¹²⁸ На основе полученной информации, которая является частью официальных материалов ОВОС, необходимо определить степень общественных опасений. Эта информация является частью официальных материалов ОВОС.¹²⁹

На практике социальные последствия горнодобывающих проектов в Кыргызстане оцениваются в рамках общего технико-экономического обоснования,¹³⁰ которое подается органам власти совместно с заявкой на получение лицензии на добычу полезных ископаемых и включает в себя ЗВОС (экологические, экономические и социальные последствия проекта). На самом деле заявитель должен получить положительное заключение ОВОС (экологическое и социальное разрешение, которое соответствует положительно принятой ОВОС) до подачи заявки на получение лицензии на ведение горнодобывающих работ.

Международные стандарты часто применяются при оценке социальных и экологических последствий новых горнодобывающих проектов. ОВОС или ОВОС и СС чаще всего проводятся в рамках проектов, финансируемых международными организациями (такими как ВБ или АБР).¹³¹ Такие

оценки, как правило, никак не связаны с требованиями законодательства Кыргызстана. Тем не менее, они могут внести свой вклад в полноценную оценку последствий проекта на первичном уровне.

Тем не менее, опыт прошедших лет свидетельствует: в Кыргызстане оценка воздействия горнодобывающих проектов на социальную сферу не является устоявшейся стандартной процедурой. Обычно анализ социальных последствий осуществляется лишь в ограниченном объеме. Из-за недостатка согласованности и низкой эффективности страдает и сам процесс, и его результаты. Зачастую учет социальных последствий проекта происходит очень кратко и поверхностно, без реального изучения ситуации и участия общественности. Необходимо изменить эту практику: оценка воздействия на социальную сферу должна стать частью учрежденных процедур с введением соответствующих нормативно-правовых актов и продвижением со стороны горнодобывающих компаний, органов власти и НГО.

Важно отметить, что вопросы социального воздействия горнодобывающих проектов часто рассматриваются в рамках добровольных инициатив и программ корпоративной социальной ответственности (КСО), которые реализуют горнодобывающие компании, действующие на территории Кыргызстана. В настоящее время представители отраслевой промышленности озабочены потенциальным влиянием социальных и экологических проблем на их деятельность, поэтому в повестке дня эти вопросы стали самыми актуальными.¹³² Фактически компании сталкиваются с необходимостью получить «социальную лицензию» на добычу полезных ископаемых и вовлекать ключевых заинтересованных лиц на каждом этапе жизненного цикла горнодобывающего объекта.¹³³

Практики КСО включают в себя развитие сообщества и выходят за рамки соблюдения местных и национальных законов. Проведение оценки воздействия на социальную сферу – это первый шаг при разработке политики КСО. На ее основе компания может начать целый ряд инициатив по вовлечению сообщества на уровне предполагаемого горнодобывающего объекта. В настоящее время политика КСО в этом важном направлении экономики представляет собой комбинацию общих и секторальных инициатив, проектов для конкретных объектов и компаний. Несмотря на добровольное руководство¹³⁴ в отношении КСО, согласованное на международном уровне, эта область является очень сложной ввиду широкого спектра инициатив, которые в нее входят.

Первоначально горнодобывающие компании отнеслись осторожно к идее внедрения принципов КСО в свою деятельность на территории Кыргызстана. Такая позиция является наследием устаревшей законодательной системы, которая не поощряет представителей деловых кругов к финансированию социальных программ, реализации социальных проектов и не стимулирует их участие в благотворительных кампаниях.¹³⁵ Кроме того, роль органов государственной власти в продвижении КСО была довольно слабой. По сути, Кыргызстан страдает от отсутствия сильной государственной политики, направленной на КСО бизнес-структур.¹³⁶ Важно, чтобы такая политика основывалась на принципах добровольности. В данном вопросе требуется активное участие всех сторон (бизнес, государство, СМИ и общество).¹³⁷

Компания «Центerra Голд», которая управляет рудником Кумтор, начала реализацию нескольких инициатив по решению социальных и экологических последствий горнодобывающей деятельности. Она отчисляет средства на реализацию различ-

ных проектов по наращиванию потенциала в Кыргызстане. По условиям самого последнего соглашения с правительством страны «Центerra Голд» переводит 1% от своего общего валового дохода в Фонд развития Иссык-Кульской области.¹³⁸ Также компания создала Общественный фонд микрокредитования «Кумтор» и оказывает финансовую поддержку некоторым местным комитетам.¹³⁹

Еще один пример, заслуживающий внимания, – это компания «Кентор Голд», главным проектом которой является разработка золотомедного месторождения Андаш. Компания имеет хорошо разработанную схему социального и экологического управления.¹⁴⁰ Столкнувшись с сильной оппозицией местных жителей, которые выступали против планов горнодобывающей деятельности, она сделала существенные инвестиции в развитие отношений с населением и в проекты местного развития. Один из примеров проектов КСО, являющихся частью программ местного развития, которые реализует компания «Кентор Голд» на месторождении Андаш – это создание схемы микрофинансирования, с помощью которой оказывается содействие местным жителям в вопросах устойчивого развития.¹⁴¹ Также компания планирует выделить 1% роялти для реализации проектов на селе, в районе и области.¹⁴² Несмотря на все усилия компании «Кентор Голд» отзываться на и удовлетворять местные потребности, местные жители все еще выступают против деятельности компании.

Как видно из этих примеров, для снижения негативных социальных последствий от добычи полезных ископаемых горнодобывающий сектор Кыргызстана все чаще занимается саморегулированием. Особенно четко прослеживается тенденция по созданию различных фондов социального развития. В значительной степени это произошло

в ответ на критику местных общин, которые заявили, что большая доля прибыли, которую получают компании, должна использоваться на благо местного населения. Политика КСО стремительно развивалась последние 10–20 лет, начиная с нулевой отметки в советское время и заканчивая программами, которые сейчас иницируются, в основном, представителями гражданского общества. Правительство Кыргызской Республики никак не отреагировало на эти инициативы саморегулирования представителей горнодобывающего сектора. Но эффективность различных программ и фондов местного развития в роли механизмов предотвращения и смягчения конфликтов позволяет надеяться на внедрение государственного регулирования. С другой стороны, их отсутствие или ненадлежащая деятельность могут вызвать социальную напряженность.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Разработать соответствующее законодательство, которое включает оценку воздействия на социальную среду горнодобывающих проектов (аналогично процедуре ОВОС) как требование при любом горнодобывающем проекте
- Создание законодательных рамок, которые поощряют добровольную корпоративную социальную ответственностью
- Проанализировать как КСО может способствовать смягчению конфликтов и разработке соответствующих политических курсов по саморегулированию.

Риски горнодобывающей деятельности в Кыргызстане

В Кыргызстане предприятия горнодобывающей отрасли в основном расположены в горных районах. Из-за того, что эти территории экологически уязвимы, влияние деятельности по добыче полезных ископаемых на окружающую среду здесь сильнее, чем аналогичных предприятий в странах с равнинной местностью.¹⁴³ В зависимости от конкретного случая деятельность по добыче полезных ископаемых является причиной многих видов воздействия, фактического или потенциального. К рискам экологического вреда относятся: загрязнение почв, вод (поверхностных и подземных) и воздуха, эрозия, опасные химические элементы (особенно ртуть) и отходы, а также сокращение биологического разнообразия (особенно в удаленных и ранее неразрабатываемых районах).¹⁴⁴ Кроме того, добыча полезных ископаемых вызывает, усиливает и ускоряет множество процессов, характерных для горных районов, – оползни, селевые потоки, эрозию склонов и прочее, а также вызывает некоторые опасные антропогенные процессы – проседание грунта, затопление и загрязнение.¹⁴⁵ Обострение таких процессов может привести к выбросу опасных веществ в окружающую среду, что чревато серьезными негативными последствиями.¹⁴⁶

В социальном плане наиболее актуальными проблемами, возникающими в

результате горнодобывающей деятельности, является зависимость местного населения от прибыли компании, а также опасные условия работы, до сих пор имеющие место. Вопрос предоставления (законодательно) гарантированной выгоды или доли прибыли добывающего предприятия местным органам власти и населению является очень важным в таких районах Кыргызстана. Если при разделе прибыли интересы местных участников сектора не будут учтены в достаточной степени, то люди не будут иметь стимула для сотрудничества с обладателями лицензий на разработку месторождений и добычу полезных ископаемых.

С законодательной точки зрения, инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ЕПТ/ИПДО) была создана, в том числе, и для решения проблемы отсутствия прозрачности и отчетности горнодобывающих компаний. Цель инициативы – совершенствование управления доходами, получаемыми от ресурсов в нефтедобывающем, горнодобывающем и газовом секторах. Это могло бы не только обеспечить более эффективное управление ресурсами, но также способствовать поддержанию экономической и политической стабильности, предотвращению конфликтов.¹⁴⁷ В Кыргызстане выполнение ИПДО началось с 2001 года. Считается, что компании реализуют ИПДО на достаточно высоком уровне.¹⁴⁸

Инициатива также важна для гражданского общества, заинтересованных компаний и правительства страны. В некоторой степени улучшение диалога между горнодобывающими компаниями и местными жителями произошло и благодаря ИПДО. Компании начали вести разработку программ местного развития.¹⁴⁹ Правительственным чиновникам Инициатива помогла в усовершенствовании управления природными ресурсами в стране.¹⁵⁰ Несмотря на то, что Инициатива обеспечила многочисленные значимые выгоды, ее реализация в Кыргызстане может быть улучшена. До сих пор несовершенство законодательной системы, отсутствие четких механизмов аудита и низкий уровень информирования общественности об ИПДО через СМИ препятствуют ее реализации в стране.¹⁵¹

Добыча полезных ископаемых в стране, помимо потенциальных экологических и социальных трудностей, всегда связана с политическими рисками. Прошедшие в Кыргызстане события показали, что политический курс правительства может меняться очень быстро. Правительство может принимать меры, которые препятствуют зарубежным инвестициям путем введения непредвиденных ограничений или требований. Иногда даже упоминалась национализация горнодобывающей отрасли, хотя официальный курс был решительно против таких процессов.¹⁵²

В целом, горнодобывающий сектор Кыргызстана страдает от недостатков системы, существовавшей в прошлом, и напряженных отношений между различными заинтересованными сторонами. Негативное социальное и экологическое наследие этой отрасли можно считать основным препятствием для построения доверия и движения вперед. Политические риски являются еще одним фактором, который должна учитывать горнодобывающая отрасль в случае инвестиций в страну. Однако последний аспект легче всего поддается контролю со стороны руководства государства.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Обеспечить наличие четко регулируемого и справедливого распределения выгод, рабочих условий и социального развития, что будет основой для доброго сотрудничества между горнодобывающей компанией и местным сообществом.
- Реализовать разумную законодательную базу для социального и экологического управления до, в процессе и после выполнения горнодобывающей деятельности.

Отходы как наследие прошлого

Имеются расхождения в данных, однако, по информации 2009 года на территории Кыргызстана насчитывалось 92 места складирования токсических и радиоактивных отходов горнодобывающей отрасли, общий объем которых составил 250 миллионов кубических метров.¹⁵³ Многие участки находятся в опасном состоянии, что создает риск утечки опасных или даже радиоактивных материалов, их попадание в водную систему рек и даже соседние страны.¹⁵⁴ В Кыргызстане существуют некоторые нормативно-правовые документы по данному вопросу, но в целом четкое распределение ответственности по управлению радиоактивными отходами между существующими правительственными структурами, имеющими полномочия в данной сфере, отсутствует.

Все хорошо, если имеется и эффективно выполняется специальное законодательство по закрытию горнодобывающих объектов, восстановлению окружающей среды и социальной реабилитации. Но что делать с заброшенными, пришедшими в упадок местами разработки? Часто они представляют большую опасность для окружающей среды и здоровья местного населения, а иногда – даже для населения соседних стран. Негативное прошлое горнодобывающего сектора является источником недовольства и подозрительности местных жителей в отношении новых проектов.

Первое, что необходимо выяснить: можно ли установить и привлечь к ответственности бывшего владельца горнодобывающей компании или нынешнего собственника земли. Далее необходимо проанализировать, были ли нарушения законодательства при эксплуатации месторождения или сразу после его закрытия. Однако часто компания, осуществляющая эксплуатацию объекта, или

владелец земли (если даже земля находится в частной собственности) не могут быть привлечены к ответственности.

В прошлом требования к планированию закрытия месторождений или гарантиям по восстановлению окружающей среды отсутствовали. В таком случае меры по ликвидации последствий должны выполняться государством, зачастую с привлечением различных НГО и международных организаций. При реализации подобных проектов действия должны быть тщательно спланированы, поскольку риски и затраты достаточно велики. Предполагаются следующие этапы деятельности: выяснение участков, оценка их рисков, определение необходимых мер и средств на их реализацию. Наконец, должны быть разработаны механизмы финансирования на национальном, а также международном уровне. Так как на начальном этапе невозможно восстановить все требующие этого объекты, то приоритет должен быть отдан тем участкам, где меры по ликвидации последствий обеспечат достижение четкого эффекта в виде улучшения состояния здоровья местного населения и повышения безопасности, увеличения водоснабжения или прочих очевидных преимуществ, таких как защита биологического разнообразия. Столь же приоритетными являются участки брошенных объектов добычи полезных ископаемых с серьезными проблемами наследия, а также те из них, где остро стоят социальные вопросы местного населения, ранее занятого на производстве данных объектов.¹⁵⁵

К сожалению, в Кыргызстане имеются многочисленные брошенные горнодобывающие объекты, которые не были закрыты надлежащим образом, не говоря уже

о проведении работ по восстановлению окружающей среды. Данные объекты являются наследием Советского Союза, что делает их реабилитацию очень сложной. До последних лет они были просто оставлены без присмотра органами власти. Официально ответственность за брошенные объекты горнодобывающей отрасли несет Министерство по чрезвычайным ситуациям. Согласно старому Закону о защите окружающей среды 1991 года, государство несет ответственность за остаточное загрязнение или вред, нанесенный окружающей среде до 1992 года. Однако дефицит финансирования и отсутствие институциональных методов по определению ответственности собственников объектов по добыче урана и объектов хранения радиоактивных отходов не позволили реализовать конкретные меры для решения проблем отработанных горнодобывающих объектов.¹⁵⁶

В последние годы бывшие участки добычи полезных ископаемых проверяются, в некоторых случаях при помощи международных финансовых институтов и организаций по развитию предпринимаются попытки ликвидации негативных последствий их работы. Надлежащее же решение данных вопросов требует гораздо больше усилий. Иногда горнодобывающая компания открывает интересное месторождение на территории заброшенного или отработанного участка. В таких случаях проводится экологический аудит, который помогает различить последствия деятельности объекта в прошлом и воздействие нового проекта (компания должна нести ответственность только за последнее).¹⁵⁷

Судьба хвостохранилищ радиоактивных отходов, расположенных на закрытых урановых рудниках и перерабатывающих объектах, является серьезным вопросом для Кыргызстана, так сложной законодательной проблемой для страны и всего

региона Центральной Азии. Ликвидация радиоактивных отходов, унаследованных с советских времен, также является трудной задачей для экономического, социального и политического развития Кыргызстана и соседних стран. Хвосты, как наследие прошлых лет работы горнодобывающего сектора без надлежащих мер безопасности, представляют наибольший риск для экологической безопасности и здоровья населения Кыргызстана.¹⁵⁸ По оценкам экспертов, если не будут приняты незамедлительные меры, то разрушение одного или более урановых хвостохранилищ под воздействием эрозии почв, оползней, наводнений или землетрясений, будет лишь вопросом времени. В конечном счете это может привести к национальной или региональной катастрофе с попаданием радиоактивных отходов в воздух и/или находящиеся рядом реки или озера.¹⁵⁹

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Разработать стратегию реабилитации, в которую входит систематическая оценка, определение приоритетов и восстановление экологических угроз для каждого заброшенного горнодобывающего объекта.
- Включить вопросы закрытия горнодобывающего объекта и восстановления окружающей среды в соглашения о горной добыче для предотвращения появления негативного наследия в будущем; резервирование средств через экологические бонды, созданные во время экономической фазы горнодобывающих операций.

Особый вопрос – добыча полезных ископаемых в границах охраняемых территорий

Добыча полезных ископаемых в пределах охраняемых территорий или в непосредственной близости от них является болезненным вопросом. Оказываемое давление, направленное на получение разрешения на добычу и разработку полезных ископаемых в пределах охраняемых территорий, бывает очень серьезным, так как добыча принесет доход не только государству, но и (в разной степени) конкретной территории. Кроме того, горнодобывающие компании утверждают, что признают ценность биологического разнообразия и необходимость защиты территорий, представляющих ценность с данной точки зрения, но подчеркивают, что спрос на полезные ископаемые растет. Считается, что новые технологии сокращают уровень негативного воздействия горнодобывающей деятельности на окружающую среду.¹⁶⁰ Нужно признать, что компании могут использовать передовые технологии и применять лучшие решения, но всегда существует вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций, а их последствия в пределах охраняемой территории или вблизи нее могут быть весьма серьезными. В Кыргызстане горнодобывающим компаниям далеко не всегда удавалось убедить местных жителей в безопасности своей деятельности, а также эффективности мер (обычных или специально разработанных в соответствии с особенностями объекта) по охране окружающей среды. На самом деле, противодействие общественности в

отношении новых горнодобывающих проектов возникает из-за неверия местных жителей в реализацию компанией адекватных мер по защите уязвимой окружающей среды в границах и вблизи горнодобывающих объектов.

Для решения этой проблемы необходимо определить критерии и провести консультации до того, как будет принято решение о возможности добычи полезных ископаемых в пределах охраняемых территорий. Определенные действия реализуются и на международном уровне, однако достигнутые результаты весьма незначительны. Международный союз охраны природы (МСОП) рекомендовал всем странам-членам МСОП «ввести законодательный запрет на разработку и добычу полезных ископаемых в пределах охраняемых территорий, соответствующих категориям управления МСОП I – IV».¹⁶¹ Международные компании, члены Международного совета по горному делу и металлам (МСГМ) приняли на себя обязательство не вести добычу полезных ископаемых в пределах объектов мирового наследия или вблизи них.¹⁶²

В законодательстве Кыргызстана природные охраняемые территории регулируются Законом о Специальных охраняемых природных территориях¹⁶³. В целом, существующие и хорошо организованные природные охраняемые территории находятся под серьезной защитой, и ведение горных работ в их пределах запрещено. Не менее четко

обозначено, что ведение любой экономической деятельности в пределах охраняемых территорий первой категории запрещено.¹⁶⁴ Однако границы охраняемых территорий не всегда четко обозначены. Кроме того, горнодобывающие работы (или, по крайней мере, разведочные работы) могут быть разрешены на охраняемых территориях с меньшей степенью защиты (т.е. так называемых буферных зонах вокруг охраняемых территорий с более высокой степенью защиты).¹⁶⁵ Данный вопрос разделения границ вызывает конфликтные ситуации и, чтобы снизить уровень напряженности, органы власти должны быть последовательны в своей политике.

Именно непоследовательные действия правительства приводят к коллизиям. В 2009 году «в целях привлечения инвестиций в горнодобывающую отрасль и развития геологоразведочных и добычных работ» из границ природного парка (Кеминского) были выведены 2 участка (Актюз и Окторкой), непосредственно примыкающих к промышленным объектам.¹⁶⁶ Соответственно участки месторождений были переданы геологоразведочным компаниям для проведения разведки и горнодобывающих работ. За это время были завершены работы по геологической разведке, а также подготовлены три объекта в поселке Актюз. Но в феврале 2012 года, новое правительство отменило предыдущее постановление и, таким образом, возвратило в границы парка потенциально промышленные участки, что сделало бессмысленными инвестиции и, естественно, не вызвало понимания среди горнодобывающих компаний.¹⁶⁷ Одна из горнодобывающих компаний оспаривала это решение правительства в суде.

В недавнем докладе говорится о том, что рудник Кумтор распространил свою деятельность на территорию соседнего природ-

ного заповедника Сарычат-Эрташ. Часть территории заповедника была выделена в новую зону, попадающую под действие лицензии рудника. К тому же, Кумтор оперейтинг компани имеет лицензию на разведку территорий, которые расположены в буферной зоне этого заповедника. Подчеркивается, что такие действия противоречат национальному законодательству по охране окружающей среды.¹⁶⁸ Проведение оценки воздействия на окружающую среду этих территорий в срочном порядке – это минимальное действие, которое необходимо предпринять для улучшения ситуации.¹⁶⁹

По Закону о недрах, палеонтологические объекты и прочие подземные участки, имеющие отдельную научную или культурную значимость, могут быть признаны геологическими охранными зонами или природными либо культурными памятниками.¹⁷⁰ Очевидно, что это положение запрещает открытое ведение горнодобывающих работ в таких зонах, так как любая деятельность может негативно повлиять на безопасность памятников, охранных зон и охраняемых природных территорий. Однако практическая охрана таких территорий оказывается весьма затруднительной, потому что информации о них явно недостаточно. Сообщения о найденных исторических местах добычи полезных ископаемых могут игнорироваться (в принципе, пользователи недр должны прекратить работы на земельном участке и проинформировать Министерство природных ресурсов в случае обнаружения редких геологических или минералогических формаций, метеоритов, палеонтологических, археологических и прочих объектов научного и культурного значения) или может отсутствовать опыт в проведении оценки и сохранении таких объектов.¹⁷¹ Окончательное решение относительно охраняемых геологических объектов принимает Госгеолагентство.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Разработать последовательные критерии и процедуры консультирования для ведения горной добычи на охраняемых территориях.
- Обеспечить использование этих критериев в отношении всех важных территорий, включая экологические, геологические и минералогические формации, метеориты, палеонтологические, археологические и другие объекты научной и культурной ценности.
- Обеспечить должную экспертизу по всем аспектам, касающимся охраняемой территории, которые должны быть включены в процесс сбора информации и принятия решений.

Слабое управление

В первые годы независимости Кыргызстан часто описывали как «остров демократии»¹⁷² или «образец демократии бывшего Советского Союза»¹⁷³, поскольку считалось, что страна находится в авангарде процессов демократических и экономических реформ среди государств Центральной Азии. На самом деле развитие демократии было достаточно медленным во многих сферах, что проявилось в недостаточной прозрачности и слабости государственного управления. Система в значительной степени характеризовалась политическими интересами и интересами отдельных групп, что не способствовало развитию климата прозрачности.¹⁷⁴

Были устранены многие ограничения, но демократические принципы все еще требуют более эффективной реализации в стране. Коррупция продолжает оставаться одной из самых серьезных проблем. В 2010 году Кыргызстан занял 164 место из 178 стран в индексе восприятия коррупции (опубликованном «Transparency International»).¹⁷⁵ Коррупция также является отрицательной чертой горнодобывающей отрасли Кыргызстана. Например, были сделаны заявления против членов президентской семьи и высказана обеспокоенность небольшим

количеством выгод, которые страна получает от экспорта золота.¹⁷⁶ Правительство Кыргызстана публично осудило коррупцию и предприняло некоторые шаги по решению данной проблемы, но все же достижение положительных результатов осуществлялось очень медленно.¹⁷⁷ Существует мнение, что тенденция нескольких последних лет свидетельствует не о сокращении, а о росте коррупции в стране.¹⁷⁸

Несмотря на некоторые структурные реформы, государство и местные органы власти Кыргызстана до сих пор страдают от слабой системы управления и дефицита ресурсов во многих сферах. А больше всего, пожалуй, развитию страны мешает отсутствие стратегического экономического и социального планирования. Кроме того, сильная бюрократия вкупе с высоким уровнем коррупции, существенно тормозят экономическую активность.¹⁷⁹ Оценка существующей системы управления Кыргызстана указывает на значительные проблемы с ответственностью и законностью, частично унаследованные от предшествующего режима и сохранившиеся в связи с неблагоприятными и негативными экономическими и административными практиками.¹⁸⁰

Сложности обеспечения исполнения законодательства

Существования одной лишь нормативно-правовой системы недостаточно. Участники сектора, на которых она рассчитана, должны исполнять ее. Эффективная реализация нормативно-правовой системы требует знаний и институционального потенциала от регулятора.¹⁸¹ Законы должны дополняться более детальными нормативными документами более низкого правового статуса: подзаконными актами, постановлениями, решениями и директивами. Только с их помощью можно избежать пробелов в реализации, при условии, что реализация и обеспечение исполнения законодательства являются эффективными.

В результате исследований природоохранного законодательства Кыргызстана были установлены следующие причины несоблюдения требований системы регулирования: медленный темп правительственных и экономических реформ, сложная законодательная система и непростая экономическая ситуация, отсутствие у общественности веры в справедливое регулирование, а также утрата верховенства права.¹⁸² Соответственно, к выявленным причинам слабого исполнения законодательства относятся: ограниченные полномочия и недостаточное количество финансовых и человеческих ресурсов у органов, осуществляющих судебное исполнение; конфронтация с обществом, являющимся субъектом регулирования, из-за отсутствия диалога между заинтересованными лицами; слабого понимания проблем несоблюдения

предписаний; невыполнимых требований системы регулирования и устаревших инструментов обеспечения и поощрения соблюдения норм законодательства.¹⁸³ По всей видимости, аналогичные проблемы можно выявить в законодательстве для смежных с горнодобывающим сектором отраслей страны. Некоторые из них связаны с проблемой ресурсов органов власти, другие имеют административный или институциональный характер, а третьи возникают вследствие использования неэффективных инструментов или стратегий.

Основная ответственность за реализацию и контроль исполнения законодательства горнодобывающей отрасли Кыргызстана возложена на Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам (Госгеоагентство). Соответственно, Государственная инспекция экологической и технической безопасности является основным органом, контролирующим исполнение природоохранного законодательства. Административные договоренности, обеспечивающие исполнение нормативно-правовых документов, усложняются в силу неоднозначности толкования законов, высокого уровня коррупции и отсутствия четкого и эффективного распределения полномочий между различными правительственными ведомствами и национальными, региональными, местными органами власти. Такая ситуация создает все предпосылки для возникновения различных конфликтов между

горнодобывающими компаниями и различными заинтересованными группами.

Очевидна необходимость укрепления и расширения статуса и ресурсов органов и ведомств, отвечающих за контроль исполнения законодательства в Кыргызстане. Кроме обеспечения достаточным количеством ресурсов, необходимо гарантировать, что действия таких структур будут исходить из корректных принципов: преследуя цели обеспечения объективного и эффективного регулирования, а не получения финансовых средств для правительства.¹⁸⁴

Мониторинг деятельности в области добычи полезных ископаемых (включая воздействие на окружающую среду) относится к компетенции Госгеоагентства. Агентство проводит регулярные проверки соблюдения компаниями своих лицензий на добычу полезных ископаемых и лицензионных соглашений. Мониторинг проводится как для проверки разработки проектов добычи полезных ископаемых, так и с целью непосредственного контроля работ по добыче минеральных ресурсов. Если компания представляет неполные отчеты, к ней могут быть применены санкции. Решение о приостановке работ по добыче полезных ископаемых может быть принято в случае, если компания совсем не предоставила отчета.¹⁸⁵

Однако работы по мониторингу сталкиваются с проблемой коррупции в стране. Органы власти имеют весьма обширные полномочия для оценки полноты отчетности компании.¹⁸⁶ Кроме того, они часто сталкиваются с трудностями в получении оперативной и достоверной информации о деятельности горнодобывающих компаний, которые подлежат мониторингу.¹⁸⁷ Такое положение дел отчасти связано с ограничением доступа к промышленным площадкам.¹⁸⁸ Очевидно, что доступ посторонних лиц на объекты должен быть ограничен,

однако такое ограничение не должно распространяться на представителей органов власти, проводящих законный мониторинг. Как правило, проверки разрешаются только тогда, когда они были заранее согласованы с руководством объекта разработки полезных ископаемых.¹⁸⁹ Такая практика широко распространена во многих странах.

Мониторинг является тем видом деятельности, для которого опыт и потенциал общественных и неправительственных организаций Кыргызстана могли бы использоваться гораздо более активно. Часто органы власти испытывают чрезмерные сомнения относительно участия общественности в экологическом мониторинге, вместо того чтобы относиться к этому более благоприятно, так как наиболее активный мониторинг вряд ли будет иметь негативные последствия. Закон об охране окружающей среды дает право общественным ассоциациям принимать участие в инспекциях, контролирующих соблюдение экологического законодательства.¹⁹⁰ Гражданское общество должно использовать эту возможность более эффективно.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Усиление роли гражданского общества в мониторинге горнодобывающей деятельности для повышения эффективности и снижения риска коррупции.
- Повышение статуса и увеличение ресурсов правоохранительных органов, переориентирование их деятельности с увеличения доходов правительства, на реализацию и эффективность регулирования.

Политика Кыргызской Республики в горнодобывающей отрасли: привлечение инвестиций за счет устойчивости и стабильности?

Роль правительства в развитии горнодобывающей отрасли и добыче полезных ископаемых заключается в создании институциональной и административной основ для получения доступа к минеральным ресурсам, в формировании эффективной правовой системы, получении соответствующих платежей и разработке системы регулирования вопросов охраны окружающей среды, не забывая при этом о решении потенциальных и существующих социальных вопросов.¹⁹¹ Таким образом, правительству предстоит решить многочисленные вопросы, создать целый ряд систем и оценить воздействие или спрогнозировать его. Только после этого можно ожидать, что горнодобывающий сектор в стране будет активным.

При разработке политик для горнодобывающей отрасли правительство должно стремиться к балансу между привлечением инвесторов и обеспечением экологической и социальной стабильности в связи с добычей полезных ископаемых. Правовая основа является одним из факторов, составляющих общий инвестиционный климат, который учитывают инвесторы при принятии решений об инвестировании. Зачастую на практике страны конкурируют в вопросе привлечения (иностранного) частного капитала для разведки и разработки залежей полезных ископаемых: все хотят иметь привлекательный инвестиционный климат. Вследствие такой гонки за инвесторами многие страны либерализовали свое законодательство в горнодобывающей сфере, усилив права частных компаний в отрасли и укрепив их гарантии на владение

объектами и ресурсами, а также сократив до минимума вмешательство со стороны государства.¹⁹²

Официально провозглашенная политика правительства Кыргызстана направлена на создание благоприятной среды для инвестирования и развития горнодобывающего сектора экономики. «Фундаментальной задачей» является «определение стимулирующей, правовой и институциональной основы, а также обеспечение ее применения» для развития горнодобывающей отрасли.¹⁹³ По причинам необходимости (высокая капиталоемкость проектов по добыче полезных ископаемых и дефицит собственных финансовых ресурсов в стране) политика ориентирована на активное привлечение зарубежных инвестиций.¹⁹⁴ Страна поставила перед собой амбициозную цель по пересмотру и либерализации нормативной базы и требований к иностранным инвестициям в горнодобывающей отрасли. Правительство объявило, что излишние функции административного контроля будут заменены более эффективными принципами и механизмами рыночного (экономического) регулирования.

Сложившуюся ситуацию необходимо пересмотреть, чтобы устранить препятствия для прямых иностранных инвестиций в горнодобывающий сектор страны. В их числе – административная бюрократия (включая чрезмерное вмешательство контролирующих органов), коррупция, отсутствие стабильности в правовой сфере (в том числе отсутствие последовательности в применении и толковании законодательства),

отсутствие сотрудничества на региональном уровне, вопросы безопасности, а также недостаточный институциональный потенциал правительственных органов и ведомств.¹⁹⁵

Законодательную базу Кыргызстана можно охарактеризовать как систему, которая во многих разделах была разработана с целью привлечения зарубежных инвестиций. В процессе разработки юридически важных документов все больше учитываются интересы бизнес сообщества, на которое рассчитана такая правовая система, а нормативные требования больше не направляются во вред промышленному сектору.¹⁹⁶ Субъекты регулирования приветствуют данное явление, хотя критики могут утверждать, что государственное регулирование должно служить интересам государства. В целом, Кыргызстан продвигает относительно открытую и либеральную политику в отношении иностранных инвестиций.¹⁹⁷ Однако за последние годы многие инвесторы оказываются втянутыми в споры по вопросам лицензирования, регистрации и принудительного исполнения договорных обязательств. Это говорит о том, что детальные элементы системы требуют усовершенствования. Исследование Всемирного банка в 2009 году показало, что Кыргызстану не удалось восстановить свою горнодобывающую отрасль после экономического кризиса и принятия новой Конституции (с несколькими этапами поправок в 2000 году), а также серии законов. По оценке исследования, рассматриваемое новое законодательство еще больше ухудшит инвестиционную среду горнодобывающей отрасли.¹⁹⁸

С любой точки зрения в регулировании горнодобывающего сектора важен подход на основе срока эксплуатации объектов (от планирования к эксплуатации и к закрытию). Еще одним важным аспектом является хотя бы некоторая стабильность

и прогнозируемость законодательных требований. В Кыргызстане политика горнодобывающего сектора пересматривалась и усовершенствовалась неоднократно, особенно в попытке повысить мировую конкурентоспособность. Это также привело к усилению административного вмешательства в дела горнодобывающих компаний. Несмотря на необходимость постоянного привлечения инвестиций и развития горнодобывающей отрасли, частые изменения в нормативно-правовой базе тоже могут отпугнуть инвесторов. По имеющимся сведениям, в связи с участившимися изменениями политического курса горнодобывающим компаниям сложно понять, какие стандарты являются правильными и какой уровень инвестиций в социальные и экологические проекты необходим.¹⁹⁹ Из-за неопределенности горнодобывающие компании с большой осторожностью принимают инвестиционные решения, которые могут привести к отрицательным показателям исходных бизнес планов, включая меры по обеспечению социальной и экологической безопасности и выполняемые на объектах работы.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Использование принципа жизненного цикла в регулировании горнодобывающей деятельности, что позволит охватить все значимые аспекты до, в ходе и после добычи полезных ископаемых.
- Обеспечить стабильность и предсказуемость законодательных требований, чтобы создать надежные инвестиционные рамки для горнодобывающих

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Кыргызстане разработка, а тем более эффективная реализация политики и нормативно-правового регулирования горнодобывающего сектора, которые могли бы обеспечить устойчивое развитие, является чрезвычайно сложной задачей. Трудности на социальном уровне – широко распространенная коррупция, плохие экономические условия и низкий уровень экологической информированности населения – сильно затрудняют эффективное управление природными ресурсами страны. Если добавить к этому частые изменения в правительственных структурах и политике, уязвимость окружающей среды и оппозицию общественности в отношении новых горнодобывающих проектов, то ситуация со всеми ее главными сложностями будет описана полностью.

Приведенные в данной публикации аргументы и факты свидетельствуют о том, что ситуация с разработкой политики в горнодобывающем секторе Кыргызстана остается довольно сложной. Правительство всегда заявляло о необходимости улучшения инвестиционной привлекательности страны, включая горнодобывающую отрасль. В связи с этим был принят ряд политических решений, однако характер их действий был случайным или даже непоследовательным. Частые смены в правительстве страны и руководящих структурах привели к

неопределенности и непредсказуемости политики горнодобывающего сектора. Отмечается, что данная отрасль пострадала от серии резких шагов правительства Кыргызстана, которые ограничили свободу ее деятельности и возможности ведения бизнеса. К таким действиям относятся: прекращение выдачи лицензий и их отмена, закрытие доступа к фондам геологической информации, а также тот факт, что эксперты горнодобывающей отрасли не являются членами созданной межведомственной комиссии по лицензированию.²⁰⁰

Очевидно, что соответствующие агентства и организации должны быть лучше осведомлены о планируемых и текущих действиях друг друга, они должны стремиться к сотрудничеству и проведению совместных действий по реализации мер охраны и рационального использования природных ресурсов страны. Улучшение координации между республиканским правительством и областными властями также принесет много выгод, так как обеспечит соответствие местных требований в отношении горнодобывающей деятельности требованиям правительства. К тому же согласованная политика позволит отраслевым компаниям, которые действуют на территории Кыргызстана, иметь четкое понимание того, что они могут ожидать как от правительства страны, так и от органов местной власти.

Эти вопросы не должны быть вопросом ресурсов настолько, насколько другие действия по разработке политики.

Кроме усовершенствования административных и нормативно-правовых рамок, Кыргызстан должен активно стремиться к разрешению конфликтов в данном секторе. Необходимо развивать и улучшать взаимоотношения не только между органами власти и горнодобывающими компаниями, но в первую очередь между горнодобывающей промышленностью и людьми на местах.

Создания приемлемых экономических и административных условий для горнодобывающей отрасли страны, на которых сконцентрировано правительство, явно недостаточно. Социальные и экологические аспекты также требуют первоочередного внимания к себе. Эти вопросы тесно переплетены между собой, и, например, озабоченность общественности экологическими проблемами, вызванными горнодобывающей деятельностью, провоцирует протесты и социальные волнения в стране. Разработка подобного рода политики является чрезвычайно сложной задачей, так как необходимо учесть интересы различных сторон, а также найти баланс между социальными, экономическими и экологическими потребностями на пути к устойчивому развитию страны.

Страна, стремящаяся привлечь частных инвесторов в горнодобывающую отрасль, должна разработать политический курс по четырем основным направлениям.²⁰¹ Во-первых, ей необходимо создать эффективное законодательство в сфере добычи полезных ископаемых и инвестирования с четкими правилами и гарантиями относительно прав на поисково-разведочные работы и разработку месторождений. В этом отношении Кыргызстан проделал хорошую работу. Однако неэффективное исполнение законодательства и

непредсказуемые действия правительства заставили представителей горнодобывающей отрасли быть осторожными при планировании новых инвестиций в Кыргызстан. К сожалению, они уже не раз сталкивались с тем, что законодательство страны не обеспечивает достаточных гарантий инвестиционных решений.

Во-вторых, правительство должно предоставить компаниям гарантии относительно их права на разработку месторождения после проведения успешных поисково-разведочных работ, а также права на передачу или продажу лицензии на разведку или добычу полезных ископаемых при условии соблюдения четких критериев. В этом направлении Кыргызстан также демонстрирует неплохую эффективность своих действий, по крайней мере, на бумаге. Как правило, лицензии на добычу полезных ископаемых выдаются, хотя иногда процесс оказывается достаточно трудоемким.

В-третьих, правительству необходимо вводить конкурентоспособные фискальные режимы, сравнимые с аналогичными режимами других стран, где ведется добыча полезных ископаемых. Определенное внимание уделяется и этому аспекту. За последние годы вносились некоторые изменения в режим налогообложения, и сейчас Кыргызстан считается достаточно привлекательной страной в этом смысле. В дополнение к официальному режиму налогообложения, пример Кумтора свидетельствует о том, что специальные соглашения на добычу полезных ископаемых могут включать положения о применении благоприятных условий налогообложения.

Наконец, правительственные органы, которые контролируют и регулируют работу сектора, должны выполнять свои обязанности профессионально, справедливо и прозрачно. В этом направлении у Кыргызстана существует больше всего возможностей

и необходимости дальнейшего развития. Распределение ответственности между органами власти, которые часто испытывают дефицит финансовых ресурсов, не всегда является достаточно четким, а коррупция все еще остается проблемой на всех уровнях управления.²⁰²

Законодатели должны направить свои усилия на реализацию принципов добросовестного управления, выполнять координирующую роль в разработке политики недропользования и обеспечить применение принципов прозрачности, последовательности и устойчивости в отношении любого нового проекта. Возможности более эффективного участия общественности и мониторинга могут повысить прозрачность регулирования. В последнее время наблюдается определенный прогресс по последнему аспекту: общественные наблюдательные советы (ОНС) начали мониторинг затрат правительственных органов, а также выдачи ими лицензий и проведения тендеров. Кроме того, правительство провело аудит более 20 горнодобывающих предприятий.²⁰³ Результаты этого аудита были представлены широкой общественности.²⁰⁴ Также правительство внедрило инициативу по учету общественного мнения, участием НГО и средств массовой информации в обсуждении инноваций в горнодобывающей отрасли.²⁰⁵ Такие шаги значительно продвинули Кыргызстан вперед в сравнении с другими странами СНГ (Содружества независимых государств) с точки зрения прозрачности горнодобывающего сектора.²⁰⁶ Успех был достигнут, в том числе и благодаря программе ИПДО, которая требует повышения прозрачности национальной политики в области добычи полезных ископаемых. Следующий шаг в рамках программы ИПДО требует от местных органов власти предоставления общественности отчетности о распределении

прибыли, полученной в результате добычи полезных ископаемых.²⁰⁷

Очевидно, что все участники горнодобывающей отрасли должны улучшить свою деятельность. Помимо государственного уровня, промышленные предприятия могут повысить свои показатели и уделять больше внимания добыче полезных ископаемых в ответственном формате в Кыргызстане. Главное, не останавливаться на требованиях законодательства, а прилагать серьезные усилия для защиты окружающей среды от негативного воздействия, вовлечения местных жителей, предоставления точной информации и социальных выгод населению.

И, конечно же, сами жители Кыргызстана могут сделать гораздо больше в вопросах получения информации и участия в разработке горнодобывающих проектов. Органы власти должны выслушать мнение общественности, если комментарии представлены подобающим образом (в рамках общественных встреч вместо незаконных протестов, например). Задача правительства – предоставить условия, обеспечивающие возможность участия общественности.

Кыргызская Республика инвестировала время и силы в совершенствование нормативно-правового регулирования и деловую среду. В свою очередь, глобальная тенденция повышения цен на полезные ископаемые заставляет горнодобывающие компании искать возможности для бизнеса в этой богатой минеральными ресурсами стране Центральной Азии. Правительству предстоит еще выполнить большую работу по практической реализации реформ и общему усовершенствованию системы управления полезными ископаемыми. Значительные природные запасы и политическая воля руководства республики могут сделать Кыргызстан одной из ведущих горнодобывающих стран мира.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЯ:

- Улучшить координацию между агентствами, а также местными и центральными органами власти для выполнения общих действий при управлении экологическими и природными ресурсами.
- Использовать стратегию активного разрешения конфликтов между органами власти, горнодобывающими компаниями и местными сообществами.
- Разработать и внедрить здравый горный кодекс с четкими правилами и гарантиями относительно прав на разведку и добычу.
- Предоставить гарантии серьезным инвесторам в том, что они будут иметь права на добычу после успешной разведки и будут иметь возможность передать или продать лицензии на разведку и добычу в соответствии с четко определенными критериями.
- Внедрять налоговые режимы, которые сравнимы и могут конкурировать с теми, которые применяются в других странах, где ведется горная добыча.
- Усиление прозрачности на всех уровнях принятия решений за счет усиления участия общественности и мониторинга.

СНОСКИ

1. Данный документ подготовлен в рамках исследовательского проекта «Экологическая безопасность, добыча полезных ископаемых и добросовестное управление», который реализуется и финансируется в рамках исследования «Безопасность и развитие» Министерства иностранных дел Финляндии. Автор выражает признательность члену правления Кыргызской горной ассоциации, д-ру Валентину Богдецкому за проверку фактов, полезные комментарии и предложения, а также Виктору Новикову и Кристине Штульбергер, экологическая сеть Zoï за помощь в подготовке окончательной версии данного документа.
2. Карыбек Ибраев: Презентация доклада «Результаты реализации ИПДО в Кыргызстане», 2 Международная конференция ИПДО на Иссык-Куле, Чолпон-Ата, 13–16 июня 2011 г.
3. Кыргызская Республика: «Национальная стратегия развития» (2009–2011 гг.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.carecinstitute.org/uploads/docs/KGZ-Country-Development-Strategy-2009-2011-en.pdf>> стр. 50.
4. Всемирный банк: «Исследование лицензирования отраслей промышленности: горнодобывающая отрасль» (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Sector_Licensing_Mining.pdf> стр. 38.
5. Информация получена из интервью с членом правления Кыргызской горной ассоциации Валентином Богдецким, 10 августа. В рамках созданной инфраструктуры проведено свыше 7,4 тыс. км. бурения, около 1000 пог. км. подземных выработок, 200 тыс. м.3 канав, 85% территории покрыто геологической съемкой и поисками масштаба 1:50 000.
6. Информацию о полезных ископаемых Кыргызстана см., например, в документе под редакцией Валентина Богдецкого: «Горнодобывающая промышленность и устойчивое развитие в Кыргызстане» (МИОР и ВПСУР, 2002 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://pubs.iied.org/pdfs/G00573-pdf>> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 28–36.
7. Компания «Coffey International Development»: «Валидация инициативы прозрачности в горнодобывающей промышленности Кыргызстана (KEITI) (2010 г.), адрес размещения в Интернете: <http://eiti.org/files/Kyrgyz_Republic_final_validation.pdf> (посещение 14 июня 2011 г.) стр. 1.

8. З. Эсенаманов, Минприроды КР: Спекуляция лицензиями на развитие месторождений была практически нормой в Кыргызстане. Центр Азия 10:55 07.07.2011, адрес размещения в Интернете: <www.centrasia.ruf>.
9. Хейди Тиаинен (Heidi Tiainen): Примеры социальной устойчивости в горнодобывающей отрасли Кыргызстана. Магистерская диссертация. Университет Восточной Финляндии (2012 г.) стр. 15.
10. Там же, стр. 17.
11. Валентин Богдецкий: Горнодобывающая промышленность и устойчивое развитие в Кыргызстане (IED и WBCSD, 2002), адрес размещения в Интернете: <<http://pubs.iied.org/pdfs/G00573.pdf>> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 48.
12. Хейди Тиаинен (Heidi Tiainen): Примеры социальной устойчивости в горнодобывающей отрасли Кыргызстана. Магистерская диссертация, Экологическая политика, Университет Восточной Финляндии (2012 г.) стр. 15; и Республика Кыргызстан: стратегия развития страны (2009–2011 гг.), адрес размещения в Интернете <<http://www.carecinstitute.org/uploads/docs/KGZ-Country-Development-Strategy-2009-2011-en.pdf>> стр. 52–53.
13. Там же.
14. Там же, стр. 53.
15. Хейди Тиаинен (Heidi Tiainen): Примеры социальной устойчивости в горнодобывающей отрасли Кыргызстана. Магистерская диссертация. Экологическая политика, Университет Восточной Финляндии (2012 г.) стр. 11.
16. Информация получена в интервью с членом правления Кыргызской горной ассоциации Валентином Богдецким, 10 августа 20011 г.
17. Хейди Тиаинен (Heidi Tiainen): Примеры социальной устойчивости в горнодобывающей отрасли Кыргызстана. Магистерская диссертация. Экологическая политика, Университет Восточной Финляндии (2012 г.) стр. 15; и Республика Кыргызстан: стратегия развития страны (2009–2011 гг.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.carecinstitute.org/uploads/docs/KGZ-Country-Development-Strategy-2009-2011-en.pdf>> стр. 52–53.
18. Махабат Баймырзаева: «Недостатки институциональной реформы в управлении государственным сектором: пример Кыргызстана», диссертация, представленная факультету USG университета Graduate School в Южной Калифорнии с целью исполнения требований для получения степени кандидата наук (государственное управление) (2010 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://digitallibrary.usc.edu/assetserver/controller/item/etd-Vaimyrzaeva-3613.pdf>> (посещение 26 октября 2011 г.) стр. 287.
19. ЕЭК ООН: «Второй анализ экологических показателей: Кыргызстан» (ООН, 2009 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.unece.org/env/epr/epr_studies/Kyrgyzstan%20II%20En.pdf> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 27–28.

50 Обзор нормативно-правовой базы в области горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики.

20. Конвенция о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, г. Орхус, 25 июня 1998 г., дата вступления в силу – 30 октября 2001 года, 38 *Международные правовые материалы* (1999 г.) 517, <<http://www.unepse.org/env/pp/>>.
21. Всемирный банк: «Исследования лицензирования отраслей промышленности: горнодобывающая отрасль» (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Sector_Licensing_Mining.pdf> стр. 40.
22. Информация получена в ходе личного общения с Валентином Богдецким, членом правления Кыргызской горной ассоциации.
23. Информацию о структуре и основных функциях нового правительства можно получить из таблицы (на русском языке) на сайте <<http://mineconom.kg/files/strukt.doc>> (посещение 17 апреля 2012 г.).
24. «Государственное агентство по геологии сохранил за собой функции лицензирования и мониторинга, министерства будут заниматься вопросами разработки политики», Агентство новостей AKIpress News Agency, 17 января 2012 года, адрес размещения в Интернете: <<http://www.thefreelibrary.com/State+Agency+for+Geology+to+retain+licensing+and+monitoring...-a0277327118>> (посещение 19 января 2012 г.).
25. «Министерству экономики и анти-монопольной политики переданы функции Министерства природных ресурсов», Агентство новостей AKIpress News Agency, 10 января 2012 года, адрес размещения в Интернете <<http://www.thefreelibrary.com/Ministry+of+Economy+and+Anti-Monopoly+Policy+to+take+over+functions...-a0276699534>> (посещение 19 января 2012 г.).
26. Информация о регулировании (на русском языке) доступна на сайте <<http://www.geo.gov.kg/index.php/ru/legislation/laws/24-regulations>> (посещение 17 апреля 2012 г.).
27. Создана по решению правительства Республики Кыргызстан № 136 от 20 февраля 2012 года.
28. См. «В Кыргызстане сокращают госаппарат. Цель – сэкономить, повысить эффективность», 23 января 2012 г., Центральная Азия Онлайн, адрес размещения в Интернете <http://www.centralasiaonline.com/en_GB/articles/caii/features/main/2012/01/23/feature-01> (посещение 24 января 2012 г.).
29. Джеймс М. Отто: «Реформирование сектора добычи полезных ископаемых: аналитическая основа», документ, представленный на семинаре по вопросам добычи полезных ископаемых, организованном Северным институтом по экологии и правам меньшинств 25–26 сентября 2008 года, адрес размещения в Интернете: <http://arcticcentre.ulapland.fi/docs/NIEM_mining_Otto_paper.pdf> (посещение 10 мая 2011 г.) стр. 1.

30. Махабат Баймырзаева: «Недостатки институциональной реформы в управлении государственным сектором: пример Кыргызстана», диссертация, представленная факультету USG университета Graduate School в Южной Калифорнии с целью исполнения требований для получения степени кандидата наук (государственное управление) (2010 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://digitallibrary.usc.edu/assetserver/controller/item/etd-Vaimyrzaeva-3613.pdf>> (посещение 26 октября 2011 г.) стр. 308.
31. Махабат Баймырзаева: Реформы государственного сектора Кыргызстана: 1991–2010. 34 международный журнал по вопросам государственного управления (2011), стр. 555–566, на стр 563.
32. Кыргызская Республика. Национальная стратегия развития на 2009–2011 гг., адрес размещения в Интернете: <<http://www.carecinstitute.org/uploads/docs/KGZ-Country-Development-Strategy-2009-2011-en.pdf>> (посещение 3 мая 2011 г.) стр. 51–52.
33. Закон о недрах № 42 от 2 июля 1997 года.
34. Кыргызская Республика. Национальная стратегия развития на 2009–2011 гг., адрес размещения в Интернете: <<http://www.carecinstitute.org/uploads/docs/KGZ-Country-Development-Strategy-2009-2011-en.pdf>> (посещение 3 мая 2011 г.) стр. 54.
35. Информация получена в ходе личного общения с Валентином Богдецким, членом правления Кыргызской горной ассоциации.
36. Руководящие положения по добыче полезных ископаемых и устойчивому развитию – Berlin II Guidelines for Mining and Sustainable Development (2002 г.), адрес размещения в Интернете: <http://commdev.org/files/903_file_Berlin_II_Guidelines.pdf> (посещение 5 мая 2011 г.) стр. 7.
37. Данный раздел подготовлен на основе информации, предоставленной Валентином Богдецким, Кыргызская горная ассоциация.
38. Информация получена в интервью с членом Кыргызской горной ассоциации Валентином Богдецким
39. См., в основном Валентин Богдецкий, Карыбек Ибраев и Джылдыз Абдырахманова: Горнодобывающая отрасль как источник экономического роста Кыргызстана. Всемирный Банк, Грант ИДФ по развитию потенциала в сферах руководства и управления потоками доходов для минеральных и природных ресурсов (2005). Доступно по адресу: <<http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningsourceeconomicgrowth.pdf>> (последнее посещение 10 мая 2011 года)
40. Всемирный банк: «Исследования лицензирования отраслей промышленности: горнодобывающая отрасль (2009 г.) адрес размещения в Интернете <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Sector_Licensing_Mining.pdf> (посещение 14 июня 2011 г.) стр. 41.
41. Шон Фаррелл (Sean Farrell) и другие авторы (ред.): «Добыча ископаемых.

- Положение о разведке и добыче полезных ископаемых в 32 юрисдикциях мира» (Завершение сделки, 2010 г.) стр. 78.
42. Проект Закона о недрах (март 2012 г.), адрес размещения в Интернете <www.eng.ibt.kg/index.php?option=com> (посещение 19 апреля 2012 г.)
 43. Парламент Кыргызстана принял Закон о недрах, 24.kg, 21 октября 2011 года, адрес размещения в Интернете <<http://eng.24.kg/politic/2011/10/21/21064.html>> (посещение 16 января 2012 г.)
 44. В Кыргызстане усиливается мониторинг за выдачей лицензий на месторождения полезных ископаемых, 24.kg, 4 октября 2011 года, адрес размещения в Интернете <<http://eng.24.kg/politic/2011/10/04/20709.html>> (посещение 16 января 2012 г.)
 45. Ст. 20 проекта Закона о недрах.
 46. Ст. 13 проекта Закона о недрах.
 47. Информация получена в интервью с членом правления Кыргызской горной ассоциации Валентином Богдецким, 10 августа 2011. Также ст. 14 («Геологическая информация о недрах») проекта Закона о недрах.
 48. Специальная рекламная секция «Business Week»: The Kyrgyz Republic Looks Ahead (Планы на будущее Кыргызской Республики) (заявление Валерия Тутыхина, советника директора бывшего Государственного агентства по геологии и природным ресурсам (теперь – Министерство природных ресурсов) и партнера юридической компании «Tiner & Partners») (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.businessweek.com/adsections/2009/pdf/122109_kyrgyz.pdf> (посещение 11 октября 2011 г.) стр. 6.
 49. См. Каликова и другие: «Бизнес в Кыргызской Республике: правовые аспекты» (2008 г.), адрес размещения в Интернете: <http://privatization.kt.kg/business_aspects_eng.pdf> (посещение 16 июня 2011 г.) стр. 80–81; а также статьи 10 и 16 Закона о недрах.
 50. См. Ст. 20 («Процедура получения прав на пользование недрами») проекта Закона о недрах. Законопроект предполагает проведение конкурентных торгов по месторождениям национального значения в соответствии со специальным решением правительства; аукционы будут проводиться по месторождениям, проявлениям или перспективным областям полезных ископаемых согласно списку, одобренному государственным агентством, отвечающим за добросовестное управление недрами.
 51. ЕЭК ООН: «Второй анализ экологических показателей: Кыргызстан» (ООН, 2009 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.unec.org/env/epr/epr_studies/Kyrgyzstan%20II%20En.pdf> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 39. Первоначально лицензия на поисково-разведочные работы выдается на период два года с последующим продлением на период до 10 лет, при условии соблюдения требований лицензионного соглашения. Лицензия на разработку месторождений полезных ископаемых (лицензия на добычу) вы-

дается на период, установленный на основании технической проектной документации, но не более чем на 20 лет с последующим продлением по мере истощения запасов месторождения (статьи 10–11 Закона о недрах).

52. Статья 21 проекта Закона о недрах.

53. Джон Тернер (John Thurner) и Майкл Боурасса (Michael Bourassa) *Горнодобывающая деятельность в 35 мировых юрисдикциях* (Лондон: юридическое исследование бизнеса, 2011 г.), стр. 106.

54. Однако эти самые «четко указанные причины» по-разному понимаются должностными лицами и инвесторами. Информация получена в ходе личного общения с Валентином Богдецким, членом правления Кыргызской горной ассоциации.

55. Статья 31–1 Закона о недрах № 42 от 2 июля 1997 с изменениями и дополнениями.

56. Шон Фаррелл (Sean Farrell) и другие авторы (ред.): «Добыча ископаемых. Положение о разведке и добыче полезных ископаемых в 32 юрисдикциях мира» (Завершение сделки, 2010 г.) стр. 78.

57. Там же. См. также раздел данного отчета о платежах за добычу полезных ископаемых.

58. Статья 46 проекта Закона о недрах.

59. Однако, необходимо обратить внимание на решение правительства страны «Об утверждении порядка

лицензирования и регулирования пользования недрами» (вступило в силу 28 апреля 2012 года), которое ставит под сомнение эффективность инвестиций в горнодобывающую отрасль Кыргызстана. Информация получена в ходе личного общения с Валентином Богдецким, членом правления Кыргызской горной ассоциации.

60. Положение о порядке лицензирования недропользования, утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики, 15 августа 2007 г., № 336 с изменениями и дополнениями, параграф 11.

61. Закон о концессиях и концессионных предприятиях Кыргызской Республики от 6 марта 1992 года.

62. Закон о соглашениях о разделе продукции, получаемой в ходе добычи минеральных ресурсов, № 49 от 10 апреля 2002.

63. Корпорация Cameco: «Ежегодная информационная форма на год (до 31 декабря 2007 г.)» (2008 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.cameco.com/common/pdf/investorgs/financial_reporting/aif/2007/Cameco_2007_AIF.pdf> (посещение 7 сентября 2011 г.) стр. 82.

64. Подписано правительством Кыргызской Республики и корпорацией Cameco, дополнено концессионным соглашением, которое подписано правительством страны и компанией Кумтор Голд в 1993 году.

65. См., например, Джозеф Фейлер (Jozsef Feiler): «Кумтор – отравленное

54 Обзор нормативно-правовой базы в области горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики.

- золото», в работе Ивоны Мальбазик (Ivona Malbasic) и Джозефа Фейлера: «Heavy Footprint. The World Bank and Environment in Europe and Central Asia» (Тяжелые последствия. Всемирный банк и окружающая среда в Европе и Центральной Азии (CEE Bankwatch, 2000 г.), адрес размещения в Интернете: <http://bankwatch.org/documents/heavy_footprint.pdf> (посещение 14 сентября 2011 г.) стр. 3.
66. Корпорация Camesco: «Ежегодная информационная форма на год (до 31 декабря 2007 г.)» (2008 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.camesco.com/common/pdf/investors/financial_reporting/aif/2007/Camesco_2007_AIF.pdf> (посещение 7 сентября 2011 г.) стр. 83.
67. См. Джеймс Отто (James Otto), Крейг Эндрюс (Craig Andrews), Фред Ковуд (Fred Sawood), Майкл Доггетт (Michael Doggett), Петро Гуй (Pietro Guj), Фрэнк Стермоул (Frank Stermole), Джон Стермоул (John Stermole) и Джон Тилтон (John Tilton): «Плата за право разработки недр. Глобальное исследование ее влияния на инвесторов, правительство и гражданское общество» (Всемирный банк, 2006 г.) стр. 248. О том, что в целом могут содержать соглашения о добыче полезных ископаемых, см. *там же* на стр. 248–249.
68. Налоговый кодекс от 2 октября 2008 г.
69. Информация получена в ходе личного общения с Валентином Богдецким, членом правления Кыргызской горной ассоциации. Обзор доступен по адресу (на русском языке): <<http://kenesh.kg/RU/Pages/ViewNews.aspx?id=8&NewsID=9068>> (посещение 2 июля 2012 года)
70. Всемирный банк: «Исследования лицензирования отраслей промышленности: горнодобывающая отрасль» (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Sector_Licensing_Mining.pdf> (посещение 14 июня 2011 г.) стр. 49.
71. «Кыргызстан отзывает лицензию на золоторудное месторождение Джеруй», Mineweb от 22 ноября 2010 г., адрес размещения в Интернете: <<http://www.mineweb.com/mineweb/view/mineweb/en/page504?oid=115528&sn=Detail>> (посещение 22 июня 2011 г.). Необходимо отметить, что правительство Кыргызстана дважды продляло лицензию на данное месторождение, однако компания так и не смогла найти финансирование для проекта.
72. Компания Kentor Gold Ltd: «Актуальные изменения по проекту Андаш» (28 июня 2011 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.kentorgold.com.au/admin/upload/2011%2006%2028%20Parliamentary%20Resolution%20v3.pdf>> (посещение 29 июня 2011 г.).
73. Всемирный банк: «Исследования лицензирования отраслей промышленности: горнодобывающая отрасль» (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Sector_Licensing_Mining.pdf> (посещение 14 июня 2011 г.) стр. 46.

74. Там же.
75. Джеймс Отто (James Otto), Крейг Эндрюс (Craig Andrews), Фред Ковуд (Fred Sawood), Майкл Доггетт (Michael Doggett), Петро Гуй (Pietro Gui), Фрэнк Стермоул (Frank Stermole), Джон Стермоул (John Stermole) и Джон Тилтон (John Tilton): «Плата за право разработки недр. Глобальное исследование ее влияния на инвесторов, правительство и гражданское общество» (Всемирный банк, 2006 г.) стр. 4. См. там же «Комплексный учет роялти в горнодобывающем секторе».
76. Согласно Налоговому кодексу КР, роялти за твердые полезные ископаемые, кроме золота и прочих драгоценных металлов, будет составлять 3% стоимости первичной товарной продукции. Роялти за золото и прочие драгоценные металлы будет составлять 5% для месторождений, имеющих промышленные запасы в объеме свыше 10 тонн, 3% для месторождений, имеющих запасы от 3 до 10 тонн, и 1% для месторождений с запасами менее 3 тонн. Статья 310 Налогового кодекса КР.
77. См. Статья 300(1) Налогового кодекса: следующие лица освобождаются от уплаты налогов за пользование недрами: 1) собственник земли или землепользователь, осуществляющий добычу общераспространенных полезных ископаемых и откачку подземных вод для некоммерческих целей на участке, принадлежащем ему или используемом им для личных целей.
78. См., в целом, Элима Каралаева: «Реформирование местно-
- го налогообложения в Республике Кыргызстан» (2010 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.nispa.org/files/conferences/2010/papers/201006141332520.Karalaeva14062010.doc>> (посещение 1 ноября 2011 г.).
79. Инвестиции.kg: «Шантаж от партии «Республика», публикация 24.kg от 14 октября 2011 г., адрес размещения в Интернете: <<http://eng.24.kg/business/2011/10/14/20918.html>> (посещение 19 октября 2011 г.).
80. Полезные ископаемые Кыргызстана. Эсенаманов начинает по-новому? 24.kg, 22 ноября 2011 года, адрес размещения в Интернете: <<http://eng.24.kg/business/2011/11/22/21653.html>> (посещение 16 января 2012 года).
81. Инвестиции.kg: «Шантаж от партии «Республика», публикация 24.kg от 14 октября 2011 г., адрес размещения в Интернете: <<http://eng.24.kg/business/2011/10/14/20918.html>> (посещение 19 октября 2011 г.).
82. Международный деловой совет, Кыргызстан, экспертное мнение: Мнение о неналоговых платежах, подготовлено Лидией Савиной (2011 г.), адрес размещения в Интернете: http://eng.abc.kg/analytics/experts_opinions/9 (посещение 17 ноября 2011 г.).
83. 'Полезные ископаемые Кыргызстана. Эсенаманов начинает по-новому? 24.kg, 22 ноября 2011 года, адрес размещения в Интернете: <<http://eng.24.kg/business/2011/11/22/21653.html>> (посещение 16 января 2012 года).

56 Обзор нормативно-правовой базы в области горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики.

84. Инвестиции.kg: «Шантаж от партии «Республика», публикация 24.kg от 14 октября 2011 г., адрес размещения в Интернете: <<http://eng.24.kg/business/2011/10/14/20918.html>> (посещение 19 октября 2011 г.).
85. Международный деловой совет, Кыргызстан, экспертное мнение: Мнение о неналоговых платежах, подготовлено Лидией Савиной (2011 г.), адрес размещения в Интернете: <http://eng.ibc.kg/analytics/experts_opinions/9> (посещение 17 ноября 2011 г.).
86. Там же.
87. Там же.
88. Кубан Аширкулов: «Горнорудные компании должны считаться с требованиями местного населения», K-News от 13 октября 2011 г., адрес размещения в Интернете: <http://translate.googleusercontent.com/translate_c?client=tmpg&hl=tr&langpair=ru|en&rurl=translate.google.com&twu=1&u=http://www.knews.kg/ru/econom/4366/&usg=ALkJrhjrVAE1cXPf_jpsQR19j9cHmSyABA> (посещение 19 октября 2011 г.).
89. Международный деловой совет, Кыргызстан, экспертное мнение: Мнение о неналоговых платежах, подготовлено Лидией Савиной (2011г.), адрес размещения в Интернете: <http://eng.ibc.kg/analytics/experts_opinions/9> (посещение 17 ноября 2011).
90. «Парламентский комитет в трех чтениях принял закон, который обязывает горнодобывающие компании отчислять 2% дохода в местные бюджеты Кыргызстана», Новости 24.kg 15 ноября 2011 года, адрес размещения в Интернете: <<http://eng.24.kg/politic/2011/11/15/21525.html>> (посещение 10 января 2012г.). Проект изменений в Закон Кыргызской Республики по обязательным неналоговым платежам доступен на сайте: <http://www.eng.ibc.kg/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=286_9b22bf432f17a70b99f824b20c4594a2&Itemid=67> (посещение 19 апреля 2012 года).
91. Всемирный банк: «Исследования лицензирования отраслей промышленности: добывающая отрасль» (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Sector_Licensing_Mining.pdf> (посещение 14 июня 2011 г.) стр. 37 и 51. Однако, по результатам исследования 2005 года Кыргызстан попал на средние позиции в вопросе налоговой нагрузки на добывающие компании. См. Валентин Богдецкий, Карыбек Ибраев и Жылдыз Абдырахманова: Горнодобывающая отрасль как источник экономического роста Кыргызстана. Всемирный Банк, Грант ИДФ по развитию потенциала в сферах руководства и управления потоками доходов для минеральных и природных ресурсов (2005). Доступно по адресу: <<http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningsourceeconomicgrowth.pdf>> (последнее посещение 10 мая 2011 года)
92. Всемирный банк: «Исследования лицензирования отраслей промышленности: угледобывающая отрасль» (2009 г.), адрес размещения в Ин-

- тернете: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Sector_Licensing_Mining.pdf> (посещение 14 июня 2011 г.) стр. 48.
93. Годовой отчет компании Kentor Gold за 2010 г., адрес размещения в Интернете: <<http://www.kentorgold.com.au/admin/upload/2011%2004%2027%20Kentor%20Gold%20Annual%20Report%202010.pdf>> (посещение 29 июня 2011 г.) стр. 10. Данный комментарий также распространяется на единую 10% ставку налога на прибыль и доход компаний.
94. Заявление Декеля Голана (Dekel Golan), Генерального директора компании Chaarat Gold Holdings Ltd., в Ки-деле: «Centerra, Stans & Chaarat Execs: Perspectives on Business in Kyrgyzstan» (Руководители компаний Centerra, Stans и Chaarat: перспективы ведения бизнеса в Кыргызстане), адрес размещения в Интернете: <<http://www.kidela.com/stans-energy-corp/centerra-stans-energy-and-chaarat-executives-our-perspective-on-business-in-kyrgyzstan>> (посещение 27 июня 2011 г.).
95. Информация получена в ходе личного общения с Валентином Богдецким, членом правления Кыргызской горной ассоциации.
96. В 2004 году ОЭСР рекомендовала, чтобы Кыргызстан сделал процесс лицензирования открытым для участия местного сообщества и НГО. См. ОЭСР: «Обеспечение соблюдения природоохранного законодательства в Кыргызской Республике: продвижение улучшений в природоохранной сфере и укрепление системы управления. Рекомендации по результатам анализа аналогов» (ОЭСР, 2005 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.oecd.org/dataoecd/27/40/37633519.pdf>> (посещение 4 мая 2011 г.) стр. 8.
97. ЕЭК ООН: «Второй анализ экологических показателей: Кыргызстан» (ООН, 2009 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.unesc.org/env/epr/epr_studies/Kyrgyzstan%20II%20En.pdf> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 39.
98. Информация получена в интервью с членом правления Кыргызской горной ассоциации Валентином Богдецким, 10 августа 2011 г.
99. Новости Energy-pedia news: «Кыргызстан: пересмотр законодательства о природных ресурсах и добыче полезных ископаемых» от 11 февраля 2008 года, адрес размещения в Интернете: <<http://www.energy-pedia.com/article.aspx?articleid=127684>> (посещение 1 июня 2011 г.).
100. Информация получена в ходе личного общения с Валентином Богдецким членом правления Кыргызской горной ассоциации.
101. «Депутаты парламента Кыргызстана предлагают ужесточить законодательство и выдачу лицензий на поисково-разведочные работы», информационное агентство 24.kg – сообщение от 15 февраля 2011 г., адрес размещения в Интернете: <<http://eng.24.kg/business/2011/02/15/16255.html>> (посещение 22 июня 2011 г.).

102. Министерство природных ресурсов: постановление № 4 от 26 января 2011 г.
103. 'Природные ресурсы Кыргызстана. Эсенаманов начинает по-новому?', Новости 24.kg, 22 ноября 2012 года, адрес размещения в Интернете <<http://eng.24.kg/business/2011/11/22/21653.html>> (посещение 16 января 2012 г.).
104. Чолпон Ногойбаева <http://www.asiacentral.es/uploads/kyrgyzstan_jan_feb2011.pdf> (посещение 29 июля 2011 г.) стр. 4.
105. Деирдре Тынан (Deirdre Tynan): Кыргызстан: Бишкек тормозит из-за собственных административных проволочек? Eurasia.org 16 мая 2011 года, адрес размещения в Интернете <<http://www.eurasianet.org/node/63494>> (посещение 23 июля 2011 г.).
106. «Раздел недр», Новости 24.kg 28 апреля 201 года, адрес размещения в Интернете <<http://eng.24.kg/business/2011/04/28/17878.html>> (посещение 12 августа 2011 г.).
107. Информация получена в ходе личного общения с Олегом Печенюком, директором НПО «Независимая экологическая экспертиза»
108. Геологическое исследование Финляндии реализует проекты, которые должны сделать разработку и использование геологической информации в странах Центральной Азии (вкл. Кыргызстан) более эффективной. Дополнительную информацию можно получить (на фин. языке) <http://www.gtk.fi/_system/print.html?from=/_system/In_focus/news_0051.html> (посещение 10 июля 2012 г.).
109. Регулируется Законом об экологической экспертизе, № 54 от 16 июня 1999 года; Закон об охране окружающей среды.
110. ЕЭК ООН: «Второй анализ экологических показателей: Кыргызстан» (ООН, 2009 г.) адрес размещения в Интернете <http://www.unec.org/env/epr/epr_studies/Kyrgyzstan%20II%20En.pdf> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 54–55.
111. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, §0, 25 февраля 1991 г., действует с 10 сентября 1997 г., 30 *Международные правовые материалы* (1991 г.) стр.802.
112. По результатам пилотного использования механизмов трансграничной ОВОС, специалисты общественной организации «Независимая экологическая экспертиза» организовали презентацию «Процедура ОВОС в трансграничном контексте» на встрече сторон Конвенции Эспо. <http://eco-expertise.org/?page_id=692&page=2> (на русском) (последнее посещение 2 июля 2012 года)
113. Татьяна Р. Захарченко: «На пути к прозрачности: сравнительное исследование постсоветских стран и Орхусской конвенции», непериодическая публикация института Кеннан № 303 (Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/OP%20303.pdf>> (посещение 13 июля 2011 г.) стр. 8.

114. Ирина Морозова: «Правовые системы и политические режимы в постсоциалистической Центральной Азии», Информационный бюллетень ИАС № 34 (2004 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.iias.nl/nl/34/IAS_NL34_16.pdf> (посещение 20 октября 2011 г.) стр. 16.
115. Татьяна Р. Захарченко: «На пути к прозрачности: сравнительное исследование постсоветских стран и Орхусской конвенции», неперiodическая публикация института Кеннан № 303 (Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/OP%20303.pdf>> (посещение 13 июля 2011 г.) стр. 16.
116. ЕЭК ООН: «Второй анализ экологических показателей: Кыргызстан» (ООН, 2009 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.unece.org/env/epr/epr_studies/Kyrgyzstan%20II%20En.pdf> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 59.
117. Отчет о реализации Орхусской конвенции: «Кыргызская Республика» 2010 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.unece.org/env/pp/reporting/NIRs%202011/Kyrgyzstan_NIR_2011_e.pdf> (посещение 4 мая 2011 г.) стр. 13.
118. Относительно процедур, см. *там же*.
119. *Там же* стр. 8. Много информации об участии общественности в Республике Кыргызстан доступно по адресу <<http://eco-expertise.org>>.
120. Европейский Эко Форум: «Отчет о реализации задачи по обеспечению участия общественности в рамках Орхусской конвенции» (2010 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.participate.org/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=62&task=finish&cid=138&catid=4> (посещение 13 октября 2011 г.) стр. 126.
121. Нуржан Джумабаев: «Environmental Policy and Politics in the Kyrgyz Republic: National Capacity for Environmental Policy and Management» («Экологическая политика в Кыргызской Республике: национальный потенциал для экологической политики и управления»), работа, предоставленная в Отделение экологии и экологической политики Центральноевропейского университета в рамках получения степени Магистра наук (2007 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.etd.ceu.hu/2008/aphdjno1.pdf>> (посещение 20 июня 2011 г.) стр. 67.
122. Для получения информации о соответствующих процедурах см. Отчет о реализации Орхусской конвенции: «Кыргызская Республика » (2010 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.unece.org/env/pp/reporting/NIRs%202011/Kyrgyzstan_NIR_2011_e.pdf> (посещение 4 мая 2011 г.).
123. По вопросам социального воздействия горнодобывающей промышленности в Кыргызстане также см. раздел о рисках горнодобывающей деятельности данного документа.
124. Джон-Марк Килиан (John-Mark Kilian): Решение социальных последствий горнодобывающей деятельности на сообщества для устойчивого развития, адрес размещения в Интернете:

- <http://www.swc.org.za/own_uploads/SIA.pdf> (посещение 17 августа 2011 г.) стр. 3.
125. Там же.
126. Инструкция о проведении государственной экологической экспертизы (1997 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/05/17/000334955_20100517054829/Rendered/INDEX/E24530P120118010EAMP1updated1060410.txt> (посещение 2 марта 2012 г.).
127. Там же, этапы 2 и 3.
128. Там же, этап 3.
129. Там же.
130. См., например, Wardell Armstrong International: Техничко-экономическое обоснование золотомедного проекта Андаш, Северный Кыргызстан, краткое содержание. Адрес размещения в Интернете. <http://www.aurummining.net/documents/d60efok2_1168337852.doc> (посещение 17 августа 2011 г.) стр. 22–23.
131. Пример проекта в Кыргызстане, см. Проект устойчивого развития Иссык-Куля, Кыргызская Республика, том 8. Социальная оценка (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.adb.org/Documents/Produced-under-TA/41548/41548-KGZ-DPTA-v8-SA.pdf>> (посещение 18 мая 2011 г.).
132. Наталья Яковлева: Корпоративная социальная ответственность в горнодобывающей промышленности (Ашгейт, 2005 г.) стр. 45.
133. Делойтте: Отслеживая тенденции 2011 «10 главных проблем, с которыми столкнутся горнодобывающие компании в следующем году», адрес размещения в Интернете: <http://www.deloitte.com/assets/Dcom-China/Local%20Assets/Documents/Industries/Energy%20and%20resources/cn_er_Mining_Tracking_the_trends_221210.pdf> (посещение 13 октября 2011 г.) стр. 5.
134. Например, ВБ совместно с Международным советом по горному делу и металлам разработали инструментарий местного развития, адрес размещения в Интернете <<http://www.icmm.com/page/629/community-development-toolkit-%5D>> (посещение 18 октября 2011 г.).
135. «Корпоративная социальная ответственность: шоу или реальность?» открытое интервью с Асель Арстанбековой, директором сети КСО бизнеса, адрес размещения в Интернете: <http://www.csrkz.org/index.php?option=com_content&view=article&id=829:corporate-social-responsibility-just-a-show-or-the-reality&catid=77:csr-experts-and-practitioners&Itemid=114> (посещение 5 августа 2011 г.).
136. Там же.
137. Там же.
138. Компания «Центerra Голд» в ответ на отчет СЕЕ «Бенквотч» «Между молотом и наковальней», 19 января 2010 года, адрес размещения в Интернете <<http://www.reports-and-materials.org/Centerra-Gold-response-re-CEE-Bankwatch-19-Jan-2010.doc>> (посещение 19 января 2010 г.).

- ние 14 октября 2011 г.) стр. 4. Для получения дополнительной информации о фонде см., например, «Кумтор Голд: Фонд развития области», адрес размещения в Интернете: <<http://www.kumtor.kg/en/media-relations/fund-of-area/>> (посещение 19 октября 2011 г.).
139. См. «Центерра Голд: Проект местного развития» (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.terrapinn.com/2009/ama/data/centertra.pdf>> (посещение 13 сентября 2011 г.).
140. См. Кентор Голд: «Политика устойчивости», адрес размещения в Интернете: <<http://www.kentorgold.com.au/sustainabilityPolicy.htm>> (посещение 29 июня 2011 г.).
141. Кентор Голд: Новости проекта Андаш (9 ноября 2010 г.) адрес размещения в Интернете: <<http://www.kentorgold.com.au/admin/upload/2010%2011%2009%20Project%20Update.pdf>> (посещение 28 июня 2011 г.) стр. 1.
142. *Там же.*
143. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики и ПРООН в Кыргызской Республике: «Кыргызстан. Окружающая среда и природные ресурсы для устойчивого развития» (ПРООН, 2007 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.adb.org/Documents/Assessments/Country-Environmental/KGZ/Environment-Natural-Resources-SustainableDevt.pdf>> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 30.
144. Для получения дополнительной информации см. Проект MMSD: «Breaking New Ground. Mining, Minerals and Sustainable Development» (Добычающая промышленность, полезные ископаемые и устойчивое развитие) (Earthscan, 2002 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.wbcsd.org/DocRoot/ev8jEJvTiMYd4mJhGGHQ/finalmmsdreport.pdf>> стр. 259–262. О воздействии на окружающую среду в результате горнодобывающей деятельности в Кыргызстане, см. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики: «Экологические перспективы Кыргызской Республики» (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <http://geodata.rrcap.unep.org/envt_outlook_reports/eco.pdf> (посещение 5 сентября 2011 г.) стр. 13–14.
145. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики и ПРООН в Кыргызской Республике: «Кыргызстан. Окружающая среда и природные ресурсы для устойчивого развития» (ПРООН, 2007 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.adb.org/Documents/Assessments/Country-Environmental/KGZ/Environment-Natural-Resources-SustainableDevt.pdf>> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 30.
146. ЕЭК ООН: «Второй анализ экологических показателей: Кыргызстан» (ООН, 2009 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.unec.org/env/epr/epr_studies/Kyrgyzstan%20II%20En.pdf> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 104.

147. Сборник документов ИПДО (ИПДО/ЕИТИ, 2005 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://eiti.org/files/document/sourcebookmarch05.pdf>> (посещение 3 мая 2011 г.) стр. 5.
148. Компания «Coffey International Development»: «Валидация инициативы прозрачности в горнодобывающей промышленности Кыргызстана (КЕИТИ) (2010 г.), адрес размещения в Интернете: <http://eiti.org/files/Kyrgyz_Republic_final_validation.pdf> (посещение 14 июня 2011 г.) стр. 24. По вопросу реализации ИПДО в Кыргызстане см там же.
149. Речь президента Кыргызской Республики г-жи Розы Отунбаевой на 5й Глобальной конференции ИПДО, Париж, 2 марта 2011 года, адрес размещения в Интернете: <<http://eiti.org/files/Speech%20by%20NE%20President%20of%20the%20Kyrgyz%20Republic%20Ms.%20Roza%20Otunbaeva%20at%20the%205th%20EITI%20Global%20Conference.doc>> посещение 7 июля 2011 г.) стр. 3.
150. Компания «Coffey International Development»: «Валидация инициативы прозрачности в горнодобывающей промышленности Кыргызстана (КЕИТИ) (2010 г.), адрес размещения в Интернете: <http://eiti.org/files/Kyrgyz_Republic_final_validation.pdf> (посещение 14 июня 2011 г.) стр. 28.
151. Калия Молдогазиева: Консорциум НГО по ИПДО, Кыргызстан и ИПДО: опыт пилотных стран. Международная конференция, Баку, Азербайджан, 6–8 апреля 2006 г. (Центр экономических и политических исследований, Азербайджан, 2006), адрес размещения в Интернете: <http://www.eiti-az.org/ts_gen/eng/feal/aprilConference_book.pdf> (посещение 9 июля 2011 г.) стр. 51–58 на стр. 56.
152. Например, компания «Центерра Голд» заявила в 2010 году, что *«не может быть никаких заверений относительно того, что ее активы будут объектом национализации, реквизиции или конфискации, законной или нет, со стороны какого-либо органа власти или ведомства. Аналогичным образом на работу компании «Центерра Голд» могут в различной степени влиять постановления правительства в связи с ограничением производства, контролем цен, контролем экспорта, налогами на прибыль, экспроприацией собственности, природоохранным законодательством, трудовым законодательством, вопросами безопасности на добывающих предприятиях и ежегодными платежами для поддержания минеральных ресурсов в надлежащем состоянии. Кроме того, не может быть гарантий того, что соглашения, которые имеются у компании «Центерра Голд» с правительствами данных стран, будут обеспечены правовой санкцией или обеспечат соответствующую защиту от любых вышеописанных рисков»*. Компания Centerra Gold Inc.: Комментарии и анализ руководства на 2010 финансовый год (заканчивающийся 31 декабря 2010 года), адрес размещения в Интернете: <http://www.centerragold.com/media/pdf/investors/financial_reports/annual/2010/2010_MDA.pdf> (посещение 4 октября 2011 г.) стр. 61.

153. ЕЭК ООН: «Второй анализ экологических показателей: Кыргызстан» (ООН, 2009 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.unecsc.org/env/epr/epr_studies/Kyrgyzstan%20II%20En.pdf> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 117.
154. Также см. Государственное агентство по защите окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики и ПРООН в Кыргызской Республике: «Кыргызстан. Окружающая среда и полезные ископаемые для устойчивого развития» (ПРООН, 2007 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.adb.org/Documents/Assessments/Country-Environmental/KGZ/Environment-Natural-Resources-SustainableDevt.pdf>> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 30.
155. Проект MMSD: «Breaking New Ground. Mining, Minerals and Sustainable Development» (Добывающая промышленность, полезные ископаемые и устойчивое развитие) (Earthscan, 2002 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.wbcsd.org/DocRoot/ev8jEJvTiMYd4mJhGGHQ/finalmmsdreport.pdf>> (посещение 3 мая 2011 г.) стр. xxxii.
156. См. Т. Жунусова и другие: «Threat Assessment Report. Regulatory Aspects of the Remediation and Rehabilitation of Nuclear Legacy in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan» (Отчет об оценке угроз. Нормативно-правовые аспекты восстановления и устранения последствий ядерного наследия Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана), Strålevern Rapport 2011:5, адрес размещения в Интернете: <<http://www.nrpa.no/dav/df5bbfdf54.pdf>> (посещение 12 октября 2011 г.) стр. 29.
157. Информация получена в интервью с членом правления Кыргызской горной ассоциации Валентином Богдецким, 10 августа 2011 г.
158. ЕЭК ООН: «Второй анализ экологических показателей: Кыргызстан» (ООН, 2009 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.unecsc.org/env/epr/epr_studies/Kyrgyzstan%20II%20En.pdf> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 109.
159. Там же.
160. См. Проект MMSD: «Breaking New Ground. Mining, Minerals and Sustainable Development» (Добывающая промышленность, полезные ископаемые и устойчивое развитие) (Earthscan, 2002 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.wbcsd.org/DocRoot/ev8jEJvTiMYd4mJhGGHQ/finalmmsdreport.pdf>> (посещение 3 мая 2011 г.) стр. 162–163.
161. Решение, принятое на Втором Всемирном конгрессе по охране природы, о защите и сохранении биологического разнообразия охраняемых территорий от негативного воздействия в результате разведки и добычи полезных ископаемых (октябрь 2000 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://liveassets.iucn.getunik.net/downloads/miniucnicmmtorfin.pdf>> (посещение – 3 мая 2011 г.), Приложение А.
162. Заявление о позиции Международного совета по горному делу и металлам: «Горное дело и охраняемые территории» (2003 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.icmm.com/document/43>> (посещение 29 ноября 2011 г.).

64 Обзор нормативно-правовой базы в области горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики.

163. Закон о Специальных охраняемых природных территориях, 31 марта 2011 г.
164. Джон (John Turner) и Майкл Боурасса (Michael Bourassa) *Горнодобывающая деятельность в 35 мировых юрисдикциях* (Лондон: юридическое исследование бизнеса, 2011 г.), стр. 107.
165. Информация получена в интервью с членом правления Кыргызской горной ассоциации Валентином Богдецким, 10 августа 2011 г.
166. Постановление правительства Кыргызстана № 374 от 13 июня 2009 года.
167. Информация получена в ходе личного общения с членом правления Кыргызской горной ассоциации Валентином Богдецким.
168. См. Оценку выполнения экологических стандартов, а также стандартов промышленной безопасности на руднике «Кумтор Голд». Отчет межведомственной государственной комиссии Кыргызской Республики (2011), адрес размещения в Интернете: <http://treelife.org.kg/images/files/kumtor_commission_report_28.12.2011_eng.zip> (посещение 23 февраля 2012 г.) стр. 22.
169. См. Оценку выполнения экологических стандартов, а также стандартов промышленной безопасности на руднике «Кумтор Голд». Отчет межведомственной государственной комиссии Республики Кыргызстан (2011), адрес размещения в Интернете: <http://treelife.org.kg/images/files/kumtor_commission_report_28.12.2011_eng.zip> (посещение 23 февраля 2012 г.) стр. 20 и 22.
170. Статья 38 Закона о недрах.
171. Информация получена в интервью с членом правления Кыргызской горной ассоциации Валентином Богдецким, 10 августа 2011 г.
172. Исполнительный совет ПРООН и миротворческие силы ООН: «Проект национальной программы Кыргызстана (2005–2010 гг.)», UN Doc. DP/DCP/KGZ.1 (2004 г.) стр. 2.
173. Грегори Глисон (Gregory Gleason), Асель Керимбекова и Светлана Кожирова: «Realism and the Small State: Evidence from Kyrgyzstan» (Реализм и маленькое государство: пример Кыргызстана), 45 международная политика (2008 г.) стр. 40–51, на стр. 46. Описание энтузиазма Кыргызстана на пути к реформам.
174. Валентин Богдецкий (ред.): «Горнодобывающая промышленность и устойчивое развитие в Кыргызстане» (МИОР и ВПСУР, 2002 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://pubs.iied.org/pdfs/Go0573.pdf>> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 69.
175. См. «Transparency International»: «Результаты исследования индекса восприятия коррупции в 2010 году», адрес размещения в Интернете: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results> (посещение 2 мая 2011 г.).
176. Ричард Помфрет (Richard Pomfret): «Resource Management and Transition

- in Central Asia, Azerbaijan, and Mongolia» (Управление ресурсами и переход к рыночной экономике в Центральной Азии, Азербайджане и Монголии), серия рабочих документов Института международной экономики Петерсона № 11–8 (2011 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.iie.com/publications/wp/wp11-8.pdf>> (посещение 27 июня 2011 г.) стр. 11.
177. Всемирный банк: «Исследования лицензирования отраслей промышленности: горнодобывающая отрасль» (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Sector_Licensing_Mining.pdf> стр. 39.
178. Бертельсманн Штифунг (Bertelsmann Stiftung): ВТИ 2010 – Кыргызстан Country Report (Отчет по Кыргызстану) (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_VTI2010/CIS/Kyrgyzstan.pdf> (посещение 26 октября 2011 г.) стр. 20.
179. В качестве иллюстрации, в Индексе экономической свободы 2011 года Кыргызстан занял 83 место из 179 стран. Благодаря усилиям последних лет по привлечению иностранных инвестиций в страну, фискальная свобода была оценена на довольно высоком уровне (92,6 баллов), но общая оценка была снижена на 55,0 баллов в связи с низкой инвестиционной свободой и прежде всего свободой для распространения коррупции, которая была оценена только в 19,0 баллов. См. Терри Миллер (Terry Miller), Ким Р. Хоумз (Kim R. Homes) и другие: «Индекс экономической свободы 2011 г.» (Фонд «Наследие» и Dow Jones & Company Inc, 2011 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.heritage.org/index/download>> (посещение 26 октября 2011 г.) стр. 8. По результатам последнего исследования Кыргызстан занял 87 место из 93 юрисдикций (по оценке только горнодобывающего сектора) в отношении индекса политического потенциала, при помощи которого измеряется общая привлекательность политики для горнодобывающих компаний. Фред МакМахон (Fred McMahon) и Мигель Сервантес (Miguel Cervantes): Ежегодное исследование горнодобывающих компаний, проводимое институтом Фрейзера (Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2011/2012 (2012), адрес размещения в интернете <<http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/mining-survey-2011-2012.pdf>> (посещение 19 апреля 2012 года).
180. Махабат Баймырзаева: «Недостатки институциональной реформы в управлении государственным сектором: пример Кыргызстана», диссертация, представленная факультету USG университета Graduate School в Южной Калифорнии вс целью выполнения требований для получения степени кандидата наук (государственное управление) (2010 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://digitallibrary.usc.edu/assetserver/controller/item/etd-Baimyrzaeva-3613.pdf>> (посещение 26 октября 2011 г.) стр. 261.
181. Это одна из проблем для Кыргызстана, так как нелегко заменить уходящих на пенсию специалистов теми, кто мог

бы проводить множественные оценки, предусмотренные законодательством. Информация получена в ходе личного общения с членом правления Кыргызской горной ассоциации Валентином Богдецким.

182. «Анализ систем по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства и результаты их применения в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии», (ОЭСР, 2003), адрес размещения в Интернете: <<http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/36863620.pdf>> (посещение 23 мая 2012 г.) стр. 3.
183. ОЭСР: «Контроль соблюдения природоохранного законодательства в Кыргызской Республике: продвижение улучшений в природоохранной сфере и укрепление системы управления. Рекомендации по результатам анализа аналогов» (ОЭСР, 2005 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.oecd.org/dataoecd/27/40/37633519.pdf>> (посещение 4 мая 2011 г.) стр. 7; и «Анализ систем по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства и результаты их применения в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии», восьмая ежегодная встреча Сети по реализации программ природоохранного регулирования ВЕКЦА, 12–13 июня 2006 г., Док. REPOIN(2006)8/Eng, адрес размещения в Интернете: <<http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/36863620.pdf>> (посещение 13 мая 2011 г.) стр. 3.
184. См. также ОЭСР: «Контроль соблюдения природоохранного законодательства в Кыргызской Республике: продвижение улучшений в природоохранной сфере и укрепление системы управления. Рекомендации по результатам анализа аналогов» (ОЭСР, 2005 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.oecd.org/dataoecd/27/40/37633519.pdf>> (посещение 4 мая 2011 г.) стр. 18.
185. Информация получена в интервью с членом правления Кыргызской горной ассоциации Валентином Богдецким, 10 августа 2011 г.
186. *Там же*. Например, лицензионная комиссия может отказать в продлении лицензии на добычу ввиду низкой информативности отчета компании.
187. См. Государственное агентство по защите окружающей среды и лесному хозяйству при правительстве Республики Кыргызстан и ПРООН в Республике Кыргызстан: «Кыргызстан. Окружающая среда и полезные ископаемые для устойчивого развития» (ПРООН, 2007 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.adb.org/Documents/Assessments/Country-Environmental/KGZ/Environment-Natural-Resources-SustainableDevt.pdf>> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 54. Государственная деятельность в области природоохранного мониторинга критиковалась за непрозрачность в связи с наличием у представителей органов власти личной заинтересованности/участия в работе горнодобывающих компаний (в качестве главного акционера). Повидимому, отчасти данная проблема была одной из причин печально известного происшествия с цианидом, которое произошло в 1998 году. См. сеть НПО «Бенквоч»: «Горы золота. Месторождение Кумтор в Кыргыз-

ской Республике» (2002 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.nodirtygold.org/pubs/200205%20CEE_Bankwatch_Report.pdf> (посещение 7 июля 2011 г.) стр. 41.

188. ЕЭК ООН: «Второй анализ экологических показателей: Кыргызстан» (ООН, 2009 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.unecsc.org/env/epr/epr_studies/Kyrgyzstan%20II%20En.pdf> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 40.

189. Недавно имел место инцидент, связанный с проверками участка добычи парламентом Кыргызстана. Различные парламентские фракции выразили желание посетить месторождение золота Кумтор (второй визит за год) для того, чтобы увидеть реальное состояние дел на участке месторождения, то есть убедиться, что на объекте соблюдаются стандарты безопасности и защиты окружающей среды. В результате, в сентябре 2011 года совместно с руководством компании, осуществляющей эксплуатацию месторождения, был организован визит на Кумтор. Вскоре после посещения месторождения новый парламентский комитет предпринял попытку посетить месторождение Кумтор. Новая группа не дождалась результатов работы предыдущего комитета, посетившего Кумтор ранее, а также не согласовала свои действия каким-либо образом. Компания не хотела давать согласие на посещение своего объекта, поскольку визит был без уведомления (и поэтому мог быть связан с риском с точки зрения вопросов безопасности и охраны здоровья). Члены парламента выразили протест против такого решения. Компания, осуществляющая

эксплуатацию месторождения Кумтор, настаивала на том, что все посетители должны соблюдать соответствующие процедуры допуска. Компания заявила, что придерживается принципов прозрачности и открыта для диалога и конструктивного сотрудничества со всеми государственными ведомствами и НГО при условии, что соблюдаются надлежащие процедуры и правила. Месторождение золота Кумтор: «Официальное заявление», адрес размещения в Интернете: <<http://www.kumtor.kg/en/news/ofisialnoe-zayavlenie/>> (посещение 19 октября 2011 г.).

190. Ст. 45 Закона об охране окружающей среды, № 53 от 16 июня 2009 года.

191. См. также Проект MMSD: «Breaking New Ground. Mining, Minerals and Sustainable Development» (Добывающая промышленность, полезные ископаемые и устойчивое развитие) (Earthscan, 2002 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.wbcsd.org/DocRoot/ev8jEJvTiMYd4mJhGGHQ/finalmmsdreport.pdf>> (посещение 3 мая 2011 г.) стр. 302.

192. Проект MMSD: «Breaking New Ground. Mining, Minerals and Sustainable Development» (Добывающая промышленность, полезные ископаемые и устойчивое развитие) (Earthscan, 2002 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.wbcsd.org/DocRoot/ev8jEJvTiMYd4mJhGGHQ/finalmmsdreport.pdf>> (посещение 3 мая 2011 г.) стр. 147.

193. Кыргызская Республика. Национальная стратегия развития на 2009–2011 гг., адрес размещения в Интере-

- re: <<http://www.carecinstitute.org/uploads/docs/KGZ-Country-Development-Strategy-2009-2011-en.pdf>> (посещение 3 мая 2011 г.) стр. 53.
194. Там же.
195. Мехмет Диккая и Ибрагим Келес: «Анализ прямых иностранных инвестиций в Кыргызстане», 25 исследование в Центральной Азии (2006 г.) стр. 149–156, на стр. 151; и ЭСКАТО ООН: «Кыргызстан, прямые иностранные инвестиции в экономике стран Центральной Азии и Кавказа: политики и прочие аспекты». Исследования в сфере торговли и инвестиций № 50 (2003 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.unescap.org/tid/publication/char3d_2255.pdf> (посещение 3 октября 2011 г.) стр. 136–177, на стр. 165.
196. ОЭСР: «Прогресс в модернизации экологического законодательства и обеспечении его соблюдения в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии», Doc. ENV/EPOC/EAP(2007)5 (2007 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/22/39236907.pdf>> (посещение 15 июня 2011 г.) стр. 17.
197. По итогам оценки общей бизнес среды в Кыргызстане страна получила 70-е место в мировом рейтинге стран, участвовавших в исследовании, с благоприятными условиями для ведения бизнеса в 2012 году. В исследовании 2011 года Кыргызстан занимал 67 позицию. МФК: «Ведение бизнеса в 2012 году. Ведение бизнеса в более прозрачном мире (2011 г.)», адрес размещения в Интернете: <www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2012> (посещение 27 октября 2011 г.).
198. Всемирный банк: «Исследования лицензирования отраслей промышленности: горнодобывающая отрасль» (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Sector_Licensing_Mining.pdf> (посещение 14 июня 2011 г.) стр. 37.
199. Джим Уолкер и Стив Ховард (Jim Walker and Steve Howard): «Finding the Way Forward. How Could Voluntary Action Move Mining Towards Sustainable Development?» (Путь вперед. Добровольное переориентирование горнодобывающей деятельности на устойчивое развитие) (ИЕД, 2002 г.), адрес размещения в Интернете: <<http://pubs.iied.org/pdfs/9203ИЕД.pdf>> (посещение 2 мая 2011 г.) стр. 10.
200. Информация получена в ходе личного общения с Валентином Богдецким, членом правления Кыргызской горной ассоциации.
201. См. сеть НПО «Бенквоч»: «Горы золота. Месторождение Кумтор в Кыргызской Республике» (2002 г.), адрес размещения в Интернете: <http://www.nodirtygold.org/pubs/200205%20CEE_Bankwatch_Report.pdf> (посещение 7 июля 2011 г.) стр. 20.
202. Согласно критическому отчету, опубликованному в 2009 году, лицензирование в горнодобывающей отрасли Кыргызстана «испорчено коррупцией и кумовством». НПО «Бенквоч»: «Some Aspects of EITI as

Performed by Mining Companies. Can a Model Mining Agreement Come into Being in Kyrgyzstan?» («Некоторые аспекты ИПДО, реализуемые добывающими компаниями. Может ли в Кыргызстане появиться образцовое соглашение о добыче полезных ископаемых?») (2009 г.), адрес размещения в Интернете: <http://bankwatch.org/documents/EITI__mining_2009.pdf> (посещение 28 сентября 2011 г.) стр. 3.

203. Бакыт Ибраимов: «Кыргызстан за прозрачность добывающей отрасли», CentralAsiaOnline.com от 22 июля 2011 г., адрес размещения в Интернете: <http://www.centralasiaonline.com/coo/oon/caii/xhtml/en_GB/features/caii/features/main/2011/07/22/feature-01> (посещение 17 августа 2011 г.).

204. *Там же.*

205. *Там же.*

206. *Там же.*

207. *Там же.*

