

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

КОШОЙБЕК АЙБЕК
преподаватель кафедры
административного и
финансового права КГЮА
ualibrary@mail.ru

***Аннотация:** В статье исследованы ранние исторические этапы развития недропользования в Кыргызстане со времени нахождения республики в составе СССР до 90-х годов. Выявлены общие традиционные тенденции совершенствования отрасли. В этот исторический период отмечено бурное развитие институтов недропользования, отмечены нормативные правовые источники, действующие в Кыргызской Республике на сегодняшний день.*

***Annotation:** In article early historical stages of development of subsurface use in Kyrgyzstan since finding of the republic as a part of the USSR till 90th years are investigated. The general traditional tendencies of improvement of branch are revealed. During this historical period rapid development of institutes of subsurface use is noted, the standard legal sources operating in the Kyrgyz Republic today are noted.*

Первой страной на территории постсоветского пространства по крупномасштабному промышленному освоению минеральных ресурсов и драгоценных металлов была Россия, отдавшая свыше половины месторождений в руки иностранных монополий. Государственная монополия на добычу, очистку и куплю-продажу драгоценных металлов была введена в России в 1918 году. В это же время был основан Институт по изучению платины и других благородных металлов при Академии наук, который в 1934 г. вошел в состав Института общей и неорганической химии АН СССР.

После революции 1917 года государство национализировало основные средства производства, распространив на них право исключительной собственности государства. Декреты «О земле» (1917 г.) и «О социализации земли» (1918 г.) отменили право частной собственности на землю - все недра земли, воды, леса и живые силы природы перешли в собственность советского государства. Однако, несмотря на введение столь важного положения, координационно изменяющего отношения в сфере земле и, соответственно недропользования, порядок и способы эксплуатации недр этими актами определены не были.

Декрет о недрах земли, принятый СНК СССР в 1920 г. [1] стал первым специальным актом по горному праву. Декрет отменил, все акты и договоры частных лиц на недра и закрепил монопольное положение государства в отношении добычи полезных ископаемых в лице Горного Совета Всесоюзного Совета Народного Хозяйства (ВСНХ), в состав которого вошел прежний Геологический комитет России. Значительно ограничила принцип горной свободы «Инструкция о порядке отвода для нужд горной промышленности поверхности и недр земных» [2]. Инструкция, в частности, установила особый порядок поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых. Согласно Инструкции горная свобода допускалась лишь в отношении поиска полезных ископаемых, не влекущего за собой земляных работ и рубки леса и заключающегося только в поверхностном обзоре местности.

Тем не менее, из-за необходимости использования капиталистических средств производства в национальной экономике, Инструкцией было предоставлено право производить на общественных землях поиски, разведку и добычу золота, платины и арендовать от государства золото и платиновые предприятия и прииски. В данной связи Всесоюзный Совет Народного Хозяйства (ВСНХ) установил перечень предприятий, которые остаются в исключительной эксплуатации на определенных условиях. Это же положение изменило ст. 3 Декрета о недрах.

7 июля 1923 г. было принято «Положение о недрах земли и разработке их», отменивший Декрет о недрах. Постановлением ЦИК СССР от 13 июля 1923 г. В указанном Положении был закреплен принцип горной свободы в области эксплуатации недр и распределения добычи полезных ископаемых, а также предоставление права производства горно-промысловых работ, поисков, добычи и переработки полезных ископаемых всем гражданам и юридическим лицам СССР, а с разрешения СНК РСФСР и иностранным гражданам и их юридическим лицам [1].

Положение распространялось на территории всех союзных республик. Так, ст.ст. 160, 168, 170, 176 и 178 Земельного Кодекса Киргизской АССР, введенного в действие также в 1923 г., предусматривалось предоставление земель, порядок их использования и контроля на особых основаниях - концессии, аренды и т.д. [3].

Постановлением ЦИК СССР от 1923 г. устанавливались специальные сборы за пользование недрами: 1) подесятинная плата; 2) долевое отчисление с продукта добычи. Долевое отчисление с продукта добычи не должно было превышать пяти процентов от его стоимости. Передача государственным предприятиям в эксплуатацию открытых уже месторождений полезных ископаемых осуществлялось Главным Управлением горной промышленности Всесоюзного Совета Народного Хозяйства (ВСНХ) СССР. Вместе с тем предусматривалось:

1) предоставление государственным предприятиям преимущественного перед другими соискателями права на разработку месторождений;

2) за пользование отводами, предоставленными в аренду, с арендатора, помимо арендной платы, которая устанавливалась ВСНХ СССР, в каждом отдельном случае должна была взыскиваться ежегодная подесятинная плата за каждую десятину, вошедшую в состав отвода, предоставленного арендатору [4], что, несомненно, способствовало сбережению земельных ресурсов.

С развитием горнодобывающей промышленности «Положение о недрах земли и разработке их» перестало соответствовать характеру регулируемых отношений, поэтому в 1927 г. появился новый нормативный акт - Горное положение Союза ССР, утвержденный ЦИК и СНК СССР [5]. Этим документом к ведению ВСНХ были отнесены отношения по:

- свободному учету всех горных богатств Союза ССР и союзных республик;
- распоряжению месторождениями полезных ископаемых и производству геологических работ общесоюзного значения на всей территории СССР;
- установлению горнопромышленного надзора.

Горное положение, тем не менее, сохранило принцип горной свободы, согласно которому всем гражданам и юридическим лицам предоставлялось право заниматься поисками, разведкой и разработкой месторождений полезных ископаемых. В Горном положении подробно регламентировались права и обязанности первооткрывателя, который подав заявку в установленном порядке соответствующим органам, получало исключительное право на разведку и разработку открытого им месторождения. В то же время, Горное положение усилило контроль государственных органов за разработкой месторождений, а также ввело их новую классификацию. В частности, месторождения, согласно новой схеме административно-территориального деления теперь делились на три категории:

- 1) местные,
- 2) республиканские,

3) общесоюзные.

В первой половине 20-х годов в горном деле в СССР получила распространение аренда государственной собственности кооперативными артелями и частными предпринимателями, преимущественно в каменноугольной и золотодобывающей промышленности, в соответствии с Постановлением Совнаркома РСФСР от 5 июня 1921 г. «О порядке сдачи в аренду предприятий, подведомственных ВСНХ» [6].

Наиболее распространенной формой регулирования отношений в области горнодобывающей промышленности стала концессия. В концессионных договорах, заключенных в этот период, специально оговаривались вопросы обеспечения концессионерами рациональной разработки месторождений, обогащения и транспортировки добываемых ими руд. В период с 1921 по 1927 г. было создано двадцать пять концессионных предприятий, [7].

В конце 20-х гг. был в СССР образован руководящий орган геологической службы страны в виде Комитета по делам геологии при Совете Народных Комиссаров СССР. Также была расширена подготовка кадров с высшим и средним образованием для геологических организаций.

В 30-е годы ряд статей Горного положения 1927 г. перестал действовать, часть из них была отменена законодательным порядком, часть - фактически не применялась для регулирования горных отношений, прежде всего это относится к тем нормам, которые регулировали и допускали частное предпринимательство в горном деле. Данный период характеризовался тем, что на законодательном уровне были созданы условия, которые не давали возможности частным горнопромышленникам производить беспорядочные поиски и разработку месторождений полезных ископаемых [8,с.18]. Эти работы могли вестись в определенных рамках, исключающих частную собственность на недра и ограничивающих эксплуатацию человека человеком. При этом право распоряжения недрами и общее руководство горным делом были исключительной прерогативой государства, которое в необходимых случаях могло отказать в предоставлении месторождения под разработку [8, с.18].

После Великой Отечественной войны, в 1947 г., было образовано Министерство геологии СССР с многочисленными подчиненными организациями, обслуживающими территории союзных республик, краев и областей. Наряду с централизованной системой государственной геологической службы развиваются отраслевые геологические организации в министерствах, занятых разработками месторождений нефти, угля, черных, цветных, редких и драгоценных металлов, неметаллических полезных ископаемых [8,с.18].

За период 1950-1990 гг., который по праву называют золотым веком развития минерально-сырьевой базы СССР, добыча нефти в СССР увеличилась в 15 раз (с 38 до более 600 млн. т), газа – в 140 раз (в СССР - 5,8 и 815 млрд. куб. м), угля - в 2,15 раза (205 и 444 млн. т), производство железных руд - в 6 раз (39,6 и 240 млн. т). Также значительно увеличилась переработка и выпуск цветных, редких, благородных металлов, минеральных удобрений. Соответственно быстрыми темпами шел рост внутреннего потребления энергии и всех видов минерального сырья [9, с.69].

С 1975 по 1989 г. в СССР в целях поисков и разведки ежегодно бурилось более 20 млн. м скважин, проходило более 1 млн. м разведочных шурфов и около 500 тыс. м подземных разведочных выработок (штолен, штреков, квершлагов, стволов и др.). За последние десятилетия XX в. появились новые горнопромышленные районы. Так, в частности, в начале 80-х годов в Киргизии развивалась урановая промышленность.

В 1985 г. геологическая служба СССР достигла пика своего развития, объемы финансирования геологоразведочных работ и геологических исследований были максимальными за всю историю страны. Министерство геологии СССР (600 000 рабочих мест) сумело открыть и разведать тысячи месторождений всех видов полезных ископаемых [8,с.18]. В стратегическом режиме Кабинет Министров выбирал наиболее

крупное месторождение, которое, как правило, как и горнодобывающий комплекс, становилось градообразующим. При фактическом отсутствии конкуренции (за исключением этапа утверждения запасов месторождений), геологи, технологи и экономисты определяли судьбу месторождений и регионов.

В основе правовых отношений данного периода лежали Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах от 9 июля 1975 г. [10], пришедшие на смену Горному положению 1927 г. В 1976 – 1977 г.г. были приняты кодексы о недрах в союзных республиках.

Так, в частности, первый Кодекс Киргизской ССР о недрах [11] был принят в 1977 году и действовал по 1992-й. В соответствии с советской доктриной Кодекс устанавливал правила, обеспечивающие возрастающие потребности страны в минеральном сырье. В качестве правовой идеи было выделено два принципа: рационального использования недр и сохранения природных богатств для будущих поколений. Право недропользования государством предоставлялось предприятиям, организациям и гражданам СССР.

Однако, во-первых, в условиях командно-административной системы Киргизия не имела непосредственных отношений к своим богатствам. Общественные отношения, связанные с использованием и охраной недр, регулировались законами бывшего Союза, а собственниками недр, по существу выступали союзные министерства и ведомства, соответственно Киргизия, также как и другие союзные республики, могла лишь оставаться сырьевым придатком бывшего Союза.

К ведению же Союза ССР законодательством о недрах относилось:

- распоряжение единым государственным фондом недр в пределах, необходимых для осуществления полномочий Союза ССР в соответствии с Конституцией СССР;
- установление основных положений и определение единой технической политики в области использования и охраны недр;
- государственный надзор и контроль за использованием и охраной недр, за ведением работ по геологическому изучению недр и установление порядка осуществления надзора и контроля;
- установление общесоюзных планов охраны недр и рационального использования минеральных ресурсов;
- регулирование других вопросов в области использования и охраны недр в соответствии с Конституцией СССР и Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах.

В таких условиях развитие сырьевой базы Кыргызстана в социалистический период шло в основном по пути ее приспособления к интересам бывшего СССР. В Концепции развития геологоразведочных работ и совершенствования регулирования недропользования в Кыргызской Республике, по данному вопросу подчеркивается, что директивные и плановые органы требовали открытия только крупных или уникальных месторождений. В сферу геологического изучения не включались многие виды полезных ископаемых, месторождения которых были известны в других регионах СССР [12].

Созданная к началу 90-х годов в Кыргызстане минерально-сырьевая база по объему и качеству в полной мере соответствовала условиям плановой экономики социализма с государственной дотацией планово-убыточных предприятий или нулевой рентабельностью многих из них. С переходом экономики республики на рыночные отношения, в условиях нестабильной конъюнктуры сырья, жесткой конкуренции на внешнем рынке, разрыва производственных связей с предприятиями-смежниками или потребителями товарной продукции некоторые рудники оказались на грани банкротства или были закрыты. Прекратилась разработка ртутных месторождений Чаувай и Чонкой, месторождения редкоземельных элементов Кутессай II. В угольной промышленности ликвидированы шахты «Центральная» на месторождении Согуты и «Ленинского Комсомола» на месторождении Кызыл-Кия [12].

Все это наложило отпечаток как на развитие правовой концепции регулирования отношений по недропользованию, так и в целом на правотворческую работу в указанной сфере и сферах, опосредовано связанных с ними. Унитарный по своему характеру бывший Союз, заранее обуславливал необходимость текстуального воспроизведения союзных норм в республиканских законах, что исключало любую инициативу в правотворчестве, возможность учета местных условий и особенностей при решении тех или иных отраслевых задач. Кодекс Киргизской ССР о недрах 1977 г., с этой точки зрения, является классическим примером.

Кодекс Киргизской ССР о недрах 1977 г. был последним основным законодательным актом, регулирующим горные отношения, в период до получения Кыргызской Республикой независимости [13], и провозглашавшим недра Кыргызстана составным единого государственного фонда Союза ССР.

В 1992 году в суверенном Кыргызстане был принят пришедший на смену Кодексу 1977 года, новый Закон Республики Кыргызстан «О недрах» [14]. Основными целями и задачами названного нормативного акта стали: комплексное и рациональное использование недр; охрана и восполнение минеральносырьевой базы в интересах нынешнего и будущих поколений. Недра продолжали оставаться в собственности государства, а право пользования предоставлялось путем выдачи лицензий через аукционы и конкурсы. Однако, получение Кыргызстаном независимости и переход к рыночным отношениям позволили в официальном порядке заявить о признании Республики полновластным «хозяином» своих природных ресурсов - земель, недр, лесов и вод.

Закон, также как и Кодекс Киргизской ССР, регулировал определенные виды деятельности инвестора. Однако требовались существенные реформы в сфере инвестиционной деятельности для привлечения инвестора в сферу недропользования. В данной связи в целях стимулирования привлечения и повышения эффективности использования иностранных инвестиций для решения приоритетных задач развития экономики Кыргызстана в 1994 году выходит Указ Президента КР от 6 сентября 1994 года N УП-234 «О дополнительных гарантиях для иностранных инвесторов в Кыргызской Республике» [15]. Среди дополнительных гарантий иностранным инвесторам Указ предоставил:

- привилегированный правовой режим иностранных инвестиций (во всяком случае, не менее благоприятный, чем правовой режим для инвестиций, осуществляемых юридическими лицами и гражданами Кыргызской Республики);
- гарантию репатриации капитала, а также беспрепятственный вывоз прибыли или ее части в виде иностранной валюты, продукции собственного производства или купленных на рынке товаров и услуг;
- отменил взимание 5 процентного налога от суммы прибыли, вывозимой иностранными инвесторами, освобожденными от уплаты налога с прибыли.

В части реализации Указа, Правительству Кыргызской Республики было поручено завершение в 1994 году процесса переговоров с иностранными государствами по заключению соглашений о взаимной защите и поощрению инвестиций, а также с соответствующими международными организациями - по подписанию международных конвенций по защите и страхованию иностранных инвестиций.

В 2000 году Президент Кыргызской Республики А.Акаев подписывает Закон «О ратификации Конвенции о защите прав инвестора» [16], подписанной в рамках Содружества Независимых Государств 28 марта 1997 года в городе Москве [17]. Это явилось важным условием соблюдения международного инвестиционного климата, способствующим притоку иностранного капитала в экономику республики.

После принятия Закон о недрах 1992 года неоднократно дорабатывался, но у местных органов оставались большие полномочия: они могли согласовывать условия предоставления прав на недра; размер платежей; отстаивать интересы населения; имели право выдачи разрешений на разработку месторождений местного значения и по

месторождениям общераспространенных ископаемых; имели так называемое право вето – могли вводить ограничения на недропользование на территории населенных пунктов, пригородов (при угрозе населению и окружающей среде).

Порядок распределения платежей за недропользование закон определял следующим образом: бюджет района получал 30%, область – 20%, республика – 50%. За местные же разработки и месторождения общераспространенных ресурсов (песок, известняк и проч.) бюджет района или города получал все 100%.

После 1992-го приняли свои первые законы о недропользовании и другие суверенные соседи: Россия и Казахстан – в 1992-м, Узбекистан, Таджикистан и Украина – в 1994-м. Тогда же, в 1992 году, в Кыргызстане был принят еще один важнейший в сфере недропользования документ – Закон «О концессиях и концессионных предприятиях» [18]. Закон стал основой выдачи концессии и заключения концессионного договора по золоторудному месторождению «Кумтор».

В 1998 году в Кыргызстане была обоснована Концепция развития геологоразведочных работ и совершенствования регулирования недропользования в Кыргызской Республике [19]. В Концепции нашли свое детальное освещение вопросы, связанные с основными проблемами, тенденциями и стратегией геологоразведочных и геологопоисковых работ в Кыргызской Республике.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. СУ РСФСР, 1920, №36, ст. 171.
2. Горное дело. 1921, № 3.
3. Земельный Кодекс Киргизской АССР. Оренбург, 1923.
4. Вестник ЦИК СНК и СТО СССР, 1923.
5. СЗСССР, 1927, № 63, ст. 687.
6. ЦГНАХ СССР. Ф. 7024. Оп. 1. Д. 232. Л. 21.
7. Ерофеева Е.В. Ленинское учение о госкапитализме в переходный период к социализму. М. «Экономика». 1969.
8. Мухитдинов Н.Б., Мороз С.П. Горное право. Учебное пособие. Алматы, 1999 г.(404 с).
9. Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильященко Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования. Алма-ата. «Наука» 1985 г. С. 69 (150 с).
10. Изменения и дополнения см. Ведомости Верховного Совета СССР, 1979, 39, ст. 643.
11. Кодекс Кирг. ССР от 22 ноября 1977 года N 2063-X «Кодекс Киргизской ССР о недрах»//И-пС «ТОКТОМ».
12. Концепция развития геологоразведочных работ и совершенствования регулирования недропользования в Кыргызской Республике. Одобрена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 июля 1998 года N 418//И-пС «ТОКТОМ».
13. Постановление Верховного Совета Республики Кыргызстан «О Декларации о государственной независимости Республики Кыргызстан» от 31 августа 1991 года N 577-XII//И-пС «ТОКТОМ».
14. Закон Республики Кыргызстан о недрах» от 15 декабря 1992 года N 1066-XII//И-пС «ТОКТОМ».
15. Указ Президента КР от 6 сентября 1994 года N УП-234 «О дополнительных гарантиях для иностранных инвесторов в Кыргызской Республике»//И-пС «ТОКТОМ».
16. Закон «О ратификации Конвенции о защите прав инвестора» от 3 марта 2000 года N 48//И-пС «ТОКТОМ».
17. Конвенция «о защите прав инвестора». г.Москва от 28 марта 1997 года//И-пС «ТОКТОМ».
18. Закон РК от 6 марта 1992 года N 850-XII «О концессиях и концессионных предприятиях в Республике Кыргызстан»//И-пС «ТОКТОМ».

19. Концепция развития геологоразведочных работ и совершенствования регулирования недропользования в Кыргызской Республике. Одобрена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 июля 1998 года N 418//И-пС «ТОКТОМ».