

ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ ОТРАСЛЬ КЫРГЫЗСТАНА: НОВЕЛЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

М.А. Мадыков

Рассматривается современный этап развития законодательства Кыргызской Республики в сфере недропользования в свете предлагаемых законодательных изменений, а также преобразования всей системы государственного управления.

Ключевые слова: недропользование; изменения законодательства; инвестиции; лицензирование; концессия; земельные права.

Сталкиваясь на протяжении многих лет с серьезными проблемами, экономика Кыргызской Республики находится на “поворотном” этапе. Мы имеем возможность сделать большой рывок в нашем развитии, наблюдая серьезные изменения почти во всех сферах системы государственного регулирования, а именно: реорганизацию правительства; создание новых органов государственной власти и структур, отвечающих за инвестиционную политику, таких, как Фонд развития и Центральное агентство по развитию, инвестициям и инновациям; укрепление системы налогообложения и системы ценообразования; приватизацию стратегических активов в электроэнергетике и телекоммуникационной отрасли.

Реформа в горнодобывающей промышленности является ключевой. Осуществление реформы будет основываться на предлагаемых проектах новых законов и положений, среди которых Закон о горной концессии, Закон о недрах, Закон об охране недр, Закон о соглашениях о разделе продукции, изменении существующих Налогового и Земельного кодексов. По мнению

экспертов, “на данный момент эти законы находятся лишь на стадии обсуждения, однако их основные положения, вероятно, останутся, и законы будут приняты и вступят в силу в 2010 году” [1, 50–52].

Министерство природных ресурсов

Центральным органом, отвечающим за предстоящие значительные изменения в горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики, является Министерство природных ресурсов (далее Министерство) – новая структура, вобравшая в себя полномочия ряда органов, включая бывшее Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам, Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству, Госрегистр, Государственную инспекцию по промышленной безопасности и горному надзору и другие. В соответствии с Положением о Министерстве № 734 от 4 декабря 2009 года Министерство имеет право осуществлять государственную политику в различных сферах, включая использование недр, геодезические и картографические услуги, надзор за использованием и охраной

земель, распределение водных ресурсов, промышленную безопасность, охрану окружающей среды в отношении проектов по разведке и разработке недр, а также в области топливных ресурсов. В соответствии с положением Министерства, среди прочих, имеет следующие функции:

- выдача, приостановление и аннулирование лицензий на использование природных ресурсов;
- выдача, приостановление и аннулирование лицензии на проектирование и использование опасных производственных объектов, разрешений на работу с взрывчатыми веществами;
- выдача заключений по вопросу трансформации земель из одной категории в другую;
- организация государственного резерва земель месторождений полезных ископаемых и управление ими;
- экспертиза и выдача экспертных заключений в отношении соблюдения строительных проектов по геологическому изучению и разработки вопросов технической, экологической безопасности и охраны недр.

После получения лицензии компаниям “критически необходимо в скором времени проходить этапы по разработке технических проектов предполагаемых работ и согласовать их с различными государственными органами” [2, 7]. Ранее эти полномочия были возложены на различные государственные органы, и компании должны были “стучаться в разные двери”, чтобы получить одобрение проектной документации. Теперь, как в этом можно убедиться, порядок получения таких “одобрений” становится проще, поскольку Министерство, помимо экспертизы по вопросам охраны и использования недр, может также осуществлять экспертизу промышленной безопасности добычи, а также экологическую экспертизу.

Получение прав недропользования

В отличие от предыдущих режимов, порядок получения прав на геологическое изучение и разработку будет изменен, что позволит компаниям быть более гибкими в выборе наиболее подходящего режима, по которому будут предоставлены права на недропользование. В настоящее время абсолютное большинство прав на геологическое изучение и разработку предоставляются через лицензию на основании прямых переговоров с Министерством, за исключением прав на месторождения “общегосударственного значения”, которые предоставляются на конкурсной основе [3, 116].

Работа согласно лицензии означает, что компании должны на регулярной основе иметь возможность продлевать лицензию, строго соблюдать лицензионные требования, которые могут быть слишком общими и не соответствовать их индивидуальным потребностям. В большинстве случаев малейшее несоблюдение условий лицензионных соглашений может повлечь несоразмерную санкцию в виде аннулирования лицензии.

Что касается общего режима лицензирования, то предлагаемые законопроекты придерживаются более прозрачной процедуры предоставления лицензии на основе правила “первый пришел – первый обслужен”. Такой подход, по сравнению с прямыми переговорами, которые кажутся скорее скрытными и известными только инсайдерам, позволит устранить в будущем споры о действительности прав на недр. Кроме того, законопроект предусматривает, что если владелец лицензии не выполняет условия лицензирования, лицензия может быть отозвана только по решению суда.

В случае если предлагаемые изменения вступят в силу, компании будут иметь возможность выбора: либо получить лицензию, либо вступать в более гибкие концессионные соглашения или соглашения о разделе продукции. В отличие от лицензирования, концессии и соглашения о разделе продукции позволят компаниям проводить переговоры с государственными органами и договариваться об условиях, которые будут отвечать потребностям компаний. Это может быть достигнуто через установление более благоприятного налогового режима, стабилизации законодательства, продолжительных сроков действия прав на недр. В целях обеспечения получения дополнительных разрешений и бесперебойной работы компании в будущем такие соглашения могут предусматривать обязательства лицензиара оказывать содействие в решении вопросов с государственными и местными властями. Кроме того, во избежание государственных судов, концессии и соглашения о разделе продукции могут предусматривать юрисдикцию международных арбитражных судов в случае возникновения каких-либо правовых споров.

В дополнение к новым законопроектам, в Кыргызстане также имеется другой вариант для инвесторов, работающих в горнодобывающей отрасли. Этот вариант может быть реализован на основе государственно-частного партнерства, нового механизма для инвестиций, предлагаемого законом “О государственно-

частном партнерстве” № 154 от 11 мая 2009 года. Преимущества государственно-частного партнерства те же, что и у соглашений о концессии или разделе продукции, однако особенностью этого режима является то, что он дает больше свободы для инвесторов. Последние имеют право предусмотреть в соглашениях о государственно-частном партнерстве иные положения, чем те, которые предусмотрены в законодательстве. Однако следует учитывать, что стороны не могут договориться об условиях, противоречащих действующему законодательству, если это касается:

- общественной безопасности;
- государственной безопасности;
- земли, природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- здравоохранения;
- санитарной безопасности;
- обороны и военной мобилизации.

Сделки с правами на недра

Предлагаемые изменения являются еще одним шагом в направлении свободных рыночных отношений в горнодобывающей отрасли. Одним из значительных препятствий, с которым сталкиваются компании в настоящее время, является ряд ограничений, связанных с передачей и залогом прав на разведку и разработку недр. Компания, желающая передать или заложить лицензии и права, предоставляемые такими лицензиями с целью создания совместного предприятия или привлечения дополнительного финансирования для проекта, должна получить предварительное согласие Министерства, которое по своему усмотрению может дать согласие, а может отказать. Согласно новым законопроектам компания будет иметь право по собственному усмотрению продавать, передавать или закладывать свои права. Такие действия должны быть зарегистрированы в Министерстве, а также они влекут за собой выплату бонусов.

Для того чтобы свести к минимуму вмешательство органов государственной власти и предоставить больше свободы недропользователям, предлагаемые изменения вводят экономические инструменты для борьбы со спекулянтами, которые занимаются только покупкой и продажей лицензий или держат лицензии в течение длительного времени без проведения каких-либо работ. Одна из предлагаемых поправок состоит в применении бонусов каждый раз, когда передается лицензия, в том числе при смене владельца компании-недропользователя. С целью стимулирования компаний к активному геологическому

изучению и отказа от изученных площадей Министерство намерено применять прогрессивные лицензионные сборы, которые выплачиваются за каждый гектар невозвращенной лицензионной площади.

Права на землю

Правовые реформы также скажутся на текущем регулировании прав на землю. Министерство КР может предоставить компаниям только право на геологическое изучение и разработку определенной части недр. Соответствующий доступ и права на использование земельных участков должны быть предоставлены отдельно местными органами после получения компаниями прав на недра, в зависимости от того, где лицензионные объекты расположены. Местные органы власти не находятся под контролем Министерства. Кроме того, существующее регулирование содержит ограничения на земельные права при их предоставлении иностранным компаниям, которые составляют большинство среди владельцев прав на наиболее значительные месторождения в Кыргызстане. Например, если горнодобывающая компания, по крайней мере, на 20% принадлежит иностранному юридическому лицу или находится под контролем иностранного юридического лица в любой форме, оно может получить права на землю только на основании решения правительства. Эта процедура может занять до восьми месяцев и включать получение разрешений от трех до пяти различных государственных органов на различных уровнях. Это очень сложный процесс, так как компании часто сталкиваются с трудностями в отношениях с местными властями. Кроме того, отсутствие действительных прав на землю не позволяет компаниям начать деятельность на месторождении и, следовательно, создает риск аннулирования лицензии.

Для того чтобы свести к минимуму барьеры, связанные с получением прав на землю, Министерство предлагает изменения, которые позволят ему предоставлять права землепользования одновременно с предоставлением прав на недра. С этой целью Министерство инициировало поправки в Земельный кодекс, предусматривающие новую разновидность земель, государственный резерв земель месторождений полезных ископаемых. В настоящее время Министерство находится в процессе определения точных координат таких земель и их регистрации на имя Министерства.

Очевидно, что предлагаемые законопроекты несут изменения, направленные на благо все-

Проблемы гражданского права

го горнодобывающего сектора Кыргызской Республики. Как мы видим, проекты законов способствуют устранению основных трудностей, с которыми сталкиваются компании в рамках существующей правовой базы, а также данные поправки преобразуют роль государства в “ночного сторожа”. Предполагаемая реформа свидетельствует о готовности государства к диалогу с текущими и новыми инвесторами для широкого экономического подъема в горнодобывающей отрасли Кыргызстана.

Литература

1. *Jorupbekova A.* Exploration and Mining Industry Reforms Expected in 2010 in the Kyrgyz Republic // *Financier Worldwide*. 2010. Iss. 85.
2. *Wills B.A.* Mineral Processing Technology: an Introduction to the Practical Aspects of Ore Treatment and Mineral Recovery. 6-th ed. Burlington MA, 1997.
3. Atlas of Mineral Resources of the ESCAP Region: Geology and Mineral Resources of Kyrgyzstan / UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. N.Y., 1998.