

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

КОШОЙБЕК АЙБЕК

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

***Аннотация:** В настоящей статье автор акцентирует связь между содержанием государственной правовой политики в сфере недропользования и интересами государства в развитии горнодобывающей отрасли. При этом обосновывается, что совершенствование правового механизма недропользования зависит от института реализации норм права, в частности, организационно-правового обеспечения деятельности уполномоченных органов власти.*

***Annotation:** In the present article the author accents communication between the maintenance of the state legal policy in the sphere of subsurface use and interests of the state in development of mining branch. Thus locates that improvement of a legal mechanism of subsurface use depends on institute of realization of rules of law, in particular, organizational legal support of activity of authorized bodies of the power.*

Государственно-правовая политика в сфере недропользования – это политическая воля и курс государства, направленные на развитие отрасли во благо общества и государства, выраженная в нормах действующего права. Государственно-правовую политику в сфере недропользования условно можно разделить на две составляющие:

- 1) программа государственно-правовой политики;
- 2) реализация программы государственно-правовой политики.

Программа государственно-правовой политики – это вся нормативно-правовая база, непосредственно и опосредованно регулирующая отношения в сфере недропользования. Иерархично она представлена нормами Конституции; законами; кодексами и подзаконными правовыми актами Кыргызской Республики, а также сводными документами не нормативного характера, отражающего курс, цели и задачи государственно-правовой политики (программы, стратегии, концепции, послания Президента и т.д.).

В документах подобного рода проводится сводный и текущий анализы состояния отрасли, на основании которых предлагаются пути преодоления экономического кризиса, правового нигилизма, негативных социальных последствий и т.д. Так, в Программе Правительства Кыргызской Республики «Стабильность и достойная жизнь», утвержденной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 23 декабря 2011 года N 1451-V [1] в частности, подчеркивается, что «..несмотря на предпринятые меры по наведению порядка в горнодобывающей отрасли, обеспечению прозрачности в проведении тендеров, сохранились прежние принципы неэффективного управления в сфере недропользования. Страна имеет подтвержденные запасы угля - 1,3 млрд. тонн, но при этом угольная промышленность находится в кризисном состоянии; имеющиеся запасы нефти составляют 97,4 млн. тонн, а нефтеперерабатывающий завод в г.Джалал-Абаде загружен местным сырьем только на 15%; запасы олова 208 тыс. тонн и вольфрама 125 тыс. тонн, а добычи нет, запасы золота на 25 месторождениях более 500 тонн, а разрабатываются только 5». В данной связи в Программе представлен курс на интенсивное развитие экономики и модернизацию страны (введение в действие в течение 2012-2014 годов необходимых дополнительных механизмов, обеспечивающих открытость

общества, политическую конкуренцию, эффективную экономическую среду, начало перехода к национальной экономической модели развития, участие страны в региональных и глобальных интеграционных, технологических, инновационных процессах) [1].

Действующее законодательство Кыргызской Республики в сфере недропользования в 2012 году было существенно доработано и изменено. В частности, вышел в свет новый Закон Кыргызской Республики «О недрах» (далее – ЗКР «О недрах») [2], утвердивший новую стратегию отношений в сфере недропользования, способствующую становлению и развитию новых путей и способов превращения отрасли горнодобычи в устойчиво и динамично растущую, эффективную для государственного бюджета и развития регионов. Одними из главных принципов такой стратегии, согласно Закону стали: минимизация воздействия на окружающую среду, больше экономической свободы и гарантий сохранности инвестиций.

По мнению разработчиков Закона в результате введения новшеств доля горнодобычи в ВВП должна прирасти на 1-3%; налоговые и неналоговые поступления могут вырасти на 30%, а объем иностранных инвестиций – на 20%.

Во исполнение норм нового Закона «О недрах» в Кыргызской Республике был разработан пакет нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2012 года N 834 [3], в частности: Положение о порядке лицензирования недропользования; Положение о порядке и условиях проведения конкурса на право пользования недрами; Положение о порядке и условиях проведения аукциона на право пользования недрами; Положение о порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами.

Остаются действующими Закон Кыргызской Республики «О концессиях и концессионных предприятиях в Республике Кыргызстан» от 6 марта 1992 года [4] и Закон Кыргызской Республики «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании» от 10 апреля 2002 года [5], несмотря на то, что уже разработаны проекты новой редакции этих законов, учитывающие проблемы, возникающие в практике правоприменения и перспективы развития отрасли с учетом курса государственной политики Кыргызской Республики. Разработка нового Закона потребовала, соответственно внесения изменений и дополнений в действующее законодательство КР.

Реализация государственно-правовой политики возложена на специализированные органы, уполномоченные на управление в сфере недропользования. Исходя из предпосылки, что минерально-сырьевые ресурсы являются достоянием государства, правительство, как центральный орган управления и исполнительной власти, является главным органом, реализующим политику государства в сфере недропользования.

В Кыргызской Республике Правительство:

- обеспечивает реализацию и совершенствование государственной политики и законодательства в сфере недропользования;
- распоряжается и управляет Государственным фондом недр;
- определяет участки недр и месторождения, предназначенные для удовлетворения государственных нужд в стратегических видах минерального сырья;
- устанавливает ограничения и запреты на пользование недрами в целях обеспечения национальной безопасности, безопасности населения и охраны окружающей среды;
- утверждает перечень участков недр, месторождений, имеющих стратегическое значение.

В своей деятельности Правительство КР также утверждает:

- перечень объектов общегосударственного значения, подлежащих выставлению на конкурс, а также состав Комиссии по проведению конкурсов на предоставление права недропользования и положение о ней;
- положение о Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых Кыргызской Республики;

- технические регламенты в сфере недропользования;
- положение о первооткрывателях месторождений Кыргызской Республики (п.1 ст.5 ЗКР «О недрах»).

В Программе Правительства Кыргызской Республики «Стабильность и достойная жизнь» установлено, что в рамках обеспечения реализации и совершенствования государственной политики и законодательства в сфере недропользования, Правительство должно предпринимать все меры по созданию благоприятных условий для развития бизнеса и снижению бюрократической нагрузки на него. Для этого Правительство планирует:

- сократить до минимума лицензионно-разрешительные функции, основываясь на анализе их правовой обоснованности и экономической целесообразности;
- вносить законодательные инициативы по применению налогов на сверхприбыли в зависимости от роста биржевых цен. Подобная практика широко применяется в дальнем и ближнем зарубежье.
- разработать программу трехстороннего взаимодействия государства с недропользователем и местным сообществом;
- развивать и внедрять концессионные отношения, соглашения по разделу продукции и механизм государственно-частного партнерства.

Одной из главных задач Правительства в развитии горнодобывающего сектора является создание условий для того, чтобы отрасль стала открытой и прозрачной.

Органом, уполномоченным на разработку государственной политики в сфере недропользования в Кыргызской Республике, является Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики (Госгеологоагентство), оно же согласно п.2 ст.5 ЗКР «О недрах» является центральным органом исполнительной власти Кыргызской Республики по реализации государственной политики в сфере недропользования и развития горнодобывающей промышленности. Госгеологоагентство уполномочено также на реализацию полномочий Правительства КР в сфере недропользования.

В своей деятельности Госгеологоагентство разрабатывает:

- государственную политику в области недропользования;
- нормативные правовые акты (проекты НПА и распоряжений Правительства КР) в сфере недропользования, включая технические регламенты и правила в сфере недропользования, а также обобщает практику применения законодательства Кыргызской Республики по вопросам, отнесенным к его компетенции, разрабатывает предложения по его совершенствованию;
- совместно с уполномоченными государственными органами разрабатывает инвестиционную политику в недропользовании в целях привлечения инвестиций для геологического изучения недр и добычи полезных ископаемых.

В соответствии с Положением о Государственном агентстве по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года N 127 (далее – Положение о Госгеологоагентстве) [6] Госгеологоагентство участвует в:

- разработке стратегии эффективного развития геологических исследований и горнодобывающей промышленности;
- разработке текущих и перспективных государственных, региональных планов и отраслевых программ изучения и использования минерально-сырьевых ресурсов и контролирует их выполнение;
- разработке в установленном законодательством порядке материалов по административно-территориальному устройству Кыргызской Республики, с установлением на местности границ, а также технико-экономического обоснования размещения и установления границ особо охраняемых территорий с особыми природоохранными, правовыми и другими режимами.

Среди полномочий Госгеологоагентства по реализации государственной политики в сфере недропользования выделяются: представительные, совещательные, консультативные, регулятивные, контрольные и иные функции. Обобщение и систематизация норм ЗКР «О недрах» и Положения о Госгеологоагентстве указывает на следующие полномочия Госгеологоагентства согласно выделенным функциональным характеристикам.

Госгеологоагентство при Правительстве Кыргызской Республики является правопреемником Министерства природных ресурсов Кыргызской Республики и осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, законами Кыргызской Республики, нормативными правовыми актами, международными договорами, вступившими в установленном порядке в силу, участницей которых является Кыргызская Республика, а также в соответствии с Положением о Госгеологоагентстве от 20 февраля 2012 года N 127.

В соответствии с Положением, Госгеологоагентство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими государственными органами исполнительной власти, местной государственной администрации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями и обеспечивает единую систему эффективного использования недр от расширения и восполнения запасов полезных ископаемых до их добычи и переработки.

Среди органов, осуществляющих регулирование и контроль за недропользованием в Кыргызстане, следует выделить Министерство экономики и антимонопольной политики, Государственную инспекцию по технической и экологической безопасности, а также Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства.

Министерство экономики и антимонопольной политики, в соответствии с Положением о Министерстве экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года [7], – центральный государственный орган исполнительной власти в области фискальной, антимонопольной, тарифной, лицензионной, инвестиционной, внешнеэкономической политики, реализации политики в сфере управления государственным имуществом и минеральными ресурсами (недропользование), технического регулирования и метрологии, торговли, развития предпринимательства и оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности. В отношении недропользования Министерство осуществляет следующие функции:

- разрабатывает государственную политику по регулированию отношений в области использования минеральных ресурсов;
- участвует в разработке программ и соглашений по изучению недр и освоению минерально-сырьевых ресурсов;
- определяет стратегию использования, темпы воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы, объемы необходимых для этих целей материально-технических и финансовых затрат;
- разрабатывает прогноз развития отраслей горнодобывающей промышленности;
- изучает конъюнктуру мирового рынка полезных ископаемых и вносит в установленном порядке предложения по совершенствованию структуры экспорта и внутреннего потребления минерального сырья [7].

Государственная инспекция по технической и экологической безопасности (Госэкотехинспекция [8]) – уполномоченный государственный орган исполнительной власти, осуществляющий государственный надзор и контроль за обеспечением экологической и промышленной безопасности в границах геологического, горного и земельного отводов и контроль за соблюдением природоохранного законодательства и промышленной безопасности при геологическом изучении и промышленном освоении недр. Госэкотехинспекция осуществляет в установленном порядке надзор за соблюдением

требований безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, правил проведения маркшейдерских и геологических работ (в части обеспечения безопасности) при разведке и разработке месторождений полезных ископаемых и при использовании отработанных горных выработок и естественных подземных полостей для хозяйственных нужд [9].

В своей деятельности Госэкотехинспекция вправе: проводить проверки (в том числе экстренные); вносить в государственные органы, юридическим и физическим лицам обязательные для исполнения предписания (уведомления, указания) об устранении выявленных нарушений требований экологической и технической безопасности; требовать устранения нарушений в срок, обоснованный с учетом характера нарушения; рассматривать материалы об административных правонарушениях, налагать на юридических и физических лиц, должностных лиц и работников штрафы и другие виды административных взысканий; передавать материалы в надзорные, судебные и правоохранительные органы для рассмотрения вопроса о привлечении к ответственности лиц, допустивших нарушения; создавать в установленном порядке рабочие группы из числа экспертов и специалистов для рассмотрения вопросов в пределах своей компетенции и др.

Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства (далее – Агентство) – уполномоченный государственный орган исполнительной власти по реализации политики и регулированию отношений в сфере охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и природопользования. В соответствии с Положением о Государственном агентстве охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года N 123 [10] задачами Агентства являются:

- реализация политики и регулирование в сфере охраны окружающей среды и пользования природными ресурсами, а также учета, оценки состояния природных компонентов и ресурсов;
- предотвращение влияния возможных негативных последствий реализации планируемой управленческой, хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду проведением государственной экологической экспертизы;
- установление и развитие международного сотрудничества Кыргызской Республики в сфере охраны окружающей среды, экологической безопасности и природопользования.

Агентство осуществляет государственную экологическую экспертизу в соответствии с законодательством, за исключением экспертизы проектной документации по геологическому изучению и освоению месторождений полезных ископаемых в рамках горных и земельных отводов.

Местные органы исполнительной власти Кыргызской Республики в пределах своих территорий наделены определенным в ЗКР «О недрах» объемом управленческих и контрольных полномочий в сфере недропользования. Согласно ст. 9 ЗКР «О недрах», органы местных государственных администраций и местного самоуправления:

- предоставляют земельный отвод и право временного пользования земельными участками на сроки, которые определены лицензией, в случаях, установленных настоящим Законом и Земельным кодексом Кыргызской Республики;
- обеспечивают беспрепятственный доступ лицензиатов к лицензионной площади;
- пресекают самовольную добычу полезных ископаемых;
- контролируют ликвидацию и консервацию горного и иного имущества, использованного при разработке месторождений или геологическом изучении недр, а также рекультивацию земельных участков и лицензионных объектов;
- участвуют в работе комиссий по проведению конкурсов и аукционов на лицензионные объекты, расположенные в границах административно-территориальной единицы;

- организуют общественную экологическую экспертизу проектов недропользования;
- проводят работу среди местного населения с целью пресечения незаконного вмешательства в деятельность недропользователей;
- регистрируют и регулируют деятельность индивидуальных старателей (местные государственные администрации).

Таким образом, формирование целей и основных направлений развития горнодобывающей отрасли зависит от курса государственной политики. В Кыргызстане содержание государственной политики составляют интересы государства в развитии горнодобывающей отрасли, во многом зависящие от совершенствования правового механизма недропользования. Реализация государственной политики также зависит от организационно-правового обеспечения деятельности уполномоченных органов власти. На сегодняшний день, совершенствование регулятивных функций органов исполнительной власти, а также усиление контрольно-надзорных механизмов и механизмов юридической ответственности позволят закрепить фундамент административной системы государства, играющей важную роль в осуществлении государственной политики в сфере недропользования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Программа Правительства Кыргызской Республики «Стабильность и достойная жизнь», утвержденной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 23 декабря 2011 года N 1451-V//И-пС «ТОКТОМ».
2. Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 9 августа 2012 года N 160//«Эркин Тоо» от 17 августа 2012 года N 73-74.
3. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2012 года N 834// «Эркин Тоо» от 25 декабря 2012 года N 115.
4. Закон Кыргызской Республики «О концессиях и концессионных предприятиях в Республике Кыргызстан»// «Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан» 1992 год N 3, ст.128.
5. Закон Кыргызской Республики «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании» от 10 апреля 2002 года// «Эркин Тоо» от 17 апреля 2002 года N 30.
6. Положение о Государственном агентстве по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года N 127//И-пС ТОКТОМ.
7. Положение о Министерстве экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года N 117//И-пС ТОКТОМ.
8. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об одобрении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства//»Эркин Тоо» от 13 марта 2012 года N 21.
9. Положение о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года N 136 в редакции постановления Правительства КР от 14 мая 2012 года N 291// «Эркин Тоо» от 18 мая 2012 года N 44.
10. Положение о Государственном агентстве охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года N 123 в редакции постановлений Правительства КР от 29 июня 2012 года N 463, 2 августа 2012 года N 536// «Эркин Тоо» от 7 августа 2012 года N 68.