

**ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО ПОТЕНЦИАЛА
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ КАК
ЗАЛОГ СТАБИЛЬНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА
И БЛАГОСОСТОЯНИЯ НАРОДА КЫРГЫЗСТАНА**

КОШОЙБЕК АЙБЕК

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

***Аннотация:** В рамках настоящей статьи автор рассматривает меры государственного-правового воздействия, направленные на повышение правового потенциала регулирования отношений в сфере недропользования. Среди них, в частности, выделяются: совершенствование законодательства о недропользовании в целях нивелирования коррупционных схем, возникающие в управлении отраслью; повышение уровня правовых гарантий инвесторам.*

***Annotation:** Within the present article the author considers the measures of state and legal influence directed on increase of legal potential of regulation of the relations in the sphere of subsurface use. From them, in particular, are distinguished: improvement of the legislation on subsurface use for leveling of the corruption schemes, arising in management of branch; increase of level of legal guarantees to investors.*

Пути повышения государственно-правового потенциала регулирования отношений в сфере недропользования определяют наиболее актуальные, требующие незамедлительного решения проблемы, сложившиеся в горнодобывающей отрасли на сегодняшний день. Эти проблемы связаны с отраслевыми особенностями, в них образуются и развиваются, однако их природу составляют антисоциальные продукты отношения реализации власти. Первая проблема – это коррупционные схемы, возникающие в управлении сферой недропользования. Вторая – проблема управления, создающая конфликт государственных и общественных интересов, который выражается в массовых нарушениях государственного правопорядка, нарушении деятельности недропользователя.

Проблема первая. Несмотря на проводимые государством меры повышения дисциплины во властных структурах, в Кыргызстане еще остается высокая степень коррупциогенности в государственных органах как на республиканском, так и на местном уровнях. Напомним, что коррупция – это социальное явление, состоящее в подкупе/продажности государственных и иных служащих, использующих в корыстных целях, в личных, либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальные служебные полномочия и связанные с ними авторитет и возможности [1, с.501]. На современном этапе развития государств коррупция является мощным средством подрыва государства изнутри. Она подрывает функционирование институтов демократии, тормозит работу государственных институтов и препятствует оптимальному использованию общественных ресурсов [2]. В сфере недропользования такие явления, как: отъем лицензий, рейдерский захват объектов или требования «откатов» при получении разрешительных документов, создали Кыргызстану плохой имидж, с одной стороны, и угрожают национальной безопасности, с другой.

В большинстве случаев, основанием для коррупции в сфере недропользования служит несовершенство и пробелы законодательства, устанавливающего либо регулятивный, либо контрольно-надзорный механизмы воздействия на правоотношения.

Для современного Кыргызстана все более актуальным становится выработка новых правовых подходов для развития отрасли, в том числе в рамках как непосредственной, так и опосредованной деятельности государственных органов, осуществляющих общее руководство и контроль за исполнением требований законодательства на систематической основе. Новый Закон Кыргызской Республики «О недрах» (далее – ЗКР «О недрах» [3]) еще не прошел «обкатку». Прежние институты недропользования, сформировавшие практику правоприменения, определили коррупциогенные области, многие из которых разработчикам нового Закона удалось нивелировать. Одной из таких областей, как показывает выше проведенное исследование, является институт лицензирования, получивший новый механизм лицензионных платежей.

Фактор введения новых правовых режимов, по нашему мнению, требует своевременного анализа на коррупциогенность. Важность данной деятельности подтверждается еще предстоящей в будущем разработкой подзаконной нормативно-правовой базы, устанавливающей процессуальный и общий порядок реализации норм ЗКР «О недрах». В данном случае, мы выявим риски возникновения коррупции в практике правоприменения новой законодательной концепции недропользования в Кыргызской Республике.

Так, в частности, одна из групп коррупционных факторов может образоваться из-за недоурегулированности норм законодательства, регулирующих конкурсные (аукционные) процедуры. Особенность норм законодательства о недрах, регулирующих порядок подготовки и проведения конкурсов (аукционов), заключается в том, что использование этих норм находится на своеобразном «откупе» у специализированных организаций. К их полномочиям относится обеспечение особых процедур организации и проведения конкурсов или аукционов, которые наиболее подвержены коррупции [4]. Среди таких процедур применительно к законодательству КР можно причислить максимальную цену аукциона; или оптимальные условия конкурса и критерии определения его победителя; его финансовые возможности по проведению работ применительно к конкретному конкурсному объекту (п.3 ст. 24 ЗКР «О недрах»).

Анализ законодательства о недрах различных стран мира позволил некоторым исследователям выявить специфические нормы, которые определяют зависимость специализированных организаций недропользователей от решений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Такая зависимость внешне легитимна, она опосредована политико-правовой доктриной права собственности на недра. Государство, будучи монополистом, диктует «правила игры», разрабатывая нормативно-правовую основу недропользования. Государственные органы являются организатором конкурсов (аукционов) и представляют интересы собственника недр в силу предоставленных им полномочий. Однако такая схема управления в своих непосредственных проявлениях коррупционна. Именно поэтому одним из действенных методов борьбы с коррупцией является переход от традиционных, используемых жестко централизованной системой управления правовых механизмов, к частноправовым, где государство выступает участником гражданско-правовых отношений.

Другим механизмом борьбы с коррупцией является соблюдение принципа гласности и открытости. Без законодательного закрепления критериев открытости подготовки и проведения торгов, осуществляемых специализированными организациями, предупреждение коррупции затруднительно. Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления в такой ситуации могут признавать любые итоги торгов, если они выступают предметом коррупционного соглашения [4]. Под воздействием принципов открытости и гласности должны находиться еще имеющиеся в практике недропользования случаи де-факто манипулирования цен на земельные участки. Решения об определении нормативной цены земельных участков затрагивают, как правило, участки, кадастровая стоимость которых не определена, что имеет место быть на периферии. В этом плане цели предупреждения коррупции, связанной с ценообразованием земельных участков, могут быть достигнуты путем завершения

проводимых мероприятий по кадастровой оценке земель, а также усилением контрольно-надзорных функций уполномоченных органов.

Недостатки, пробельность и коллизии действующих правовых норм образуют почву для дискреционных полномочий субъектов, осуществляющих регулирование общественных и публичных отношений. Коррупционную опасность создают и те нормы законодательства, в которых предусмотрены полномочия субъектов, позволяющие им действовать по собственному усмотрению в зависимости от разных обстоятельств. Так, например, в отношении общественных экспертиз местные государственные администрации и органы местного самоуправления (п.6 ст.9 ЗКР «О недрах») наделены инициативной миссией. Указанные органы имеют права на получение от специально уполномоченного государственного органа по экологической экспертизе необходимой информации об объектах экологической экспертизы, оценке их воздействия на окружающую среду; направление в письменном виде специально уполномоченному государственному органу по экологической экспертизе аргументированных предложений, касающихся экологических аспектов реализации намечаемой деятельности. Коррупциогенными, по нашему мнению, являются некоторые элементы содержания правоотношений местной власти в области проведения общественной экспертизы, в том числе: принятие и реализация в рамках своих полномочий решений по вопросам экологической экспертизы на основании результатов общественных обсуждений, референдумов, опросов, заявлений общественных экологических организаций и движений; организация по требованиям местного населения общественной экологической экспертизы; информирование специально уполномоченного государственного органа по экологической экспертизе о намечаемой хозяйственной и иной деятельности на подведомственной административной территории (ст.8 Закона Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» (далее – ЗКР «Об экологической экспертизе» [5]).

Реализация норм ст. 8 ЗКР «Об экологической экспертизе», также определяющая полномочия местной власти, по нашему мнению, затруднена отсутствием процессуальных механизмов, определяющих корреспондирующую связь между прямыми обязанностями местных государственных администраций и органов местного самоуправления и содержанием правоотношений органов, уполномоченных на проведение государственной экологической экспертизы. Анализ ст. 8 ЗКР «Об экологической экспертизе» показывает, что большая часть правомочий местной власти отдана на их собственное «усмотрение».

Что касается коррупциогенности в области государственной экспертизы, то помимо вышеприведенных предложений по совершенствованию института в целях повышения эффективности реализаций правоотношений в сфере недропользования в целом, следует уделить внимание следующему вопросу. Превентивной мерой против коррупции, связанной с предопределением результатов экспертизы, может выступать установление определенных критериев отбора экспертов, как профессиональных служащих, где возможности подкупа будут сведены до минимума. Другими словами в нормативно-правовом режиме должны быть предложены такие регулятивные механизмы, которые будут исключать их зависимость (либо заинтересованность) от заказчика экспертизы (ответственность, профессиональная квалификация и т.д.). В этом плане акцентируется обязательность превентивного порядка предъявления установленных законодательством квалификационных требований к соискателям соответствующих должностей.

Прежде всего, предполагается применение специальных мер, направленных на выявление уже коррумпированных служащих [6]. Отправное значение будет иметь установление квалификационных требований к государственным и муниципальным служащим. Для этой категории служащих общими требованиями выступают:

- высшее профессиональное образование по специальности;
- стаж службы (государственной, муниципальной);
- стаж (опыт) работы по специальности;

- профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей.

В соответствии с программой «Современное состояние и перспективы развития минерально-сырьевой базы Кыргызстана» выявлен низкий уровень профессионализма молодых специалистов. Вновь пришедшие молодые кадры в Агентство по геологии и минеральным ресурсам еще в 2011-2012 гг. оказались далекими от понимания современных проблем и механизмов действия во вверенной им отрасли. Инвесторы и гражданское общество сталкивались с низким уровнем профессионализма (или его полным отсутствием) у основного штата вновь принятых молодых специалистов Агентства, начиная с руководства управлениями и их подчиненными. Оставшиеся единицы прежних высококвалифицированных кадров (после увольнения основных специалистов пенсионного возраста) не смогли оказать какое-либо сопротивление процессу разрушения доверия к госоргану [7].

Особую группу коррупциогенных факторов в области недропользования образуют полномочия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при реализации института изъятия земель для государственных или муниципальных нужд и перевода земель. Основанием таких решений часто выступают планы застройки, которые в дальнейшем могут и не дойти до производственной стадии (п.4 ст.66 Земельного кодекса КР [8]).

Определенную нишу для коррупции образуют коллизии организационно-правового поля института недропользования. Прежде всего, как рассматривалось выше – это отсутствие четкой организации центрального управления отраслью. Образовавшаяся конкуренция между Министерством экономики и антимонопольного регулирования и Госгеологоагентством не может не привести к дублированию полномочий, межведомственным конфликтам и, соответственно, проявлениям фактов латентной коррупции. Важные вопросы государственной политики в области недропользования в соответствии с законодательством должно решать Госгеологоагентство, однако, как показала практика, его права, несмотря на статус центрального государственного органа, остаются усеченными, и оно не может участвовать в принятии решений Правительства КР.

Последнее десятилетие Кыргызстан проживает сложные в политическом плане времена, связанные с переменой власти, системы правления, развитием демократии. Похожие симптомы, связанные, прежде всего, с вживлением рыночных механизмов общественного развития, пережили многие страны бывшего постсоветского пространства, взрастив при этом собственную, пропитанную национальной идеей социальной справедливости, концепцию демократии. В Кыргызстане становление демократических институтов также пошло по своему пути. Это выразилось в признании таких политико-правовых институтов управления, как: парламентарная система правления, местное самоуправление, законодательная инициатива народа и т.д.

Однако многие из демократических преобразований были инициированы народом не через легитимные способы передачи своей воли в уполномоченные государственные органы, а непосредственно через забастовки, что подорвало политическую стабильность Республики, усугубило международные связи и авторитет, прежде всего, как привлекательной для инвестора аграрно-сырьевой, развивающей рыночные отношения страны. В публицистике уже неоднократно встречаются такие характеристики политической ситуации в Кыргызстане, красочно характеризующие положение, прежде всего в сфере недропользования: «Уличная демократия»; «Ресурсный национализм» и др. Эти термины как нельзя лучше характеризуют учатившиеся требования народа передать государству крупное золотое месторождение Кыргызстана «Кумтор» и учинение беспорядков и протестов, проводимых в целях «выдавливания» из инвесторов увеличения платежей.

Последние беспорядки произошли 28 мая 2013 года. Протестующие требовали от руководства «Кумтора», которое и так выделяет миллионы долларов на развитие Иссык-Кульской области, построить детские сады, провести воду и т.д. Под риском падения стоимости акций «Центерры Голд. Инк» на золоторудном месторождении была остановлена работа и сорван туристический сезон на южном побережье оз. Иссык-Куль. Однако причиной протеста послужили иные причины, чем желание отдельных местных граждан повысить свое благосостояние.

По информации пресс-службы компании сотрудники требовали от руководства компании «Кумтор Оперейтинг Компани» повышения заработной платы. Основанием для такого требования стало предписание Социального фонда производить отчисления страховых взносов со всего дохода сотрудников, включая надбавки за высокогорный коэффициент. В нормативно-правовом режиме компания выплачивала 17,25 % от фонда зарплаты как работодатель, а сотрудники отчисляли 10 % от своего дохода в качестве взносов по обязательному государственному социальному страхованию в Соцфонд КР. Однако профсоюзный комитет заявил свои требования, суть которых сводилась к тому, чтобы компания выплачивала страховые взносы в размере 10 % вместо работников или повысила базовые тарифные ставки для компенсации 10 % отчислений. В соответствии с законодательством Кыргызской Республики все граждане страны должны платить страховые взносы в социальный фонд [9].

В 2011 году социальный фонд уже удержал взносы по обязательному государственному социальному страхованию со всего дохода сотрудников, включая надбавки за высокогорный коэффициент. В связи с чем, компания дополнительно перечислила в социальный фонд страны 271 млн. сомов от имени сотрудников и 457 млн. сомов от имени компании. Данные суммы перечислены на индивидуальные счета граждан и будут учитываться при начислении пенсий. Руководство компании вело переговоры с профсоюзом и 3 февраля этого года сделало предложение об увеличении базовых тарифных ставок для работников рудника на 3% и увеличении премиального фонда. Увеличение базовых ставок и премиального фонда означало бы, что сотрудники получают почти такую же оплату, какую они имели раньше, и в то же время будут иметь более крупные отчисления страховых взносов на свои личные счета в социальный фонд. Однако профсоюз отклонил данное предложение руководства «Кумтор Оперейтинг Компани».

Подобные решения и действия органов государственной власти КР незаконны, противоречат экономической политике и политико-правовому курсу государства, направленного на повышение привлекательности инвестиционного климата, развитие экономики страны, формирование рынка труда, социальную поддержку местного населения. Решение подобной проблемы видится в усилении правопорядка в сфере недропользования и обуздании, таким образом, фактов проявления «уличной демократии» и коррупции, конечной целью которых является не только подрыв деятельности добросовестного недропользования, но и подрыв авторитета государства.

Переход от «уличной демократии» к демократии, в которой главным мерилom общественного развития служит принцип социальной справедливости, является, по нашему мнению, главной задачей, стоящей перед государством в сфере регулирования недропользования (в частности, применительно к золоторудным месторождениям). Инвестор должен обладать такими гарантиями, которые обеспечили бы ему правовую охрану от всевозможных проявлений беззакония как со стороны государства и должностных лиц, так и со стороны физических лиц и их массовых выступлений. В п.1 ст.51 ЗКР «О недрах» все эти субъекты (административной и уголовной и иной ответственности) поименованы собирательным и неопределенным термином - «лица».

В пп. 4.п.4 ст. 51 ЗКР «О недрах», однако, заложена норма, согласно которой ответственность за нарушение законодательства о недрах может наступить за непринятие мер к пресечению незаконного вмешательства в деятельность недропользователей. Должностные лица несут ответственность за действия и (или) бездействие, приведшие к

нарушениям законодательства и других нормативных правовых актов Кыргызской Республики. Персонификация должностных лиц, как субъектов ответственности вытекает из их обязанности проводить работу среди местного населения с целью пресечения незаконного вмешательства в деятельность недропользователей (ст.9 ЗКР «О недрах»). Следует, однако, согласиться с тем, что данная мера является превентивной.

Тем не менее, правовой анализ 4.п.4 ст. 51 ЗКР «О недрах» позволяет, во-первых, трактовать смысл нормы так, что должностные лица несут ответственность не только за свои действия и (или) бездействие, приведшие к нарушениям законодательства и других нормативных правовых актов Кыргызской Республики, но и за действия (бездействие) иных лиц, указанных в п.1 ст.51 ЗКР «О недрах». Отсутствие специальных составов в Кодексе об административной ответственности и Уголовном кодексе при этом не позволит применить меры административного и уголовно-правового воздействия.

Согласно п.4 ст.52 того же Закона в случае необоснованного прекращения права пользования недрами или приостановления работы по вине юридических, физических лиц и должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления экономический ущерб от вынужденного простоя возмещается недропользователю в судебном порядке в полном объеме за счет виновных лиц. Данная норма также вызывает вопросы. Например, в ходе массовых беспорядков, произошедших 28 мая 2013 года, бастующие отключили подачу света на «Кумтор», в результате чего был приостановлен процесс разработки месторождения. Стоимость такого простоя в день составляет 4 млн. долл. Такой ущерб не может быть возмещен гражданами Кыргызстана - ни частными лицами, ни должностными. Может, в данном случае уже стоит говорить о субсидиарной ответственности государства? Ведь государство, предоставляющее право недропользования, среди прочих гарантий обязано обеспечить безопасность недропользователю. Безопасность в данном случае должна рассматриваться как состояние защищенности, обеспечивающее благоприятные условия для нормальной, плановой деятельности. Система такой безопасности основывается на взаимной ответственности недропользователя и государства. Поэтому безопасность недропользователя – это, по сути, составная института государственной безопасности – состояние гарантированной защиты государственных и общественных институтов, конституционности строя и системы управления, законности и правопорядка.

Снижение инвестиционной активности, так же как и угроза истощения природных ресурсов, - это внутренняя угроза государственной безопасности. Роль правового воздействия на данный вид общественных отношений сводится к их упорядочению, приведению их в режим законности, персональной и организационной ответственности и, в отдельных случаях, - к ответственности государств.

Таким образом, обеспечение безопасности - это не только предоставление возможности обращаться в суды, как гарантия национального режима правозащиты, это специализированная система правоотношений, которая должна иметь место в действующем праве КР. Гарантии безопасности инвестору должны стать составляющей Концепции национальной безопасности КР, ЗКР «Об инвестициях в Кыргызской Республике», предоставляемые как стратегическому субъекту экономических правоотношений Республики. Сравнительный анализ положений ЗКР «Об инвестициях в Кыргызской Республике» о гарантиях инвесторам с аналогичными положениями Казахстана и России выявил усеченный объем гарантий в отечественном законодательстве. С учетом политико-правовых реалий современного Кыргызстана, а также в соответствии с положениями **Конвенции о защите прав инвестора (г. Москва, 28 марта 1997 г.), ратифицированной Кыргызской Республикой Законом от 3 марта 2000 года N 48 [10]**, по нашему мнению, Закон следовало бы пополнить нормами, регламентирующими правовой режим предоставления следующих гарантий:

- гарантии от изменения законодательства, ухудшающего положение инвестора;

- гарантии от несоответствия подзаконных нормативных актов действующему законодательству;
- гарантии стабильности условий договоров, заключенных между инвесторами и государственными органами Кыргызской Республики;
- гарантии гласности и доступности информации (о недропользователях, об органах и должностных лицах, о рисках окружающей природной среде и т.д.) в сфере недропользования;
- гарантии прав инвесторов при национализации, реквизиции объекта недропользования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Криминология. Учебник/Под ред. А.И. Долговой. М., 1997 г. «Инфра – Норма - М».
2. Деловая пресса. Бизнес за рубежом № 358 от 22 03 2007// <http://www.businesspress>.
3. Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 9 августа 2012 года N 160//«Эркин Тоо» от 17 августа 2012 года N 73-74.
4. Астанин В.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). – «Юридический центр Пресс», 2009 г.
5. <http://www.kremlin.ru/appears>.
6. Закон КР от 16 июня 1999 года N 54 «Об экологической экспертизе»//газета «Эркин Тоо» от 21 июля 1999 года N 59-62
7. www.nas.aknet.kg.
8. Кодекс КР от 2 июня 1999 года N 45 «Земельный кодекс Кыргызской Республики»//И-пС «ТОКТОМ».
9. Закон КР от 18 января 2000 года N 28 «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию на 2000 год»//И-пС «ТОКТОМ».
10. Закон Кыргызской Республики от 3 марта 2000 года N 48 «О ратификации Конвенции о защите прав инвестора»//И-пС «ТОКТОМ».