

О НЕОБХОДИМОСТИ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ ГОРНОГО КОДЕКСА В КЫРГЫЗСТАНЕ

Чунуев Ишимбай Карыбаевич, заведующий кафедрой, профессор Института горного дела и горных технологий при КТУ им. И. Раззакова, Президент Кыргызской горной ассоциации, Президент Кыргызского общества экспертов недр, Ichunev@gmail.com

Цель статьи – показать на основе обзора существующих законов о необходимости разработки и внедрения горного кодекса в Кыргызстане. Для эффективного разрешения этой ситуации необходимо изменение концептуальных подходов к правовому регулированию в сфере недропользования. Рассмотрены основные вопросы, которые необходимо рассмотреть в горном кодексе. Предложена методика разработки горного кодекса.

Ключевые слова: горный кодекс, закон о недрах, месторождения, запасы, государственная комиссия по запасам, государственный баланс запасов полезных ископаемых.

**ABOUT NECESSITY OF DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF THE
MINING CODE IN KYRGYZSTAN**

Chunuev Ishimbay Karybaevich, head of Department, Professor of the Institute of mining and mountain technologies at KTU them. I. Razzakov, the President Kyrgyz mining Association, the President of the Kyrgyz society of subsoil experts, Ichunuev@gmail.com

The purpose of this article is to show through a review of existing laws on the necessity of development and implementation of the mining code in Kyrgyzstan. For the effective resolution of this situation it is necessary to change conceptual approaches to the legal regulation in the sphere of subsoil use. The basic issues that need to be addressed in the mining code. The proposed method of development of the mining code.

Keywords: mining code, law on subsoil, deposits, reserves, state reserves Commission, the state balance of mineral reserves.

Создатели первой версии Закона «О недрах» (ЗоН) в 1992 г. взяли за основу российский аналог и Кодекс Киргизской ССР «О недрах» 1983 г., сохранив традиционные методы регулирования, в результате были унаследованы планово-командные методы регулирования, не пригодные для рыночных условий недропользования. Он предусматривал только лицензионную форму предоставления недр в пользование. Позднее были приняты законы «Об угле» (1997), «О нефти и газе» (1998), «О соглашениях о разделе продукции» (СРП-2002), «Закон о хвостохранилищах и горных отвалах» (2009). Некоторые положения этих законов противоречат друг другу или допускают их двоякое толкование. Каждый из них использует свою терминологическую базу, различающуюся нюансами. В результате возникли сложности в правоприменительной практике. Закон о недрах стал регулировать в основном лицензирование доступа к недропользованию. Лицензированию посвящена отдельная глава (6). Остальные формы игнорируются.

Цель данной работы – показать на основе обзора существующих законов о необходимости разработки и внедрения горного кодекса в Кыргызстане, изменения концептуальных подходов к правому регулированию в сфере недропользования.

Введенный недавно платеж за удержание лицензии не распространяется на концессии и СРП, хотя целью введения было усиление оборота выданных в пользование территорий безотносительно к форме недропользования. Прекращение права пользования недрами в глоссарии ЗоНа определено как аннулирование лицензии, следовательно, также не касается других форм пользования. Разделы кодифицированного нормативного правового акта (кодекса) обычно объединяются в общую и особенную части, устраняющие эту проблему. В основу общей части может быть положен действующий «Закон о недрах» (2012 г. и проект 2017 г.). В особенной части будут отражены особенности других упомянутых законов и добавится раздел «О горной концессии», «О малом горном предпринимательстве».

Общая часть кодифицированного нормативного правового акта (кодекса), как принято, должна содержать:

- фундаментальные положения (принципы, определения терминов, основные институты);
- специализированные нормативные положения;
- иные исходные нормативные положения, которые характеризуются высокой степенью обобщенности, стабильности и закладывают правовую основу использования (применения) норм особенной части.

Особенная часть кодифицированного нормативного правового акта (кодекса) может содержать нормы, которые обозначают:

-вид и меру (правила) возможного и должного поведения (юридические права и обязанности);

-вид и меру негативных (отрицательных) последствий возможных нарушений норм права (юридическую ответственность).

Действующие в настоящее время подзаконные акты необоснованно расширительно толкуют ЗоН и не всегда с ним согласуются. Этот дефект также может быть устранен Кодексом. Практически все законодательство Кыргызстана кодифицировано (18 кодексов). Вполне логично кодифицировать и недропользование.

На фоне снижения инвестиций в геологоразведку необходимо создать систему, привлекательную и конкурентную для привлечения инвестиций. В проекте Стратегии развития горнодобывающей отрасли на 2015–2035 гг. указано (Министерство экономики, 2014 г.), что разведанными запасами полезных ископаемых страна обеспечена на 10 лет. Если не привлекать инвестиции, в середине 20-х годов ожидается обвал горнодобывающей отрасли. В настоящее время идет широкое обсуждение Проекта Национальной Стратегии Устойчивого Развития (НСУР) КР, в котором обозначены шаги по привлечению инвестиций в горнодобывающей промышленности.

От обнаружения до ввода в эксплуатацию месторождения проходит не менее десяти лет, поэтому главной целью Кодекса должно стать создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в поиск и разведку месторождений полезных ископаемых (МПИ).

Горный кодекс в настоящее время разрабатывается и в Казахстане (планируется внедрение в конце 2017 г.), имеющем те же, что и у нас проблемы. В опубликованной его Концепции записано:

«Такой кодифицированный законодательный акт позволит объединить и синхронизировать действие разрозненных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность недропользователей, коренным образом улучшить инвестиционный климат и повысить прозрачность в сфере недропользования, привести в соответствие с международными стандартами процедуры, связанные с реализацией прав недропользователей, придать дополнительный импульс максимально широкому развитию геологоразведки и рациональной, эффективной добыче полезных ископаемых в Казахстане.

Для эффективного разрешения этой ситуации необходимо изменение концептуальных подходов к правовому регулированию в сфере недропользования».

«... административно-разрешительные методы и пределы государственного регулирования в сфере недропользования должны быть точно обозначены. И наоборот, экономические методы регулирования, гарантии и защита прав добросовестных недропользователей должны получить максимально широкое закрепление, что будет соответствовать требованиям рыночной экономики».

«... наряду с базовым законом (законами) действовало большое количество подзаконных нормативных – правовых актов, часто не гармонизированных между собой и содержащих противоречивые положения».

Эти тезисы в полном объеме справедливы для нашей системы регулирования недропользования.

Действующее законодательство содержит множество устаревших советских норм и правил, не соответствующих рыночным условиям ведения бизнеса.

Основные вопросы, которые необходимо рассмотреть в Горном Кодексе:

1. Государственный баланс запасов полезных ископаемых

Государственный баланс запасов месторождений должен быть коренным образом модифицирован. Законом о недрах в Кыргызстане предусмотрены:

1. Ведение Государственного баланса (учета) запасов всех видов полезных ископаемых;
2. Государственная комиссия по запасам (ГКЗ);

3. Государственная экспертиза запасов.

Как правило, такой подход обосновывается государственной собственностью на недра, хотя она является государственной почти во всех горнодобывающих странах. Но, в странах с рыночной экономикой Госбаланс запасов ведется только в статистических целях или не ведется совсем. В международной практике публичные компании представляют отчет о запасах акционерам-инвесторам ежегодно. Фондовые биржи требуют от компаний ежегодного пересчета запасов. Числящиеся сейчас на Госбалансе запасы, подсчитанные 30-40-50 лет назад в системе советского ценообразования, не отражают действительные запасы.

В настоящее время инвесторы в Кыргызстане вынуждены готовить два отчета о запасах месторождений [1](табл.1): для целей финансирования проектов и отчета перед акционерами в системах, совместимых с австралийским кодексом JORC, шаблонами CRIRSCO, и для Госбаланса - в системе ГКЗ, получая существенно разные результаты и “пищу для размышления” для политиков.

Порочность практики «двойной бухгалтерии» хорошо иллюстрируется балансом запасов на Кумторе. В отчете за 2015 г для акционеров-инвесторов Центerra уменьшила запасы золота на 48 тонн, а на Госбалансе они продолжают числиться.

В международной практике к экспертизе отчетов о запасах допускаются специалисты, аккредитованные в независимых самоуправляемых общественных объединениях экспертов и аттестованных на звание «Компетентное лицо». Экспертные заключения Компетентных лиц признаются финансовыми институтами, эксперты несут персональную ответственность за добросовестность экспертизы. Члены ГКЗ никакой ответственности не несут. Утверждение ГКЗ запасов делает государство гарантом подтверждения этих запасов, что накладывает на него излишнюю ответственность.

В Горном кодексе требуется законодательно признать международную номенклатуру и классификацию запасов, и международные стандарты отчетности взамен советской системы ГКЗ. В странах с рыночным укладом экономики отчеты компаний о запасах не проходят государственную экспертизу и не утверждаются Государственной комиссией. Таким образом, с государства снимается не свойственная ему ответственность за достоверность подсчета запасов.

Таблица 1

Месторождения, запасы которых прошли экспертизу по стандартам семейства CRIRSCO

№	Месторождение	Кодекс	Биржа
1	Талдыбулак Таласский	JORC, (SAMREC ?)	ASX
2	Андаш	JORC	ASX
3	Акташ	JORC	ASX
4	Жамгыр	PERC	LME
5	Бозымчак	PERC	LME
6	Чаарат	PERC	LME
7	Кутессай II	JORC (CIM NI-43-101)	TSE
8	Кумтор	CIM NI-43-101	TSE
9	Шамбесай	JORC	ASX
10	Джеруй	SME, PERC	LME
11	Куранджайляу	JORC	ASX
12	Долпран	JORC	ASX

Вместо отчетности по движению запасов на основании формы 5-ГР, в Кодексе необходимо предусмотреть ежегодные отчеты о состоянии запасов обрабатываемых месторождений, подписанные компетентными экспертами и в таком виде учитываемые Государственным балансом, сохранив 5-ГР для общераспространенных полезных ископаемых.

Законодательством предусмотрены многочисленные экспертизы проектов, ТЭО, планов, которые проводят государственные должностные лица, не имеющие возможности непрерывно отслеживать состояние рынка, без которого невозможно оценить состояние проекта. Государственные служащие должны утратить функции экспертов. В Горном Кодексе следует передать такие экспертизы сертифицированным и аккредитованным специалистам - членам независимых профессиональных объединений, имеющих санкционный механизм.

Следует отметить, что в Кыргызстане создано Кыргызское Общество Экспертов Недр (КОЭН, апрель 2017 г.) и ведутся совместные работы данного Общества с ГКЗ КР по внедрению стандартов CRIRSCO.

2. Упрощение регулятивных процедур

Регулирование недропользования необходимо избавить от чрезмерного государственного регулирования. Из Концепции Горного Кодекса Казахстана:

«... одной из целей принятия Кодекса является сокращение числа нормативных правовых актов, действующих в сфере недропользования, объединение их норм в единый логически согласованный законодательный акт. ... множественность нормативных правовых актов, действующих в сфере регулирования недропользования, усложняет государственное регулирование, становится барьером на пути развития бизнеса и привлечения инвестиций в эту сферу.

Постановлением от 12 января 2015 года № 4 [2]: Правительством КР совместно с ОБСЕ запущена Регулятивная реформа, включающая «Системный анализ регулирования» и направленная на выявление барьеров, мешающих ... экономическому развитию страны.

Главная задача реформы - снижение административной и регулятивной нагрузки государства на предпринимательскую деятельность. Цель реформы - упрощение законодательной базы в сфере предпринимательства, *радикальное улучшение инвестиционного климата* в Кыргызстане, стимулирование активности реального сектора экономики за счет сокращения издержек частного сектора, связанных с государственным регулированием.

Суть реформы - избавиться от дублирующих, бессмысленных и наиболее проблемных законодательных актов, регулирующих предпринимательскую деятельность в Кыргызстане.

Горный кодекс должен соответствовать этим тезисам. Предусмотренное в законе О недрах (в редакции 2012 г, проект 2017 г.) разделение функций регулирования недропользования на орган по разработке государственной политики по недропользованию и орган по реализации государственной политики было ошибочным и не выдержало проверки временем, ибо невозможно разрабатывать политику недропользования не проводя мониторинг отрасли. В настоящее время эта ошибка исправлена передачей обеих функций Комитету по промышленности, энергетике и недропользованию (ГКПЭН КР), и это преобразование должно быть отражено в Кодексе.

Исходя из мировой практики, в Горном Кодексе рекомендуется предусмотреть разделение функций регулирования на Горный кадастр (Отдел выдачи лицензий) и Горный инспекторат (Контрольно-Мониторинговый отдел). Недропользователь должен иметь контакты только с Горным кадастром (регулирование «в одно окно»). Такова наилучшая мировая практика. Известный международный эксперт в области управления минеральными ресурсами Э.Ортега [3] давал следующие рекомендации кыргызскому правительству: «Одним из основных принципов, используемых в реформе горного сектора в странах,

которые успешно привлекают инвестиции в течение последних десятилетий, является четкое институциональное разделение между административными обязанностями предоставления горных лицензий и контролем над горной деятельностью. Они являются дополняющей функцией администрации горного сектора, но практический опыт показывает, что система становится более эффективной и уменьшается риск для инвестора, если обе функции организационно изолированы, имея при этом отдельные административные единицы ответственные за:

- принятие заявлений и предоставление горных прав (Горный Кадастр)
- контроль горной и поисковой деятельности (Горный инспекторат)».

3. Порядок предоставления права пользования недрами

В Кодексе необходимо предусмотреть правило оформления всех документов, представляемых недропользователем, «в одно окно», как это сделано, например, на Украине и в Грузии. По заявлению премьер-министра Грузии Ногаидели [4], «согласно законодательной инициативе, упростилась процедура получения лицензии, и были почти искоренены бюрократические барьеры. Это, в свою очередь, отразилось на поступивших в бюджет суммах, так только за прошедший год в центральный государственный бюджет был мобилизован GEL 81.000.000 (около 50 млн.долл), а в местные бюджеты – по GEL 30.000.000. Всего было выдано до 1.000 лицензий и трудоустроено 26.000 человек. Такой подход в значительной мере сокращает сроки оформления прав пользования недрами и препятствует коррупции».

В действующем ЗоНе КР предусмотрено распределение прав пользования (выдача лицензий) только по инициативе госоргана по реализации политики и только на определенные типы полезных ископаемых. Это в значительной мере противодействует притоку инвестиций. Государственные служащие не имеют возможности отслеживать состояние мирового рынка минерального сырья (в отличие от горных компаний) и выставлять на аукцион наиболее дефицитные месторождения. В мировой практике эти вопросы решаются иначе.

В Чили [5] лицензия на пользование недрами также выдается в порядке аукциона, но «Основанием начала производства по выдаче лицензии на пользование конкретным государственным ресурсом являются как решение органа, выдающего лицензию, так и заявление соискателя лицензии».

По Закону о недрах Грузии «Решение органа, выдающего лицензию, о выводе лицензии на пользование в порядке аукциона производится на основании заявления соискателя или собственной инициативы и является административным актом».

В ЗоНе КР лицензия выдается на определенный вид полезного ископаемого, что в значительной мере ограничивает права лицензиата. В чилийском законе (Закон о минеральных ресурсах, ст.116) записано: «Права концессионера распространяются на все виды полезных ископаемых, которые могут добываться или могли бы добываться в пределах принадлежащей ему площади на момент подачи заявления и после получения лицензии на добычные работы».

Месторождения, открытые в советское время, должны выставляться на аукционы и конкурсы, если их разработка уже согласована с местным населением. Частные недропользователи, открывшие или разведавшие месторождение, должны получить согласие местных жителей на разработку сами (Социальная лицензия). «Горнодобывающие компании при составлении заявок на получение разрешения на производство работ должны проводить консультации с общинами и другими заинтересованными сторонами на всех этапах процедуры оценки и планирования и документально отражать в заявке на получение разрешения характер и результаты программы работы с общественностью; должны представляться комплексные социально-экономические и экологические оценки». (UNCTAD/WEB/SUC/2010/3 (Part I) GE.10-52465 (R) 170211 160211.Межправительственный

форум по горному делу, минералам, металлам и устойчивому развитию. Добыча полезных ископаемых и устойчивое развитие. Рамочная основа политики. Декабрь 2010 года.

4. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых (ГКМП)

За 80 лет геологических исследований территории КР в ГКМП накоплены сведения о тысячах месторождений и проявлений различных полезных ископаемых. Для целей предоставления этих объектов в пользование Горный Кодекс должен предусмотреть путем экспертной оценки классификацию в Кадастре на объекты, подлежащие распределению (а) по конкурсу, (б) на аукционах и (в) по праву первой заявки.

В настоящее время требования к регулированию недропользования одинаковы для малых проявлений и для крупных месторождений, что является ненормальным и требует корректировки в Кодексе.

«Регулирование недропользования в отношении углеводородов, твердых полезных ископаемых, общераспространенных полезных ископаемых нуждается в четкой дифференциации и регламентации с учетом специфики соответствующих полезных ископаемых, ... следует признать, что законодательные регламентации, всевозможные ограничения и запреты не должны и не могут быть одинаковыми для осуществления недропользования ..., например, в отношении золотосодержащих руд и общераспространенных полезных ископаемых или же подземных вод». (ДжЭйр, П Казначеев, «Кыргызская Республика: Стратегия Развития и Инвестирования Горнодобывающей Отрасли») 2011. Технический Консультативный Фонд по Добывающим Отраслям.

5. Вторичный рынок прав пользования недрами

Лицензия на разведку или разработку, полученная недропользователем, является полноценным финансовым инструментом, позволяющим осуществлять многие финансовые операции наравне с акциями, облигациями и пр. Закон о минеральных ресурсах ЧИЛИ: статья 54: «регистрация заявления на получение лицензии на геологоразведочные или добычные работы выступает в роли действительного, закрепленного, имеющего обращение (право передачи) имущества, в отношении которого действительны все акты и нормы, применимые к другим видам недвижимого имущества», которая предоставляет государственные гарантии владения лицензией».

Горный кодекс должен установить правила такого использования и вести его мониторинг, в частности, определить права залогодержателя, не являющегося профессионалом-недропользователем и его обязанность переуступить лицензию квалифицированному недропользователю, ограничить возможность разукрупнения горнодобывающего комплекса с целью погашения долга или в случае банкротства и др. Кодекс должен выработать противодействие пассивной спекуляции лицензиями и рентному механизму извлечения прибыли лицензиатами.

6. Проведение политики в области добычи полезных ископаемых

Горный кодекс должен способствовать повышению экономической и социальной эффективности горнодобывающей промышленности путем стимулирования реинвестиций, повышения добавленной стоимости продукции путем высокого передела, закупок местной продукции.

Правительство должно «сохранить достаточную свободу маневра для обеспечения баланса между оптимизацией доходов от добычи полезных ископаемых и получением компаниями, готовящими месторождение к разработке и ведущими его разработку, адекватной нормы прибыли на вложенные ими средства;

- предусматривать использование национальных налогов на доходы корпораций

на основе чистой прибыли в качестве общего элемента для крупных и мелких предприятий в секторе промышленной добычи полезных ископаемых.

- представлять правительству оценки производственной деятельности и регулярно публиковать доклады, к которым легко может получить доступ широкая общественность.
- обязывать горнодобывающие компании привлекать независимых экспертов для составления аналитических обзоров и докладов для правительств до утверждения разрешения на подготовку объекта к эксплуатации, при внесении в проект изменений и на регулярной основе на этапе эксплуатации.

(UNCTAD/WEB/SUC/2010/3 (Part I) GE.10-52465 (R) 170211 160211.Межправительственный форум по горному делу, минералам, металлам и устойчивому развитию. Добыча полезных ископаемых и устойчивое развитие.Рамочная основа политики. Декабрь 2010 года.

7. Государственный банк цифровой геологической информации

С распадом СССР геологическое изучение территории Кыргызстана почти полностью перешло в частные руки. Отчеты, представляемые компаниями на бумажных носителях, являются всего лишь интерпретацией фактического материала, получаемого полевыми исследованиями. Таким образом, первичные фактические материалы геологических исследований за четверть века суверенитета Кыргызстана, утрачены. Необходимо законодательно обязать компании передавать электронные базы данных в специально организованный Государственный банк геологической информации (по примеру российского). Информационный фонд Банка должен включать совокупность структурированных данных в цифровой форме о результатах геологических, геофизических и геохимических наблюдений, о геологическом строении недр и находящихся в них полезных ископаемых, условиях их разработки, об иных характеристиках недр и способах их изучения, полученных в результате геологоразведочных работ, научных исследований и научно-технических разработок, разведки и освоения месторождений.

Только наличие полноценного банка геологических данных позволит применять современные высокотехнологические и высокоинформативные методы дистанционного зондирования территории КР.

В мировой практике геологические компании обязаны сдавать на хранение каменный материал, керны бурения.

8. Малое горное предпринимательство

Известно, что кустарная и маломасштабная добыча дает примерно 15 % мировых нетопливных полезных ископаемых, и при этом является основным источником доходов примерно в 30 странах мира по меньшей мере для 13 миллионов людей. По разным оценкам, от 80 до 100 миллионов людей жизненно зависят от маломасштабной добычи ископаемых. (Р. Кунанаягам, Г. Макмагон, К. Шелдон, Дж. Стронгман, М.Вебер-Фар.) <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/>.

По другим оценкам в мировой горной экономике доля малого производства составляет 15 –30% от общих объемов добычи, в частности им добывается до 90% флюорита и графита, 80% полевого шпата, 30% облицовочного камня. В конце 1990-х гг. кустарные старатели производили две пятых всего объема добытых в Китае ресурсов, что давало около четверти их валовой добавленной стоимости. Китай за счет рациональной организации деятельности малых предприятий вышел на второе место в мире по добыче графита. Большую роль играет малая горная добыча в создании дополнительных рабочих мест, не требующих высокой квалификации. Например, поддержка малого горного предпринимательства в начале 90-х годов в индийском штате Западная Бенгалия позволила

создать дополнительно 5,5 тыс. постоянных рабочих мест и до 4 тыс. совместителей, полностью обеспечив отечественную строительную промышленность базальтом.

Для обозначения кустарной добычи полезных ископаемых в мировой практике используется термин Artisanal and small scale mining (ASM) – дословно: «кустарная и мелкомасштабная добыча полезных ископаемых». По разным оценкам, мировой сектор ASM насчитывает более 13 млн кустарных добытчиков. В конце 1990-х гг. кустарные старатели производили две пятых всего объема добытых в Китае ресурсов, что давало около четверти их валовой добавленной стоимости. ASM-сектор в конце 1990-х давал более 75% произведенного в стране алюминия, и по каждому другому сырью, в том числе по золоту, не менее 30% (за исключением меди, ртути, молибдена и соли).

В Кыргызстане осуществляется стихийная добыча россыпного и коренного золота, в отдельные годы занимающая до 5 тыс. человек. К мелкомасштабной добыче можно отнести и многочисленные разработки местных строительных материалов. Для обеспечения эффективной деятельности малых предприятий законодательно-нормативная база должна адекватно отражать конкретные технико-экономические условия при соблюдении следующих аспектов. Деятельность малых предприятий, независимо от вида полезного ископаемого, должна быть ориентирована исключительно на небольшие, малоэффективные по различным параметрам залежи. Для организации маломасштабного горнодобывающего производства Горный кодекс должен предусматривать создание особых условий для его развития, включая упрощенный доступ к получению лицензий, уведомительную отчетность, налоговые льготы (отказ от взимания роялти и других специализированных платежей), отказ от требований полномасштабной геологоразведки и экспертизы запасов полезных ископаемых, утверждения ежегодных программ и прочее, имея в виду социальную направленность такого рода деятельности с целью снижения уровня бедности, создания предпосылок для экономического роста и ускорения социального развития. Цитируется по <http://knowledge.allbest.ru/economy/>.

Учитывая высокий потенциал малых месторождений в КР в Горном кодексе малому горному предпринимательству следует уделить особое место.

9. Вопросы ликвидации и рекультивации разработок месторождений

В ЗоНе полностью отсутствует важный раздел, посвященный ликвидации и рекультивации горнодобывающего производства, которому в мировой практике уделяется большое внимание уже с подачи заявки на право пользования.

Соответствующими принципу устойчивого развития считаются такие проекты добычи полезных ископаемых, в ходе которых планирование на случай закрытия объекта ведется на протяжении всего периода эксплуатации горнодобывающего предприятия.

Заявка на получение лицензии должна признаваться полной лишь в том случае, если в нее включены приемлемые планы на случай закрытия горнодобывающего предприятия и предусматриваются адекватные финансовые гарантии для покрытия издержек в связи с закрытием предприятия и проведением любых текущих мониторинговых работ. (Крейг Эндрюс и Готхард Уолсер Горно-правовые режимы, административные и управляющие ограничения, 2013 г.).

Разработка и реализация программы обеспечения готовности к аварийным ситуациям:

- горный кодекс должен предусмотреть обязанность горнодобывающих компаний иметь планы обеспечения готовности к аварийным ситуациям до начала работ и обеспечивать проверку, апробирование и уточнение этих программ на регулярной основе;
- разрабатывать все элементы программы готовности к аварийным ситуациям на основе постоянных консультаций и сотрудничества с местными и другими заинтересованными сторонами и государственными органами;
- обеспечивать контроль эффективности и оперативности программы готовности

к аварийным ситуациям компаниями в сотрудничестве с общинами и учреждениями всех уровней.

- Правительство должно требовать обеспечение высокого качества и регулярного уточнения составляемых горнодобывающими компаниями планов закрытия объектов путем:

- ✓ введения положений о привлечении компаниями внешних экспертов для составления планов закрытия объектов и утверждения оценок риска, исследований и мероприятий, связанных с элементами, сопряженными с высоким риском, такими как хвостовые дамбы, отвалы пустой породы и отвод кислых вод (как например: привлечение Кумтор Голд Компани известную консалтинговую компанию SRK);

- ✓ введения положений о применении международно признанных руководящих принципов и видов передовой практики (таких как стандарты эффективности социальной и экологической ответственности МФК);

- ✓ предусматривать требования об обеспечении надлежащего уровня финансовых гарантий на основе реалистичных смет для покрытия расходов на осуществление в любой конкретный момент всех незавершенных программ работ, в том числе при закрытии объекта раньше срока и осуществлении программ закрытия незаинтересованными подрядчиками в том случае, если эксплуатирующая организация не в состоянии завершить эти работы или более не существует.

Горный кодекс должен:

- предусматривать утверждение или одобрение всех планов закрытия объектов с соответствующими сметами затрат компетентными органами;

- установить надлежащие формы финансового обеспечения (обязательства, страхование и т.д.) с указанием конкретных деталей и условий;

- предусматривать, чтобы документы финансового обеспечения выпускались только компетентными и утвержденными финансовыми учреждениями или хранились в них;

- предоставить правительствам право по собственному усмотрению получать незамедлительно и без каких-либо препятствий доступ ко всей сумме финансового обеспечения; и

- предусмотреть, что аннулирование гарантийных обязательств или освобождение от них производится только по завершении программы работ.

Планы завершения производства должны содержать остаточные обязательства добывающих компаний после завершения разработок на достаточно длительный срок (по опыту европейских горнодобывающих компаний).

Выводы: Для достижения наилучшего результата при разработке Горного Кодекса необходимы последовательные согласованные шаги (этапы), включающие:

- Экспертиза действующего законодательства с выявлением недостатков регулирования недропользования.

- Изучение лучшей мировой практики государственного регулирования недропользования

- Разработка и апробация Концепции Горного Кодекса,

- Отказ от интуитивного подхода к законотворчеству

- Обязательное предложение механизма реализации законодательных прописей.

Изложенные в статье основные вопросы, которые необходимо рассмотреть в горном кодексе Кыргызской Республики весьма актуальны и необходимо их срочное внедрение.

Список литературы

1. Чунуев И.К., Маралбаев А.О. Проблемы внедрения, нормы и правила по составлению отчетов о минеральных ресурсах и запасах руды (JORC) в Кыргызстане. Сборник научных трудов “Маркшейдерское и геологическое обеспечение горных работ”, Магнитогорск, 2015. 7-13 с.
2. Регулятивная реформа в Кыргызской Республике / Системный анализ регулирования. URL: http://www.sar.kg/ru/about-us/about_sar/ (дата обращения: 1.03.2016).
3. Ortega G. E., Pugachevsky A., Walser G. Mineral rights cadastre. Oil, Gas and Mining Policy Division of the World Bank. — Washington, DC, USA, 2009. P. 85.
4. Правительство Грузии продаст с аукциона лицензии на разработку полезных ископаемых, 29.01.2007. URL: <http://Georgiasite:http://nregion.com>. (дата обращения: 20.01.2010).
5. The Chilean Copper Commission (COCHILCO), Ministry of Mining, Government of Chile. URL: <http://www.cochilco.cl/english/legislation/laws.asp> (дата обращения: 28.06.2016).
6. Межправительственный форум по горному делу, минералам, металлам и устойчивому развитию. Добыча полезных ископаемых и устойчивое развитие. Рамочная основа политики. UNCTAD/WEB/SUC/2010/3 (Part I) GE.10-52465
7. ДжЭйр, П Казначеев, «Кыргызская Республика: Стратегия Развития и Инвестирования Горнодобывающей Отрасли») 2011. Технический Консультативный Фонд по Добывающим Отраслям.

Используемые сайты:

1. <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/>
2. <http://knowledge.allbest.ru/economy/>.
3. Англо-русский экономический словарь, http://rus-eng.com/anglo_russkiy_ekonomicheskiy_slovar/page/feasibility_study.25120 (дата обращения: 3.03.2016).
4. Чернявский А. Г. О достоверности разведанных запасов // Золотодобыча. 2013. № 177. URL: <http://zolotodb.ru/articles/geology/other/10927/?page=all> (дата обращения: 14.04.2016).
5. Что такое СРО-функции, обязанности и ответственность саморегулируемых организаций / Ресстр СРО. Информационно-консультационный портал саморегулируемых организаций. 2015. URL: <http://www.reestr-sro.ru/articles/id/7/> (дата обращения: 14.03.2016).
6. Монголия. Metallургия, горнодобыча № 978403. 2013. URL: http://polpred.com/?ns=1&ns_id=978403 (дата обращения: 30.06.2016).
7. Межправительственный форум по горному делу, минералам, металлам и устойчивому развитию. Добыча полезных ископаемых и устойчивое развитие. Рамочная основа политики. UNCTAD/WEB/SUC/2010/3 (Part I) GE.10-52465 (R) 170211 160211, декабрь 2010. URL: <http://globaldialogue.info/MPFRussian-Oct2013.pdf> (дата обращения: 20.01.2011).
8. Peru Mining Law 2016. URL: <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/mining-law/mining-law-2016/peru>. (дата обращения: 28.06.2016).
9. Argentina Mining Law 2016. URL: <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/mininglaw/mining-law-2016/argentina> (дата обращения: 28.06.2016)
10. Ghana Mining Law 2016. URL: <https://www.africanlawbusiness.com/publications/mining-law/mining-law-2016/ghana/q-and-a>. (дата обращения: 28.06.2016).
11. Madagascar Mining Law 2016. URL: <https://www.africanlawbusiness.com/publications/mining-law/mining-law-2016/madagascar/q-and-a>. (дата обращения: 28.06.2016).
12. Tanzania Mining Act. URL: https://mem.go.tz/wp-content/uploads/2014/02/0013_11032013_Mining_Act_2010.pdf (дата обращения: 28.06.2016).

9. Argentina Mining Law 2016. URL: <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/mininglaw/mining-law-2016/argentina> (дата обращения: 28.06.2016)

10. Ghana Mining Law 2016. URL: <https://www.africanlawbusiness.com/publications/mining-law/mining-law-2016/ghana/q-and-a>. (дата обращения: 28.06.2016).

11. Madagascar Mining Law 2016. URL: <https://www.africanlawbusiness.com/publications/mining-law/mining-law-2016/madagascar/q-and-a>. (дата обращения: 28.06.2016).

12. Tanzania Mining Act. URL: https://mem.go.tz/wp-content/uploads/2014/02/0013_11032013_Mining_Act_2010.pdf (дата обращения: 28.06.2016).