

**ГОРНОЕ ДЕЛО И ТЕХНОЛОГИИ**

УДК:341.227

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*Табрисов Надырбек Табрисович, преподаватель Института горного дела и горных технологий им. Академика У. Асаналиева КГТУ им. И. Раззакова, Кыргызская Республика, 720001, Бишкек, пр. Чуй, 215, e-mail: nadyrbek@mail.ru  
ORCID ID 0000-0002-9453-9538*

Правовая практика показывает, что законодательство о недрах Кыргызской Республики, дающих значительную часть поступлений в бюджеты всех уровней, существенно отстает в своем развитии. За пять лет осуществления преобразований не сдвинулось со стартовых позиций, определенных принятием базового Закона «О недрах» 2012 г. в редакции 2014 г., и нуждается в скорейшем развитии основных институтов для того, чтобы регулировать горные отношения на современном уровне. Законы Кыргызской Республики «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании» и несколько более законов не сформировали систему и полноценную законодательную базу для развития.

Недостаток горного законодательства республики состоит, прежде всего, в его неразвитости на государственном уровне. Базовый Закон «О недрах», Закон «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании» не создают правового поля для регулирования недропользования. Во многих случаях нормы законов декларативны и не сопровождаются законодательными актами о порядке и процедуре применения законодательных требований. Они не обеспечены сопровождающими их актами подзаконного характера, создающими механизм применения законодательных требований. В самом законодательстве о недрах масса пробелов, противоречий, несогласованностей и неточностей, что затрудняет его применение. В нормах этого законодательства масса отсылочных норм, в том числе и к непринятым актам. Такая ситуация сложилась в результате целого ряда ошибок, допущенных при формировании нормативной базы законодательства о недропользовании, несогласованности норм конституционного, гражданского и горного законодательств. Однако главной причиной неэффективности законодательства о недрах является неурегулированность многих основных отношений недропользования, отсутствие необходимых законодательных актов, а в целом ряде случаев и отсутствие концепции развития отдельных, даже важных, отношений, нормативных актов, обеспечивающих порядок и процедуру применения законодательства о недрах.

**Ключевые слова:** недра, ответственность, горное имущество, месторождения полезных ископаемых, геологический информационный фонд, пользование недрами.

**THE PROBLEMS OF IMPROVING THE LEGISLATION ON SUBMISSIONS IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

*Tabrisov Nadyrbek Tabrisovich, the teacher of the Institute of Mining and Mining Technologies named after academician U. Asanaliyev of KSTU named after I. Razzakov, 215, Chui Avenue, 720001, Bishkek, Kyrgyz Republic, e-mail: nadyrbek@mail.ru ORCID ID 0000-0002-9453-9538*

Legal practice shows that the legislation on the subsoil of the Kyrgyz Republic, which gives a significant part of the revenues to budgets of all levels, lags behind in its development. Over the five years of the transformation, it has not moved from the starting positions defined by the adoption of the 2012 Law on Subsoil in the wording of 2014, and needs the rapid development of the main institutions in order to regulate mountain relations at the present level. Laws of the Kyrgyz Republic "On Subsoil", "On Production Sharing Agreements with Subsoil Use" and a few more laws did not form a system and a full legislative basis for development.

The lack of mining legislation of the republic consists, first of all, in its underdevelopment at the state level. The Basic Law "On Subsoil", the Law "On Production Sharing Agreements for Subsoil Use" does not create a legal framework for regulating subsoil use. In many cases, the norms of laws are declarative and are not accompanied by legislative acts on the order and procedure for applying legislative requirements. They are not provided with accompanying acts of a by-law nature, which create a mechanism for applying legislative requirements. There are mass of gaps, contradictions, inconsistencies and inaccuracies in the legislation on subsoil, which makes it difficult to use. There are a lot of reference norms in the norms of this legislation, including unacceptable acts. This situation is the result of a number of errors made during formation of the regulatory framework for subsoil use legislation, inconsistency in the norms of constitutional, civil and mining legislation. However, the main reason for the ineffectiveness of subsoil legislation is the unsettled of many basic subsoil use relations, the lack of necessary legislative acts, and in several cases the absence of the concept of development of separate, even important relations, normative acts ensuring the order and enforcement of the legislation on subsoil.

**Key words:** subsoil, responsibility, mining property, mineral deposits, geological information fund, subsoil use.

Вступивший в законную силу Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 9 августа 2012 года №160 определил ряд принципов недропользования:

- порядок государственного правового регулирования;
- полномочий органов государственной власти, органов местных государственных администраций и местного самоуправления;
- права и обязанности физических и юридических лиц;
- единый государственный фонд недр;
- порядок предоставления геологических информационных ресурсов;
- возмездность недропользования;
- порядок проведения конкурса и аукциона, равные возможности в получении лицензий независимо от форм собственности;
- ответственность за нарушение законодательства Кыргызской Республики в сфере недропользования.[2]

В этом отношении данный нормативный акт в значительной степени соответствует тем преобразованиям, которые проводятся в экономике страны. Вместе с тем, по мнению многих экспертов, Закон Кыргызской Республики «О недрах» нуждается в существенной поправке.

По моему мнению все предложения по совершенствованию законодательства о недрах КР могут быть разделены на две группы:

- предложения концептуального характера;
- предложения по изменению отдельных статей законодательства.

Анализируя предложения концептуального характера, необходимо, прежде всего, отметить следующее:

1. Из всех возможных форм собственности на природные ресурсы, предусмотренных статьей 12 Конституцией Кыргызской Республики, «В Кыргызской Республике признается разнообразие форм собственности и гарантируется равная правовая защита частной,

государственной, муниципальной и иных форм собственности», а в статье 3 Закона, «Недра являются исключительной собственностью *Кыргызской Республики*, используются как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства.».[1]

Как видно, в Законе нет четкого определения компетенций в части осуществления конкретных полномочий между соответствующими государственными органами на распоряжения государственной собственности. Следовательно, эта проблема нуждается в дополнительном правовом регулировании. Должны быть приведены в соответствие с законами нормативно-правовые акты. Необходимо определить порядок разрешения споров между органами государственной власти, местных государственных администраций и местного самоуправления по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами.

2. Закрепленная Законом Кыргызской Республики «О недрах» государственная форма собственности на недра, по нашему мнению, ограничивает возможности использования недр в интересах развития экономики страны.

В процессе развития и совершенствования горного законодательства Кыргызской Республики должны быть нормативно закреплены:

- различные формы собственности на месторождения с уже утвержденными запасами и на те, которые будут разведаны и открыты с помощью частного капитала;
- возможности передачи государством собственности на участки недр, как с целью добычи полезных ископаемых, так и в иных целях (например, для строительства подземных складов, гаражей и др.).

Кроме этого в Законе «О недрах» существенные пробелы особенно проявляются в следующих направлениях:

- а) управлении использованием и охраной недр;
- б) разграничении права государственной собственности между органами государственной власти и местного самоуправления;
- в) правовом статусе отдельных категорий полезных ископаемых;
- г) правовом режиме горного имущества;
- д) обеспечении устойчивого развития недропользования на основе принципов международных конвенций;
- е) развитии рационального, полного, комплексного и энергосберегающего и ресурсосберегающего горного производства.

Все это говорит об отсутствии у законодательной и исполнительной властей стратегии и концепции развития горнодобывающих отраслей, формирования и использования минерально - сырьевой базы в Кыргызской Республике.

При переходе к рыночным отношениям оказались утерянными целые законодательные блоки ранее действовавшего в Кыргызской Республике Основы законодательства о недрах Союза ССР [7], которые успешно применяются сейчас в законодательстве России, Казахстана и др. Это относится прежде всего к отсутствию законодательных актов, регулирующих условия промышленной эксплуатации недр в системе ТЭК, норм, регулирующих производственные взаимоотношения внутри горных предприятий, норм об ответственности недропользователей за нарушения технических и технологических параметров разработки участков недр, за неквалифицированное руководство и выполнение горных работ. В вопросах ответственности существенный пробел составляет блок норм об ответственности недропользователей за неисполнение условий лицензий и заключенных договоров на базе соглашений о разделе продукции. Формирование полноценной законодательной базы позволит наладить эффективный государственный контроль и надзор за рациональным использованием недр, деятельностью горных предприятий. Думается, во многом наши недостатки в недропользовании связаны с утратой функций государственного надзора и контроля за деятельностью горнодобывающих

предприятий. Нет законодательных актов, формирующих отношения по исполнению своих обязанностей предприятий, действующих на лицензионной основе, нет ожидаемого «Положения о порядке заключения и исполнения соглашения о разделе продукции». В последнем можно было бы урегулировать права и обязанности сторон по СРП, установить процессуальные сроки рассмотрения проектов создания СРП, чтобы инвесторы не ждали годами решений об их создании. Вне контроля органов государственного управления оказались отношения по рациональному использованию разрабатываемого месторождения, порядка ведения горных работ, соблюдение нормативов эксплуатационных потерь, сроков эксплуатации. Не определены условия и основания изъятия неэксплуатируемых месторождений.[7]

Наряду с этим, в октябре текущего года депутатами Жогорку Кенеша КР принят законопроект «О недрах». Предлагаемые проектом поправки затрагивают более чем 40 из 53 статей действующего Закона КР «О недрах». Считаем правильным, что данный законопроект направлен на осуществление контроля за рациональным использованием и охраной недр пользователями недр. Так, предусматривается сокращение количества проверяющих органов, что служит неотъемлемой частью улучшения инвестиционной среды государства и упорядочения проводимых государственных проверок. Предусматривается полномочия Правительства КР в исключительных случаях, в целях реализации национальных проектов, с согласия Жогорку Кенеша, предоставлять права пользования недрами на отдельные объекты без проведения конкурсов, аукционов и процедур права первой заявки, а также предусматривается полномочия местных государственных администраций по предоставлению прав пользования недрами с целью разработки песчано-гравийной смеси, суглинков для нужд местного населения.

При этом, исключается учет Государственным балансом полезных ископаемых Кыргызской Республики песчано-гравийной смеси и суглинков, предоставляемых для разработки органами местной государственной администрации. Согласно законопроекту вводится ряд норм, устанавливающие особенности регулирования пользования подземными водами, в том числе решения земельных вопросов при этом. Уточняется понятие кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых Кыргызской Республики.

3. Выработка долгосрочной эффективной стратегии использования ресурсов недр и ее практическая реализация во многом сдерживаются сложившейся практикой лицензирования пользования недрами. Лицензионные соглашения сводятся, как правило, к формированию нескольких самых общих пунктов, касающихся платежей, уровней добычи сырья и его долевого распределения. Экономические и экологические части лицензионных соглашений, по существу, не прорабатываются. Получившая широкое развитие практика «делегирования полномочий» регионам в целях формирования лицензирования на местах снизила качество проработки этих соглашений. Выдача лицензий на освоение месторождений на базе запасов, не прошедших государственную экспертизу, привела к необоснованным, произвольным оценкам экономической привлекательности объектов и их возможностей по объемам и качеству добываемого сырья, что в свою очередь отражается на установлении уровней платежей за право пользования недрами.[7]

Одним из возможных вариантов решения этой проблемы является:

- формирование и законодательное закрепление государственного управления и контроля в области геологического изучения недр, создание геологической службы и освобождение ее от функций лицензирования недропользования;
- формирование и законодательное закрепление специального государственного органа (горное бюро), ответственного за разработку и проведение государственной политики в области рационального использования ресурсов недр.[9]

4. Закон Кыргызской Республики «О недрах» имеет рамочный характер и в дополнение к нему необходимо разработать и принять в установленном порядке другие законы, регулирующие процессы недропользования. Кроме того, в самом Законе «О

недрах» имеются отсылки к нормативным актам Правительства КР, которые еще предстоит разработать. Необходимо учесть, что в Союзе ССР действовало большое число нормативных актов, значительная часть которых не противоречит Закону КР «О недрах». Эти материалы нуждаются в анализе, корректировке и утверждении.

Поэтому весьма актуальной становится проблема создания Горного кодекса Кыргызской Республики, построенного на единых принципах и учитывающего все достижения горного права Кыргызская Республика.

Рассмотрим теперь предложения по изменению отдельных статей законодательства о недрах:

1. В Законе очень слабо реализован принцип минимизации ущерба, наносимого окружающей среде при пользовании недрами. Для выполнения этого принципа должна быть переработана статья 42 Закона, в которой рассматриваются задачи государственного регулирования отношений недропользования, поскольку в этой статье отсутствует задача обеспечения минимизации и устранения вредных последствий при пользовании недрами.[2]

Необходимо законодательно закрепить требования к обязательному проведению оценки природных условий, существовавших до начала периода пользования недрами, возможных изменений этих условий в процессе освоения недр и к необходимости проведения соответствующих защитных мероприятий.

В Законе почти не рассматриваются отношения, связанные с «отходами горнодобывающих производств». Хотя в практике действуют положения Закона о хвостохранилищах и горных отвалах».[5]

В настоящее время отсутствует единая научно обоснованная система экологических требований к складированию и использованию отходов горнодобывающих производств. Это обуславливает чрезвычайно низкую эффективность мероприятий по защите окружающей среды от отрицательного воздействия на нее складываемых отходов. Поэтому в Законе должны быть закреплены не только правовые нормы, обеспечивающие минимизацию воздействия на окружающую среду процессов размещения, хранения, транспортировки и использования отходов, но и система санкций за нарушение этих норм.

В связи с появлением частных горных компаний возрастает опасность хищнической отработки месторождений полезных ископаемых, в том числе и тех, чьи запасы в стране ограничены. Для предотвращения этого законодательно должны быть закреплены требования обязательной экспертизы проекта освоения месторождения на предмет соблюдения полноты и комплексности извлечения полезных ископаемых при добыче и переработке и ответственности за нарушение правил полного и комплексного использования недр. При этом необходимо внести поправку в законодательство об экологической экспертизе.[4, 10]

Полагаем, что в Законе КР «О недрах» необходимо предусмотреть и иные меры, позволяющие удовлетворять потребности страны в полезных ископаемых и обеспечивающие ее устойчивое положение на мировом рынке минерального сырья и энергоносителей. Прежде всего, это связано с повышением ответственности Геологической службы за эффективность и качество разведки месторождений и получение достоверной информации для проектирования горнодобывающих и горноперерабатывающих производств.

Законодательно должны поощряться:

- инвентаризация уже разведанных месторождений полезных ископаемых и переоценка эффективности их разработки в современных рыночных условиях;
- освоение так называемых «техногенных» месторождений, т.е. отвалов вмещающих пород, складов забалансовых руд, хвосто- и шламохранилищ отходов перерабатывающих производств;

- разработка «малых» месторождений, т.е. месторождений со сравнительно ограниченными запасами полезных ископаемых, пригодных для удовлетворения потребностей в данном виде сырья одного или нескольких соседних регионов

## **Известия КГТУ им. И.Раззакова 45/2018**

---

Реализация вышеуказанных предложений при разработке Горного кодекса Кыргызская Республика позволит более эффективно использовать ресурсы недр для удовлетворения потребностей общества.

### **Список литературы**

1. Конституция Кыргызской Республики.
2. Закон Кыргызской Республики «О недрах»
3. Закон Кыргызской Республики «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании» от 10 апреля 2002 года №49
4. Закон Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 года №544.
5. Закон Кыргызской Республики «О хвостохранилищах и горных отвалах» от 26 июня 2001 года №57
6. Положение о порядке лицензирования недропользования (Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2012 года № 834).
7. Закон СССР от 9 июля 1975 г. «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах».
8. Б.Д. Клюкин. Законодательная база горного права РФ: Современные проблемы и пути совершенствования. сайт «lawmix.ru», май, 2017
9. М.М. Бринчук. «Актуальные проблемы горного права как органичной части экологического права». Журнал «Нефть, Газ и право», 2011
10. М. Е. Пеезнер. Проблемы совершенствования горного законодательства в России. Журнал «Горная Промышленность» №3 1996, стр.49.