

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*Алтымышбаева Лена Касымалиевна, ст. преподаватель кафедры «Государственного языка и общественные науки», Институт горного дела и горных технологий КГТУ им. И.Раззакова, г. Бишкек, Кыргызская Республика, [altymyshbaevalena@gmail.com](mailto:altymyshbaevalena@gmail.com)*

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы взаимодействия государства и институтов гражданского общества в сфере развития горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики в условиях независимости. На основе фактического материала проанализирован положительный опыт отдельных общественных организаций по реформированию горнодобывающей отрасли. Значительное внимание уделяется изучению основных направлений эффективного взаимодействия компании «Кумтор» с местными сообществами в вопросах управления социальной ответственностью. На основе проведенного исследования автором определены перспективы взаимодействия гражданского общества и государства в развитии горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики.

**Ключевые слова:** общественные организации, горнодобывающая отрасль, государственные органы, взаимодействие, местное сообщество, конфликты, инициатива прозрачности.

## INTERACTION OF THE STATE AND CIVIL SOCIETY IN THE SPHERE OF REFORMING THE MINING INDUSTRY OF THE KYRGYZ REPUBLIC: EXPERIENCE AND PROSPECTS

*Altymyshbaeva Lena Kasymaliyevna, Senior lecturer of the "State language and social sciences" department of Institute of Mining and Mining Technologies named after academic U. Asanaliyev KSTU named after I. Razzakov, Bishkek, Kyrgyz Republic, [altymyshbaevalena@gmail.com](mailto:altymyshbaevalena@gmail.com)*

**Abstract.** The article deals with the interaction of the state and civil society institutions in the development of the mining industry of the Kyrgyz Republic in conditions of independence. Based on factual material, the positive experience of certain public organizations on reforming the mining industry has been analyzed. Considerable attention is paid to studying the main areas of effective interaction of company “Kumtor” with local communities in the issues of managing social responsibility. Based on the study, the author outlines the prospects for interaction between civil society and the state in the development of the mining industry of the Kyrgyz Republic.

**Key words:** public organizations, mining industry, state bodies, interaction, local community, conflicts, transparency initiative.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ТОО-КЕН ТАРМАГЫН РЕФОРМАЛООДОГУ  
МАМЛЕКЕТ МЕНЕН ЖАРАНДЫК КООМДУН ӨЗ АРА АРАКЕТИ: ТАЖРЫЙБА  
ЖАНА КЕЛЕЧЕГИ**

За годы независимости горнодобывающая промышленность, являющееся одной из приоритетных отраслей экономики Кыргызской Республики, утратила прежние темпы своего развития, которые привели к стагнации крупнейших горнодобывающих предприятий. В связи с этим в последние годы ведутся многочисленные дискуссии о том, как способствовать тому, чтобы горнодобывающая промышленность Кыргызской Республики, имеющая стратегическое значение для экономики страны, стала отвечать современным требованиям рыночных условий. Как отмечают ведущие ученые-эксперты по недропользованию, проблемы отрасли связаны с рядом негативных факторов, таких как политическая, экономическая и социальная нестабильность, несовершенное горное законодательство, высокий уровень коррупции, повсеместное противодействие со стороны местного населения, создающее препятствия в успешной работе горнодобывающим компаниям и др. [1, с.190].

В современных условиях стало очевидным, что реформирование государственного управления и реализация государственной политики в сфере развития горнодобывающей отрасли, невозможно без активного взаимодействия государства и гражданского общества.

Как показывает анализ действующей нормативно-законодательной базы, в Кыргызской Республике к настоящему времени в целом созданы организационно-правовые предпосылки для активного вовлечения гражданского сообщества в процессы обсуждения и решения вопросов, связанных с горнодобывающей отраслью. Так, в 2010 году был принят Указ Президента Кыргызской Республики «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским сообществом».

Кроме того, согласно Закону Кыргызской Республики «О недрах», принятого в 2012 году, а также новому Закону Кыргызской Республики «О недрах» от 19 мая 2018 года, общественность имеет право участвовать в обсуждении и принятии решений по вопросам горнодобывающей промышленности. В Законе Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» также предусмотрены механизмы участия гражданского сообщества в принятии экологически значимых решений, связанных с производственной деятельностью горнодобывающих предприятий.

Не ставя целью изучение деятельности всех общественных организаций, работающих в сфере развития горнодобывающего сектора в Кыргызской Республике, в рамках данной статьи попытаемся показать примеры успешной работы отдельных общественных объединений в решении проблем горнодобывающей отрасли.

Как известно, в 1990-х годах, благодаря многосторонней поддержке международных организаций и различных финансовых институтов в Кыргызской Республике начинается активное становление отечественных неправительственных организаций. Характерной чертой деятельности многих неправительственных организаций республики стала правозащитная направленность в сфере реформирования управления и улучшения ситуации в горнодобывающей отрасли, повышения прозрачности деятельности горнодобывающих предприятий.

В свете рассматриваемой проблемы, особый исследовательский интерес представляет деятельность Консорциума гражданского общества по продвижению Инициативы прозрачности добывающей промышленности. Прежде чем перейти к анализу деятельности Консорциума, отметим, что Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) была выдвинута Премьер-министром Великобритании Тони Блэром на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в сентябре 2002 года, и ее основной целью является обеспечению прозрачности доходов от деятельности добывающих отраслей промышленности, предусматривающий проведение сверки платежей компаний и доходов, получаемых государством и регулярное информирование широкой общественности.

В 2004 году Кыргызская Республика присоединилась к Инициативе прозрачности добывающих отраслей (ИПДО), тем самым взяв на себя обязательства по соблюдению принципов и требований стандарта ИПДО. Для реализации ИПДО в Кыргызской Республике были созданы Комитет по реализации и Совет по оказанию консультативной помощи, в состав которых вошли представители всех заинтересованных сторон: государственных органов, промышленности и общественности.

Следует отметить, что с 2005 по 2008 годы наиболее активную роль в реализации ИПДО сыграли неправительственные организации, поскольку государственные органы испытывали временные трудности, связанные с потерей и восстановлением преемственности в вопросах ИПДО, серьезные кадровые и структурные реформы. В этот период неправительственными общественными организациями (Институт развития общин и горнодобывающей промышленности, общественный фонд «Башат», Консорциум НПО по продвижению ИПДО в Кыргызстане, Фонд «Сорос-Кыргызстан») проведена большая разъяснительная работа в различных регионах страны по распространению принципов ИПДО среди местных сообществ в доступной форме на кыргызском и русском языках. Работа проводилась в виде семинаров, тренингов, лекций и бесед. С начала 2008 года в рамках ИПДО в Кыргызстане проводилась целенаправленная работа по созданию необходимых условий для активного внедрения Инициативы уже с участием государственных структур [2].

Для более активного участия гражданского общества в продвижении Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО), в ноябре 2004 года группой НПО был создан Консорциум гражданского общества по продвижению ИПДО. Основными задачами своей деятельности Консорциум определил: объединение усилий гражданского общества в области продвижения принципов прозрачности доходов государства от деятельности добывающих отраслей и подотчетности правительства в использовании их в целях устойчивого экономического и социального развития; повышение информированности общественности о внедрении ИПДО и государственном управлении природными ресурсами и доходами от их использования [3, с.7-8].

В состав Консорциума входят 25 неправительственных организаций со всех регионов республики, отражающих различные сферы деятельности НПО: устойчивое развитие, экология, правозащитная деятельность, экономика, горное дело и др. Деятельность Консорциума координируется Рабочей группой из 5 человек. В настоящее время в состав Рабочей группы входят представители следующих организаций: Центр Человеческого Развития «Древо жизни», Бюро по правам человека и соблюдению законности, Институт экономической политики, Гражданское общество против коррупции, Ассоциация горнопромышленников и геологов Кыргызской Республики. Таким образом, можно констатировать, что состав Консорциума репрезентативно отражает заинтересованные местные сообщества и специалистов непосредственно горной и смежных отраслей.

С момента своего создания, Консорциум гражданского общества по продвижению ИПДО осуществляет различные виды деятельности, включающие проведение круглых столов, семинаров и конференций; создание рабочих групп и комиссий; проведение переговоров и установление контактов с органами государственного управления, добывающими компаниями, СМИ, местными и зарубежными организациями и ассоциациями; публикация статей, брошюр и др. печатной продукции.

Сегодня основной вектор деятельности общественных организаций в области реформирования горнодобывающей отрасли сосредоточен на проблемах взаимоотношения горнодобывающих компаний с местным населением. Как известно, наличие конфликтов между местным населением и добывающими горнодобывающими компаниями является одним из факторов, сдерживающих зарубежные инвестиции в Кыргызской Республике. Организации гражданского общества могут, с помощью данных, предоставляемых в рамках ИПДО, бороться с недостоверной информацией и, тем самым, смягчать конфликтогенность в

горнодобывающих регионах. Недостаточный уровень взаимодействия между компаниями и местными сообществами являются проблемой как для горнодобывающих компаний, так и для Правительства Кыргызской Республики. Вместе с тем следует отметить, что у государственных органов не имеется достаточных финансовых и кадровых ресурсов для проведения постоянных консультаций с местными сообществами. В связи с этим, значительную роль в процессе взаимодействия между компаниями и местным населением играют неправительственные организации. Мы солидарны с мнением главы Секретариата Инициативы прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО) Йонаса Моберга о том, что «ИПДО может быть полезным инструментом в формировании доверия между предприятиями, местными сообществами и государственными органами и сокращении опасений у инвесторов» [4].

В данном аспекте хотелось бы отметить опыт работы Центра Человеческого Развития «Древо жизни», который был образован в марте 1996 года группой единомышленников. С первых дней деятельности участниками ЦЧР «Древо жизни», проведено множество различных мероприятий и акций, включая тренинги и информационные кампании, семинары и конференции, экспертизу и мониторинг экологической ситуации: общественные слушания «Горнодобывающая промышленность и устойчивое развитие»; общественные консультации по золоторудному месторождению Джеруй (г. Талас); практический семинар «Межсекторальный диалог по продвижению Инициативы повышения прозрачности деятельности добывающих отраслей в Кыргызской Республике». выпущены сборники: «Экологическая безопасность и устойчивое развитие», сентябрь 2002; «Горнодобывающая промышленность и устойчивое развитие», апрель 2004.

С 10 по 12 июля 2006 г. проходил семинар-тренинг на тему «Инициатива повышения прозрачности деятельности добывающих отраслей: анализ индикаторов и критериев отчетности и реализации Инициативы в Кыргызской Республике». Семинар-тренинг, организованный ЦЧР «Древо жизни», был посвящен вопросам разъяснения индикаторов и критериев отчетности ИПДО, анализу опубликованных отчетов ИПДО в Кыргызской Республике, состоянию продвижения Инициативы в настоящее время и законодательно-правового обеспечения ИПДО. В работе семинара приняли участие представители Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики, Республиканской налоговой инспекции, Палаты налоговых консультантов, крупных промышленных компаний, таких как «Кыргызалтын», «Кыргызнефтегаз», Кадамжайский сурьмяной комбинат, а также представители Консорциума гражданского общества по ИПДО, другие НПО и независимые эксперты [5].

Еще одним известным общественным объединением, активно занимающимся проблемами горнодобывающей промышленности, является Ассоциация горнопромышленников и геологов Кыргызской Республики, объединяющая ученых, специалистов-производственников и ветеранов данной отрасли. Данная Ассоциация была основана в 1996 году в целях оказания государственным органам и субъектам горнодобывающей отрасли практической и консультативной помощи, а также в развитии нормативно-правовой базы отраслевого производства. За период с 2006 по 2014 год Ассоциация провела более 15 круглых столов, научно-практических конференций, более 30 заседаний Правления Ассоциации, по результатам которых издано 3 сборника на кыргызском и русском языках. Члены Ассоциации регулярно выступали в СМИ, пресс-конференциях по актуальным вопросам состояния и развития горнодобывающей отрасли, активно участвовали в разработке горного законодательства [6, с.55-57].

Повышение информированности и заинтересованности общества в решении проблем горнодобывающей отрасли является также одним из важных направлений в деятельности Ассоциации горнопромышленников и геологов. В данном направлении по инициативе Ассоциации были организованы и проведены несколько круглых столов и научных конференций, где обсуждались проблемы и перспективы развития горнодобывающей

отрасли Кыргызской Республики. Так, 12 декабря 2011 года в г. Бишкек состоялся круглый стол на тему «О состоянии и перспективах развития горнодобывающей отрасли в Кыргызской Республике с учетом внедрения инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО)». 18 июня 2013 года в городе Бишкек по инициативе Ассоциации был проведен круглый стол на тему «Проблемы горнодобывающей отрасли Кыргызстана с точки зрения науки». В работе круглого стола приняли участие известные ученые страны и Национальной академии наук Кыргызской Республики, депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, представители Правительства Кыргызской Республики, руководители соответствующих министерств и ведомств, предприятий и компаний, специалисты горнодобывающей отрасли страны, эксперты и общественные деятели, представители вузов и средств массовой информации.

Одним из приоритетов государственной политики, реализуемой в горнодобывающей отрасли, является обеспечение конструктивного взаимодействия горнодобывающих компаний с местными сообществами и неправительственными организациями.

Следует отметить, что в качестве успешного примера эффективного взаимодействия с местными сообществами и связи с общественностью можно привести положительный опыт компании «Кумтор», одной из крупнейших горнодобывающих предприятий в Кыргызской Республике.

Взаимодействие компании «Кумтор» с местными сообществами осуществляется посредством четырех региональных информационных центров, которые расположены в Джети-Огузском и Тонском районах, а также в городе Балыкчи. Основной целью данных центров является предоставление местным жителям информации о «Кумторе», включая процедуру трудоустройства, кадровую политику и вакансии. Сотрудники по связям с сообществами посещают социальные мероприятия на местах, проводят мониторинг реализации финансируемых компанией «Кумтор» проектов по развитию, а также служат связующим звеном между компанией и местными жителями. Наряду с упомянутой структурированной деятельностью в местных сообществах регулярно происходит разного рода формальное и неформальное взаимодействие посредством заинтересованных сторон, таких, как лидеры сообществ, местные учреждения, а также представители малого бизнеса и фермерских хозяйств. С целью обеспечения сотрудничества на основе взаимного согласия компанией было инициировано открытие региональных комитетов в Джети-Огузском и Тонском районах, а также в городе Балыкчи. В состав комитетов входят представители местных властей, руководители сельсоветов, представители организаций гражданского общества, члены различных союзов. На этих собраниях руководство компании «Кумтор» поднимает вопросы, касающиеся производственных работ, результатов работы и производственной деятельности, определяются планы инвестиционных проектов при взаимодействии с местными сообществами. Решения принимаются совместно с представителями каждого комитета, таким образом, инвестиции компании «Кумтор» отвечают ожиданиям и нуждам конкретных сообществ. Собрания региональных комитетов проходят ежеквартально [7, с. 88].

Одним из существенных мер, направленных на укрепление взаимодействия с гражданским обществом является налаживание связи с общественностью, Так, компания «Кумтор», придерживаясь политики информационной открытости и основных принципов Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО), признаёт важность предоставления достоверной и объективной информации о компании и наиболее полного удовлетворения информационных потребностей всех заинтересованных сторон, эффективное взаимодействие с которыми крайне важно для компании в вопросах управления социальной ответственностью.

В 2017 г. компания «Кумтор» продолжила организовывать однодневные туры на рудник для заинтересованных сторон. Понимая, что в медиа пространстве Кыргызстана тема «Кумтора» является одной из самых обсуждаемых, для предоставления достоверной

информации о деятельности компании регулярно обновляется корпоративный веб-сайт компании ([www.kumtor.kg](http://www.kumtor.kg)), который доступен на трёх языках (английском, русском, кыргызском). На веб-сайте размещаются пресс-релизы, отчёты, которые можно скачать, а также новостные статьи, в которых упоминается Компания «Кумтор». Для заинтересованных сторон среды и социальной ответственности компании выпускаются документальные фильмы о деятельности компании «Кумтор», которые размещаются на указанном веб-сайте, а также на социальных медиапорталах, таких как Youtube и Facebook (под логином Kumtor Gold Company).

На регулярной основе выпускается корпоративный информационный бюллетень «На связи», издаются тематические брошюры, посвящённые экологической безопасности на производстве (все они также доступны на веб-сайте компании). Кроме того, функционирует бесплатная телефонная линия, посредством которой рядовые граждане могут связаться с компанией, поделиться своими тревогами или получить интересующую их информацию. Для этих же целей у компании «Кумтор» имеется электронная почта и предусмотрена возможность отправить сообщение с веб-сайта компании. Ежеквартально публикуется специальный выпуск региональных газет на кыргызском и русском языках, где рассказывается о деятельности компании «Кумтор», и распространяются эти газеты по приоритетным направлениям[8].

Представленный фактический материал, обобщающий плодотворный опыт взаимодействия государственных органов власти, общественных организаций и горнодобывающих компаний, позволяет сделать вывод о том, что к настоящему времени гражданский сектор и общественность активно вовлечена в деятельность по реформированию горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики. В результате совместной работы государственных органов и общественных организаций разработан ряд нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере горнодобывающей отрасли. При активном вовлечении неправительственных организаций и общественности разработана «Среднесрочная и долгосрочная стратегия развития горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики».

В заключение отметим, что перспективы взаимодействия гражданского общества и государства в развитии горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики связаны, прежде всего, с улучшением координации между государственными органами власти и гражданским сообществом с целью принятия взаимосвязанных решений по дальнейшему совершенствованию горного законодательства и реализации государственной политики в горнодобывающей отрасли. В числе приоритетов в деятельности общественных организаций остается содействие повышению уровня информированности общественности о проблемах горнодобывающей промышленности, продвижение инициативы прозрачности добывающих отраслей, предотвращение конфликтов между местным населением и горнодобывающими компаниями.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Проблемы горной отрасли в Кыргызской Республике – Бишкек, 2012.
2. Годовой отчет по реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) в Кыргызской Республике за 2011. [Электронный ресурс]. – URL:<http://kyrgyzaltyn.kg/old/kyrgyzaltyn.kg/otcheti/48>. - (Дата обращения: 04.08.2017 г.)
3. Деятельность Консорциума гражданского общества по продвижению Инициативы повышения прозрачности деятельности добывающих отраслей (ИППДДО) в 2004-2005 гг. - Бишкек, 2006.
4. Йонас Мoberг. О прозрачности в горнодобывающей промышленности в Кыргызской Республике: положительные результаты, но необходимо дальнейшее развитие. [Электронный ресурс]. - URL:<http://www.ucentralasia.org/Resources/>. - (Дата обращения: 04.08.2017 г.)

## **Известия КГТУ им. И.Раззакова 47/2018**

---

5. «Эко-Глас»: Бюллетень сети НПО Кыргызской Республики по эко-безопасности и адвокации, Бишкек, 2006. - № 12-13.
6. Отчет правления Ассоциации за период между съездами (февраль 2006 г. – ноябрь 2014 г.) // Талкуудан тактык жаралат. – Бишкек, 2015.
7. Годовой отчет компании «Кумтор» об охране окружающей среды и устойчивом развитии за 2017 год. [Электронный ресурс]. - URL: <https://www.kumtor.kg/ru/environment-protection/kumtor-environmental-reports/>
8. Официальный сайт компании «Кумтор» // <https://www.kumtor.kg/ru/media/>