



**Сравнение законодательства горнодобывающей промышленности
Финляндии и Кыргызстана – основные особенности**

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ,
ДОБЫЧА ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ И
РАЦИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**



Экологическая безопасность, добыча полезных ископаемых и рациональное управление
Сравнение законодательства горнодобывающей промышленности Финляндии и Кыргызстана – основные особенности
СПРАВОЧНЫЙ ДОКУМЕНТ (август 2012 г.)

Министерство иностранных дел Финляндии
Исследование в области безопасности и развития



Допускается полное или частичное воспроизведение настоящей публикации в любой форме в образовательных или некоммерческих целях без специального разрешения правообладателей при условии ссылки на источник. Правообладатели будут признательны за направление в их адрес копии любого материала, который использует данную публикацию в качестве источника.

Не допускается использование данной публикации для перепродажи или любых других коммерческих целей без предварительного письменного согласия правообладателей.

Не допускается использование информации данной публикации относительно любых коммерческих продуктов в рекламных целях.

Взгляды, выраженные в данном документе, принадлежат его авторам и не обязательно отражают точку зрения организаций- партнеров и правительств. Способ предоставления материала и использованные в тексте описания не транслируют определенное мнение относительно правового статуса указанных территорий, стран, городов, районов, а также их руководства и деятельности.

Мы сожалеем по поводу любых ошибок или упущений, которые были допущены непреднамеренно.

Благодарность: выражаем признательность Министерству иностранных дел Финляндии, которое в рамках инициативы «Wider Europe» при участии университета Восточной Финляндии оказало содействие в разработке инструментария по предотвращению и урегулированию конфликтов в горнодобывающей сфере и проведении анализа безопасности окружающей среды в горнодобывающем секторе Центральной Азии.

Автор: Т. Хонконен

Лица, принимавшие участие в подготовке и обзоре: Р. Сайринен, Х. Тиайнен, П. Ринне, М. Халонен, П. Томила, О. Симонетт, К. Штульбергер, К. Исабаев, В. Богдецкий, В. Новиков, Дж. Хьюз, Н. Джумабаев, О. Печенюк

Дизайн обложки и верстка: М. Либерт

Перевод на русский язык: И. Мельникова

ISBN 978-952-61-0941-1 (print)

ISBN 978-952-61-0942-8 (PDF)

Справочный документ предлагает краткое сравнение законов, регулирующих горнодобывающую деятельность в Финляндии и Кыргызстане, которое было подготовлено в рамках исследовательского проекта «Экологическая безопасность, добыча полезных ископаемых и добросовестное управление» при финансовой поддержке Министерства иностранных дел Финляндии. Данный документ дает возможность участникам проекта и заинтересованным сторонам лучше осознать законодательные различия между вышеупомянутыми странами. Также в сравнении обозначен ряд разнообразных вопросов, которые можно регулировать, используя правовые инструменты контроля горнодобывающей деятельности.

Документ имеет следующую структуру. В начале представлено краткое сравнение нормативно-правовой базы, регулирующей разведку полезных ископаемых в Финляндии и Кыргызстане. Затем, предлагается обзор нормативно-

правового регулирования таких вопросов как лицензирование горнодобывающей деятельности, закрытие горнодобывающих объектов и мелкомасштабной, кустарной добычи. В заключение, в справочном документе представлены основные выводы и комментарии относительно сложившейся ситуации в сфере горнодобывающей политики страны.

Следует отметить, что в отношении Финляндии данное краткое сравнение ограничивается анализом основного законодательного инструмента, регламентирующего горнодобывающую деятельность — Закона о добыче полезных ископаемых от 2011 года.¹ Другие важные законодательные акты рассмотрены поверхностно. Что касается Кыргызстана, то здесь также были проанализированы и другие законодательные документы, кроме Закона о добыче полезных ископаемых наиболее важным среди которых является Закон о недрах Республики Кыргызстан².

Содержание

4 ПОИСК И РАЗВЕДКА ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

5 ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО РАЗРАБОТКЕ ЗАЛЕЖЕЙ МИНЕРАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

Уполномоченный орган

Участие общественности

Причины для отказа в выдаче лицензии на добычу полезных ископаемых

Срок действия лицензий

Процесс лицензирования

Передача лицензии третьей стороне

Разрешение на безопасное ведение горнодобывающей деятельности

10 ПЛАТЕЖИ

11 ЗАКРЫТИЕ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕГО ОБЪЕКТА

13 МЕЛКОМАСШТАБНАЯ ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

14 РЕЗЮМЕ

15 КОНФЛИКТЫ В ГОРНОДОБЫВАЮЩЕМ СЕКТОРЕ КЫРГЫЗСТАНА И ФИНЛЯНДИИ

16 ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСТАНА В ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ

18 СНОСКИ

ПОИСК И РАЗВЕДКА ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Согласно закону о добыче полезных ископаемых, все лица имеют право на осуществление поиска и разведки залежей минеральных ресурсов (то есть геологическую оценку и наблюдение, а также минимальный отбор проб). Разведка также может проводиться на территориях, которые не являются собственностью организации, осуществляющей такую разведку, при условии, что данной территории не будет нанесен вред и ущерб или если такой будет незначительным.³

Лицензия на ведение поисково-разведочных работ от ведомства, ответственного за горнодобывающую деятельность необходима в случае, если поисково-разведочные работы не соответствуют требованиям законодательства в отношении нанесенного ущерба и территорий, закрытых для разработки, или если собственник земельного участка не дал свое согласие на проведение поисково-разведочных работ. Также имеются и другие требования, определяющие условия, когда необходима лицензия на проведение поисково-разведочных работ. Например, если деятельность может причинить вред здоровью населения или общей безопасности.⁴

Для осуществления разведки залежей минеральных ресурсов (кроме мелко-масштабных, кустарных работ по добыче полезных ископаемых⁵) в Кыргызстане всегда требуется специальная лицензия. В лицензии утверждается максимальный размер лицензионного участка и минимальная сумма ежегодных инвестиций в геологическое исследование на единицу лицензируемой территории.⁶ Кроме того, требуется согласие владельца прав на землю на проведение геологического исследования,⁷ что означает получение временных прав на пользование землей.

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО РАЗРАБОТКЕ ЗАЛЕЖЕЙ МИНЕРАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

Уполномоченный орган

Государственный совет (правительство) выдает разрешение на выкуп участка разработки полезных ископаемых и устанавливает лицензию на добычу урана и тория. Уполномоченный орган в области добычи полезных ископаемых (Финское Агентство по безопасности и химическим материалам) принимает решение относительно всех других вопросов, связанных с лицензией на недропользование.⁸

Основным органом, имеющим право выдачи лицензий, является Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам⁹. Оно выдает лицензии на добычу полезных ископаемых и оформляет лицензионные соглашения. Другие необходимые инструменты, такие как концессионные или инвестиционные соглашения, обсуждаются и оформляются правительством. Однако концессионные соглашения могут заключаться между добывающей компанией и уполномоченным органом, т.е. Государственным агентством по геологии и минеральным ресурсам.¹⁰ Местные органы играют определенную роль, особенно в более мелких проектах по добыче полезных ископаемых. В Законе о недрах не определяются задачи уполномоченных органов власти в области горнодобывающей деятельности, а также не распределяются их функции.¹¹

Участие общественности

Законом о добыче полезных ископаемых Финляндии установлено, что заинтересованным лицам должна быть дана возможность делать регистрируемые комментарии до того, как будет принято решение о выдаче лицензии, связанной с добычей полезных ископаемых. Другим субъектам, кроме заинтересованных лиц, должна быть дана возможность выразить свое мнение.¹²

Основным законодательным документом, регулирующим участие общественности в горнодобывающих проектах, является Закон о процедуре проведения оценки воздействия на окружающую среду.¹³ В законе подробно указаны требования к распространению информации, проведению общественных слушаний и учету общественного мнения при принятии решений. В процедуру ОВОС также включены важные социальные последствия проекта.

Вопрос участия общественности в процедуре лицензирования никак не рассматривается в Законе о недрах. Несмотря на рекомендации по повышению открытости, процесс выдачи разрешений в горнодобывающем секторе не был открытым для прямого участия в нем гражданского общества. Однако в последние годы общественность в некоторой степени была вовлечена в разрешительную деятельность. Был создан Наблюдательный совет, а кроме того, разрешено участие гражданского общества в комиссии по лицензированию. Однако окончательными полномочиями по принятию решений о выдаче лицензий обладает Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам, а участие общественности иногда может быть больше формальностью, нежели фактической возможностью повлиять на конечный результат.

Кыргызстан привел свое законодательство в соответствие с требованиями Орхусской Конвенции¹⁴ в отношении экологических прав общественности. По закону оценка воздействия на окружающую среду должна проводиться для новых горнодобывающих проектов. Участие общественности является обязательным на всех этапах процедуры оценки воздействия на окружающую среду.¹⁵ Также оценка воздействия на социальную среду упоминается в инструкции к процедуре проведения оценки воздействия на окружающую среду.¹⁶ Несмотря на такие передовые руководства, практика их применения подвергается критике, так как вовлечение общественности проходит не должным образом.

Причины для отказа в выдаче лицензии на добычу полезных ископаемых

Если существуют веские причины подозревать, что претендент на получение лицензии не имеет средств или намерения начинать деятельность по добыче полезных ископаемых или претендент в прошлом грубо не исполнял обязательства, определяемые финским законодательством в области добычи полезных ископаемых, претендент на получение лицензии может получить отказ. Даже если были выполнены нормативно-правовые требования для получения лицензии на добычу полезных ископаемых, лицензия не может быть выдана, если горнодобывающая деятельность приведет к возникновению угрозы для общественной безопасности, окажет значимое вредное воздействие на окружающую среду или существенно ухудшит условия жизни или производственные условия на рассматриваемой территории, а также, если риски и воздействие не смогут быть устранены условиями лицензирования.¹⁷

В Законе о недрах сформулированы условия, на основе которых заявка на выдачу лицензии может быть отклонена. Они включают следующее: если заявитель предоставил недостоверные данные о себе, если у заявителя нет требуемых финансовых ресурсов для эффективной, технически и экологически безопасной разработки участка недр или если лицензия уже выдана либо для рассматриваемого участка уже был зарегистрирован заявитель.¹⁸

Срок действия лицензий

Лицензия на осуществление поисково-разведочных работ может выдаваться на срок до четырех лет.¹⁹ Срок действия лицензии может быть продлен на срок до трех лет за один раз. При этом максимальный срок действия одной лицензии может составлять 15 лет.²⁰

Лицензия на добычу полезных ископаемых выдается с неограниченным сроком действия.²¹ Уполномоченный орган в сфере горнодобывающей деятельности должен проверять условия лицензии как ►

Первоначально лицензия на осуществление поисково-разведочных работ выдается на период двух лет, с последующим продлением до 10 лет, в том случае, если соблюдаются условия лицензионного соглашения.²⁷

Лицензия на разработку месторождений полезных ископаемых (лицензия на добычу) выдается на период, установленный на основании технической проектной документации, однако не более чем на 20 лет, с последующим продлением по мере истощения запасов минеральных ресурсов.²⁸

► Срок действия лицензий

► минимум каждые десять лет.²² Лицензия на добычу полезных ископаемых также может быть выдана на определенный период времени, если это целесообразно. Такая лицензия может выдаваться максимум на срок до десяти лет.²³ Срок действия лицензии может быть продлен на десять лет за один раз.²⁴

Лицензия на промывку золотосодержащих песков или руды выдается максимум на период четырех лет.²⁵ Срок действия лицензии может быть продлен максимум на период трех лет за один раз.²⁶

Процесс лицензирования

В принципе, процесс очень прост: организация, планирующая эксплуатацию, направляет заявку на получение лицензии, после чего уполномоченные органы власти принимают решение о выдаче лицензии или отказе. В выдаваемой лицензии содержатся все условия для ведения поисково-разведочных работ или добычи полезных ископаемых.

В Кыргызстане после того, как организации, планирующие эксплуатацию объекта, подают заявки на получение лицензии, права на пользование недрами предоставляются на основе тендера и путем прямых переговоров.²⁹ Однако, если организация, подающая заявку на получение лицензии, открыла месторождение после законного проведения поисково-разведочных работ, она имеет безусловное право на получение лицензии для разработки такого месторождения (то есть, отсутствует необходимость в проведении тендера).³⁰

Лицензионное соглашение, которое обсуждается между компанией, планирующей эксплуатацию объекта, и уполномоченным органом, является неотъемлемой частью лицензии, которая считается недействительной без него.³¹ Горнодобывающие компании также могут вступать в другие инвестиционные или концессионные соглашения с правительством.

Передача лицензии третьей стороне

Лицензия на поисково-разведочные работы, добычу полезных ископаемых и промывку золотосодержащих песков или руды может передаваться третьей стороне, если третья сторона выполняет те же требования, установленные горным законодательством, которые были применимы к первоначальному владельцу лицензии.³²

Согласно Закону о недрах, владелец лицензии, исходя из согласия государственного органа, ответственного за недропользование, может передавать в залог лицензионные права третьим лицам для получения дополнительного финансирования проекта в отношении объекта лицензирования. Третье лицо, на чье имя перерегистрируется лицензия, должно принять на себя обязательства бывшего владельца лицензии, изложенные в лицензионном соглашении.³³ Кроме того, недропользователь имеет право, при согласии государственного ведомства по недропользованию, передавать права на геологическое изучение и промышленную разработку недр, предоставляемые по лицензии, другим лицам, с учетом соблюдения условий лицензионного соглашения.³⁴

Разрешение на безопасное ведение горнодобывающей деятельности

Законодательством Финляндии было введено специальное разрешение на безопасное ведение горнодобывающей деятельности.³⁵ Такое разрешение необходимо от уполномоченного органа в сфере добычи полезных ископаемых для строительства и эффективной эксплуатации горнодобывающего объекта. Требования к сроку действия разрешения аналогичны требованиям к разрешению на добычу полезных ископаемых.³⁶

Законодательством Кыргызстана в горнодобывающей отрасли не выделяется отдельное разрешения на безопасное ведение работ. Подобное разрешение выдает другая организация – Госгортехнадзор³⁷. В Законе о недрах просто указывается, что уполномоченные органы власти и недропользователи, в рамках своих полномочий, «должны обеспечивать соответствие требованиям и стандартам (нормам и правилам) безопасности работ, связанных с недропользованием, утвержденным в установленном порядке».³⁸

ПЛАТЕЖИ³⁹

Владелец лицензии на разведку запасов полезных ископаемых должен выплачивать ежегодную компенсацию владельцам недвижимого имущества на территории участка проведения поисково-разведочных работ.⁴⁰ Владелец лицензии на добычу полезных ископаемых должен выплачивать ежегодную компенсацию за разработку недр владельцам недвижимого имущества на территории участка добычи полезных ископаемых.⁴¹ Кроме того, компенсационные платежи должны осуществляться на основе стоимости добываемых и используемых полезных ископаемых и прочих материалов, используемых в процессе осуществления горнодобывающей деятельности.⁴² От золото-промысловых предприятий также требуется оплата ежегодной компенсации органам власти, контролирующим территорию разработки.⁴³

Существует целый ряд специальных платежей и налогов, которые добывающая компания, работающая в Кыргызстане, должна оплачивать на разных этапах своей деятельности. Согласно Налоговому кодексу Кыргызстана,⁴⁴ компания по добыче полезных ископаемых обязана оплатить бонус, а также должна выплачивать роялти. Первый вид платежа является единоразовым платежом за право пользования недрами с целью геологического изучения разведки залежей полезных ископаемых и разработку месторождений.⁴⁵ Ставка бонуса устанавливается правительством, используя классификатор для всех видов полезных ископаемых в зависимости от этапа разведки и размера месторождения.

Согласно налоговому кодексу, роялти выплачивается компаниями по добыче полезных ископаемых ежемесячно, после начала фактической добычи минеральных ресурсов. Роялти – это налог за пользование минеральными ресурсами. Ставка роялти устанавливается для каждого вида минеральных ресурсов на единицу физического объема или как процент от суммы выручки.⁴⁶

Налог на землю или арендный платеж за пользование землей должен оплачиваться отдельно от бонуса и лицензионного платежа. Он представляет собой ежегодный платеж за лицензионные права. Платеж за пользование землей имеет разные ставки для поисково-разведочных работ и добычи полезных ископаемых.⁴⁷

Прочие налоги или платежи, связанные с горнодобывающей деятельностью, включают отчисление в фонд для чрезвычайных ситуаций в размере 1,5% от валового дохода.⁴⁸ ►

► ПЛАТЕЖИ³⁹

► Дополнительно к официальному режиму налогообложения ставки налогов добывающих компаний, работающих в Кыргызстане, могут определяться на основе договоренностей, зафиксированных в соглашениях на добычу полезных ископаемых. Ввиду того, что данные соглашения обсуждаются между компанией и правительством, они могут включать схему специальной системы налогообложения (связанной с добычей полезных ископаемых и прочим) для компании. Такое соглашение, ратифицированное парламентом и потому имеющее преимущество перед законом, заключено только по месторождению Кумтор.

Следует отметить, что мелкомасштабная, кустарная добыча полезных ископаемых освобождается от уплаты налогов за пользование недрами.⁴⁹

ЗАКРЫТИЕ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕГО ОБЪЕКТА

При подаче заявки на получение лицензии, организация, планирующая эксплуатацию объекта, должна предоставить необходимую информацию, касающуюся также прекращения своей деятельности и связанных с этим мер.⁵⁰

Организация, осуществляющая добычу полезных ископаемых, при проектировании и строительстве горнодобывающего объекта, а также в период его эксплуатации, должна подготовить план безопасного сворачивания горнодобывающей деятельности и закрытия объекта.⁵¹ Не позднее двух лет после окончания работ по добыче полезных ископаемых, эксплуатирующая ►

В Кыргызстане, после завершения работ по добыче полезных ископаемых, эксплуатирующая компания по закону обязана провести закрытие горнодобывающего объекта. В Законе о недрах указывается, что недропользователи должны «привести земельные участки и прочие природные объекты, пострадавшие в ходе пользования недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования в соответствии с нормативными требованиями».⁵⁶ Земельным кодексом предусматривается, что компания, осуществляющая эксплуатацию объекта, должна за свой счет привести земельные участки в состояние, максимально ►

► ЗАКРЫТИЕ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕГО ОБЪЕКТА

► организация должна привести участок добычи и прилегающую территорию в состояние, соответствующее условиям общественной безопасности, принять меры по восстановлению, очистке и рекультивации, а также выполнить действия, которые определяются в данном отношении согласно лицензии на добычу полезных ископаемых и лицензии на безопасное ведение горнодобывающей деятельности.⁵²

Уполномоченный орган, после получения им уведомления от компании, осуществляющей эксплуатацию, о том, что она завершила работы по закрытию горнодобывающего объекта, должен провести окончательную проверку.⁵³

После завершения горнодобывающих работ, компания, осуществлявшая эксплуатацию объекта, продолжает нести ответственность за мониторинг территории и необходимые восстановительные мероприятия, а также принимает на себя расходы по выполнению таких мероприятий в соответствии с требованиями лицензии на добычу полезных ископаемых или решения о прекращении горнодобывающей деятельности.⁵⁴ Уполномоченный орган в сфере добычи полезных ископаемых принимает окончательное решение о прекращении добычной деятельности.⁵⁵

► близкое к их первоначальному состоянию, а если это невозможно, компенсировать собственнику земли/землепользователю нанесенный ущерб в виде сокращения стоимости земельного участка.⁵⁷

Недропользователи, осуществляющие свою деятельность по лицензии, должны предоставить свои финансовые гарантии на устранение вреда, нанесенного окружающей среде.⁵⁸ Кроме того, как правило, в лицензионных соглашениях на эксплуатацию месторождений от добывающих компаний требуется провести восстановление окружающей среды на участке горнодобывающих работ после завершения его эксплуатации. В целом, закрытие объекта добычи включает обязательную рекультивацию земель. Компании должны предоставить план рекультивации, утвержденный уполномоченными органами по защите окружающей среды и контролю за горнодобывающей деятельностью.⁵⁹ Кроме того, добывающие компании должны внести платежи на восстановление окружающей среды. Однако, как сообщается, на практике такая гарантия не предоставляется в связи с отсутствием установленных условий для осуществления таких платежей.⁶⁰ Органом, ответственным за закрытие объектов добычи полезных ископаемых, является Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам Кыргызстана.

МЕЛКОМАСШТАБНАЯ ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Законодательством в горнодобывающей сфере отдельно регламентируется промывка золотосодержащих песков или руды, как мелкомасштабный вид деятельности по добыче полезных ископаемых. Лицам, осуществляющим данный вид деятельности, необходима лицензия, если они работают на участке земли, принадлежащем государству. Лицензия распространяется на поисково-разведочные работы и промывку золотосодержащих песков и руды. Участок, на котором ведутся работы, должен быть цельным, а его площадь не должна превышать пять гектар.⁶¹ Законом также регламентируется вред, наносимый данным видом деятельности, ответственность эксплуатирующей организации по предотвращению образования отходов и их удалению, ежегодная отчетность уполномоченным органам в сфере добычи полезных ископаемых, а также закрытие и рекультивация участка.⁶²

В законодательстве Кыргызстана не уделяется особого внимания мелкомасштабной, кустовой добыче полезных ископаемых. В Законе о недрах лишь указывается, что «непромышленные залежи полезных ископаемых могут разрабатываться в индивидуальном порядке без наличия лицензии».⁶³ Законодательством не предусматриваются экологические или прочие меры защиты для мелкомасштабной добычи полезных ископаемых.

РЕЗЮМЕ ОСНОВНЫХ ВЫВОДОВ

Нормативно-правовое регулирование деятельности по добыче полезных ископаемых в Финляндии и Кыргызстане имеет много отличий, однако, имеются и некоторые общие черты. В отношении разведочных работ, стоит отметить, что в Кыргызстане для проведения поиска и разведки минеральных ресурсов всегда необходимо получение временных прав на пользование землей, а в Финляндии, общий принцип заключается в том, что разведка может проводиться без получения формального права на пользование землей.

В Финляндии полномочия по выдаче лицензий на добычу четко структурированы, однако в Кыргызстане распределение действий в этой сфере отличается нечеткостью. Участие общественности в процедуре лицензирования гарантируется законом Финляндии о добыче полезных ископаемых. В настоящее, в Кыргызстане существуют определенные процедуры, но их эффективность сложно оценить. Законодательные причины отказа в выдаче лицензий на добычу довольно схожи в обеих странах. Хотя требования Кыргызстана в этом вопросе больше ориентированы на наличие финансовых ресурсов. Законодательное регулирование срока лицензии на добычу имеет некоторые различия в изучаемых странах, однако их идеология довольно близка.

В случае Кыргызстана процесс выдачи

лицензий на добычу минеральных ресурсов имеет несколько составляющих: тендер, лицензионные соглашения и другие договоренности. В Финляндии, как и в Кыргызстане, разрешена передача лицензионных прав третьим лицам. Финляндия ввела особое разрешение на безопасное ведение горнодобывающей деятельности, которое отсутствует в законодательстве Кыргызстана.

Разделы финского закона о добыче полезных ископаемых, посвященные платежам, регулируют компенсационные выплаты, а остальные платежи определены в других законах. Ряд платежей горнодобывающих компаний регулируется Налоговым кодексом Кыргызстана, а также существуют еще другие платежи, связанные именно с горнодобывающей деятельностью.

В обеих странах регулирование процесса закрытия горнодобывающего объекта проработано достаточно подробно.

Закон Финляндии о добыче полезных ископаемых также регламентирует промывку золотосодержащих материалов как метод мелкомасштабной добычи полезных ископаемых. Если такая деятельность осуществляется на земле, принадлежащей государству, то она подлежит лицензированию.

Кустарная добыча никак не регулируется законодательством Кыргызстана, в нем говорится лишь о том, что такая деятельность не подлежит лицензированию.

КОНФЛИКТЫ В ГОРНОДОБЫВАЮЩЕМ СЕКТОРЕ КЫРГЫЗСТАНА И ФИНЛЯНДИИ

В настоящее время, действия по добыче полезных ископаемых и весь горнодобывающий сектор экономики в целом, почти неизбежно приводит к возникновению конфликтных ситуаций на местном, а иногда и национальном, уровнях.

За последние годы Финляндия пережила бум горнодобывающей деятельности. Рост разведывательной и добычной деятельности был неоднозначно встречен жителями страны. Рост налоговых сборов, а также повышение занятости в зачастую удаленных горнодобывающих районах был воспринят положительно. Важным было и то, что горнодобывающий сектор привел к диверсификации промышленного производства Финляндии. Однако, имели место и конфликтные ситуации, которые, прежде всего, проявлялись в таких сферах как: 1) взаимоотношения с другими источниками дохода и бизнесом (туризм, сельское хозяйство, оленеводство, рекреация, а также имидж сообщества) и 2) риски и воздействие на окружающую среду⁶⁴.

Рудник Тальвиваара – это яркий пример реализовавшегося конфликта в горнодобывающем секторе Финляндии. Влиятельная группа местных жителей, которые опасались экологических последствий, выступала против создания рудника. Позднее их опасения подтвердились, так как выяснилось, что деятельность рудника привела к загрязнению местной окружающей среды и гибели одного работника (в результате превышения концентрации диоксида серы на объекте). Эти события

получили мощную огласку в Финляндии, сделав Тальвиваара очень противоречивой компанией.

В сравнении с Финляндией, конфликты в горнодобывающем секторе Кыргызстана случаются чаще и имеют более острый характер, что иногда приводит к нападениям на компании. Такие конфликты имеют множество причин, среди которых экономические, социальные и экологические факторы. В целом, общественность полагает, что деятельность горнодобывающих компаний ориентирована на максимальное получение прибыли, предоставляя лишь небольшие выгоды местным сообществам, несмотря на значительные доходы отрасли. Более того, местные жители не всегда удовлетворены вопросами трудоустройства и воздействием горнодобывающего объекта на состояние их здоровья. И наконец, меры по охране окружающей среды не всегда считаются достаточными. Жители Кыргызстана стали свидетелями негативного наследия безответственной добычи полезных ископаемых в прошлом, повлекшей за собой разрушение окружающей среды. Поэтому они с недоверием относятся к возможности и готовности органов власти осуществлять мониторинг и обеспечивать исполнение экологического регулирования. Часто причина конфликтов между горнодобывающими компаниями и местными жителями заключается в неэффективном процессе коммуникаций, что приводит к необоснованным подозрениям и отсутствию полной информации у обеих сторон.

ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСТАНА В ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ

Было отмечено, что страна, которая стремится привлечь частных инвесторов в горнодобывающую отрасль, нуждается в разработке политического курса по четырем основным направлениям.⁶⁵ Во-первых, ей необходимо создать эффективное законодательство в сфере добычи полезных ископаемых и инвестирования с четкими правилами и гарантиями относительно прав на поисково-разведочные работы и разработку месторождений. В этом отношении Кыргызстан проделал хорошую работу. Однако неэффективное исполнение законодательства и непредсказуемые действия правительства вынудили представителей горнодобывающей отрасли быть несколько осторожными при планировании новых инвестиций в Кыргызстан. К сожалению, уже несколько раз представители горнодобывающей промышленности могли убедиться, что законодательство страны не предоставляет достаточных гарантий инвестиционных решений.

Во-вторых, правительство должно предоставить компаниям гарантии, что они будут иметь права на разработку после проведения успешных поисково-разведочных работ, а также что им будет разрешено передавать или продавать лицензии на разведку или добычу полезных ископаемых при условии соблюдения определенных критериев. В свете таких критериев, Кыргызстан также демонстрирует относительно неплохую эффективность, по крайней мере, на бумаге. Как правило, лицензии на добычу полезных ископаемых выдаются,

хотя иногда процесс оказывается достаточно сложным.

В-третьих, правительству необходимо вводить конкурентоспособные налоговые режимы, которые сравнимы с аналогичными режимами других стран-поставщиков минеральных ресурсов. В какой-то мере этот аспект также рассматривался в Кыргызстане. В последние годы были внесены изменения в налоговый режим, и сейчас Кыргызстан считается относительно привлекательной страной в этом смысле. В дополнение к официальному фискальному режиму пример Кумтора свидетельствует о том, что потенциально специальные соглашения на добычу полезных ископаемых могут включать положения о применении благоприятных условий налогообложения.

Наконец, правительственные органы, которые контролируют и регулируют работу сектора, должны быть в состоянии профессионально, справедливо и прозрачно выполнять свои обязанности. Это направление, в рамках которого у Кыргызской Республики осталось больше всего возможностей и необходимости дальнейших улучшений. Распределение ответственности между органами власти не всегда является достаточно четким. Органы власти часто испытывают дефицит финансовых ресурсов, а коррупция все еще остается проблемой на всех уровнях управления.⁶⁶ Прозрачность регулирования должна быть улучшена путем предоставления возможностей для более эффективного участия общественности и мониторинга.

В последнее время наблюдается определенный прогресс по последнему аспекту: общественные наблюдательные советы (ОНС) начали мониторинг затрат правительственных органов, а также выдачу ими лицензий и проведение тендеров. Кроме того, правительство провело аудит более 20 горнодобывающих предприятий.⁶⁷ Результаты этого аудита были представлены широкой общественности.⁶⁸ Также правительство внедрило инициативу по учету общественного мнения, вовлечения НГО и средств массовой информации в обсуждении инноваций в горнодобывающей отрасли.⁶⁹ Такие шаги развития значительно продвинули Кыргызстан вперед в сравнении с другими странами СНГ (Содружества независимых государств) с точки зрения прозрачности горнодобывающего сектора.⁷⁰ Успех был достигнут, в том числе и благодаря программе ИПДО, которая требует повышения прозрачности политике в области добычи полезных ископаемых в стране. В качестве следующего шага в рамках программы ИПДО, от местных органов власти потребуется предоставление отчетности общественности о распределении прибыли, полученной в результате добычи полезных ископаемых.⁷¹

СНОСКИ

1. Закон о добыче полезных ископаемых №621 от 10 июня 2011 г. Официального перевода Закона на английский язык еще нет, поэтому перевод был выполнен автором.
2. Закон о недрах № 42 от 2 июля 1997 года с изменениями и дополнениями. Обращаем внимание, что в настоящее время Закон находится в процессе пересмотра.
3. Статья 7.
4. Статья 9.
5. Не существует глобально принятого определения кустарной добычи полезных ископаемых. Общепринятое определение этого понятия также отсутствует в Кыргызстане и в Финляндию. В целом, кустарная или мелкомасштабная добыча полезных ископаемых относится к горной добыче, осуществляемой отдельными людьми, группами, семьями или кооперативами с минимальным применением или полным отсутствием механизации в неформальном (незаконном) секторе экономики. См. Thomas Hentschel, Felix Hruschka and Michael Priester: Global Report on Artisanal & Small-Scale Mining (IIED and WBCSD, 2002), размещение на вебсайте <http://pubs.iied.org/pdfs/Go0723.pdf> (посещение 2 января 2012)
6. Статья 10 Закона о недрах.
7. Статья 16 Закона о недрах.
8. Статья 33.
9. Создание нового правительства в конце 2011 года повлекло за собой реформирование Министерства природных ресурсов и передачу его функций (кроме вопросов политики горнодобывающего сектора) Государственному агентству по геологии и минеральным ресурсам.
10. Закон о концессиях и концессионных предприятиях Республики Кыргызстан от 6 марта 1992 года, Статья 5.
11. См. Положение о Министерстве природных ресурсов Кыргызской Республики, утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики №734 от 4 декабря 2009 с дополнениями и изменениями.
12. Статья 39.
13. Закон о процедуре оценки воздействия на окружающую среду, № 468, 10.06.1994.
14. Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и о доступе к правосудию по вопросам окружающей среды, Орхус, 25 июня, 1998 года,

- вступила в силу 30 октября 2001 года, <<http://www.unecce.org/env/pp/>>.
15. Регулируется Законом об экологической экспертизе, № 54 от 16.06.1999, Законом об охране окружающей среды, №53 от 16.06.2009.
 16. Инструкция о проведении государственной экологической экспертизы (1997) доступно по адресу, например <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/05/17/000334955_20100517054829/Rendered/INDEX/E24530P120118010EAMP1updated1060410.txt> (visited 2 March 2012).
 17. Статья 48.
 18. Статья 16 Закона о недрах. Также см. Положение о порядке лицензирования недропользования, утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики, 15 августа 2007 года, №336 с дополнениями и изменениями, параграф 10.
 19. Статья 60.
 20. Статья 61.
 21. Статья 62.
 22. Статья 63.
 23. Статья 62.
 24. Статья 63.
 25. Статья 64.
 26. Статья 65.
 27. Статья 11 Закона о недрах.
 28. Статья 10 Закона о недрах.
 29. Статья 16 Закона о недрах.
 30. Статья 10 и Статья 16 Закона о недрах.
 31. Положение о порядке лицензирования недропользования, утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики, 15 августа 2007 года, №336 с дополнениями и изменениями, параграф 11.
 32. Статья 73.
 33. Статья 13 Закона о недрах.
 34. Статья 20(4) Закона о недрах.
 35. Статьи 121–132.
 36. Статья 127.
 37. Информация получена в ходе личного общения с г-ном В.Богдецким, Кыргызская горная ассоциация (14 апреля 2011)
 38. Статья 29 Закона о недрах.
 39. Здесь рассматриваются только платежи и налоги, которые относятся к горнодобывающему сектору; общие налоги на прибыль компаний и т.д. рассматриваться не будут.
 40. Статья 99.
 41. Статья 100.
 42. Там же.

43. Статья 102.
44. Налоговый кодекс от 2 октября 2008 г.
45. Статьи 298 и 302 Налогового кодекса устанавливают налогооблагаемую базу.
46. Статьи 309–310 Налогового кодекса.
47. Для получения информации о ставках, см. Статью 339 Земельного кодекса (1999 г.).
48. Всемирный Банк: изучение лицензирования отраслей: горнодобывающий сектор (2009), доступно по адресу https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Sector_Licensing_Mining.pdf (посещение 14 июня 2011 года), стр. 46.
49. Статья 300(1) Налогового кодекса.
50. Статья 34.
51. Статья 120.
52. Статья 143.
53. Статья 146.
54. Статья 150.
55. Статья 147.
56. Статья 20 Закона о недрах.
57. Статья 61(2) Земельного кодекса.
58. Статья 31-1 Закона о недрах.
59. Шон Фаррелл (SeanFarrell) и другие авторы (ред.): «Добыча ископаемых. Положение о разведке и добыче полезных ископаемых в 32 юрисдикциях мира» (Завершение сделки, 2010 г.), стр. 78.
60. Шон Фаррелл (SeanFarrell) и другие авторы (ред.): «Добыча ископаемых. Положение о разведке и добыче полезных ископаемых в 32 юрисдикциях мира» (Завершение сделки, 2010 г.), стр. 78. См. Также раздел данного отчета о платежах за ведение работ по добыче полезных ископаемых.
61. Статьи 22–23.
62. Статьи 24–30.
63. Статья 19(1) Закона о недрах.
64. Эти противоречия в основном регулируются Законом Финляндии об ОВОС и охране окружающей среды, Закон №86, 4.02.2000.
65. См. сеть НПО «Бенквоч»: «Горы золота. Месторождение Кумтор в Кыргызской Республике» (2002 г.), адрес размещения в интернете: <http://www.nodirtygold.org/pubs/200205%20CEE_Bankwatch_Report.pdf> (посещение – 7 июля 2011 г.) стр. 20.
66. Согласно критичному отчету, опубликованному в 2009 году, лицензирование в горнодобывающей отрасли Кыргызстана «испорчено коррупцией и кумовством». НПО «Бенквоч»: «Some Aspects of EITI as Performed by Mining Companies. Can a Model Mining Agreement Come into Being in Kyrgyzstan?» (Некоторые аспекты ИПДО, реализуемые добывающими компаниями. Может ли в Кыргызстане появиться образцовое соглашение о

20 Сравнение законодательства горнодобывающей промышленности Финляндии и Кыргызстана

добыче полезных ископаемых?) (2009 г.), адрес размещения в интернете: <http://bankwatch.org/documents/EITI_mining_2009.pdf> (посещение – 28 сентября 2011 г.) стр. 3.

67. Бакыт Ибраимов: «Кыргызстан за прозрачность добывающей отрасли», CentralAsiaOnline.com от 22 июля 2011 г., адрес размещения в интернете: <http://www.centralasiaonline.com/cocoon/caii/xhtml/en_GB/features/caii/features/main/2011/07/22/feature-01> (посещение – 17 августа 2011 г.).
68. *Там же.*
69. *Там же.*
70. *Там же.*
71. *Там же.*

