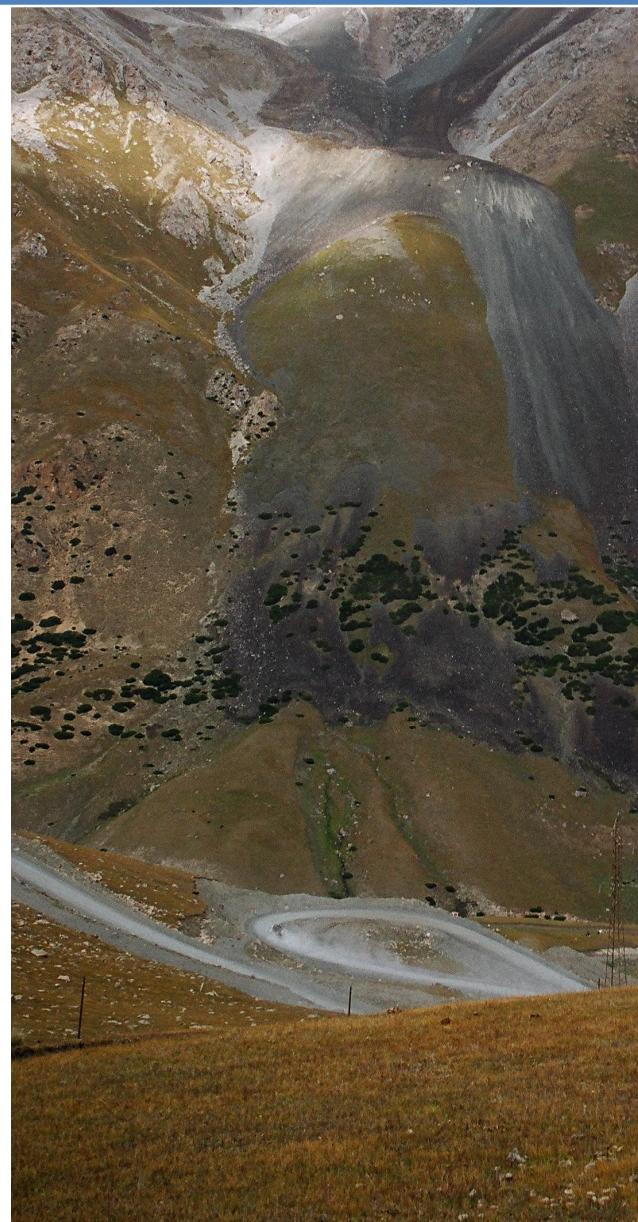




2013

ПРАВО НА ОБЩЕСТВЕННУЮ АКТИВНОСТЬ В НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ



ИНФОРМАЦИОННАЯ

СПРАВКА

01.10.2013

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

Реалии горнодобывающей отрасли Кыргызстана

Причины возникновения конфликтов

Участие общественности: возможности и перспективы

Ответственность за правонарушения

Выводы и рекомендации

Приложение

Приложение 1: Горная промышленность Кыргызстана

Приложение 2: Динамика развития горных конфликтов в Кыргызстане

Ресурсная информация

Введение

Настоящая информационная справка разработана экспертами ОО «Независимая экологическая экспертиза» в рамках проекта «Участие общественности при принятии решений в горнодобывающей отрасли» при поддержке офиса ОБСЕ Бишкек.

Работа выполнена на основе обзора средств массовой информации, национального законодательства, изучения различных аналитических исследований и проведения экспертного анализа участниками рабочей группы проекта.

В данной информационной справке рассматривается ситуация, сложившаяся в горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики с точки зрения возможного снижения конфликтов в данной сфере, и повышения роли участия общественности в принятии экологически значимых решений.

На фоне возрастающих конфликтов между инвесторами и местным населением, а также инертности государственных органов на сегодняшний день необходимо найти пути решения стабилизации ситуации и предупреждения возникновения социально-экологических конфликтов в этой области. Важную роль в процессе управления и урегулирования конфликтов играет институт права. Однако в Кыргызстане он в достаточной степени не развит, и поэтому его роль в регулировании конфликтных ситуаций мизерна. В горнодобывающей отрасли отсутствует целенаправленная политика. Из-за несовершенства законодательства и перманентной дестабилизации происходит отток инвесторов.

Предприятия горнодобывающей промышленности имеют и оказывают важное экономическое, социально-экологическое влияние в регионах, где они осуществляют свою деятельность. Для многих развивающихся стран горнодобывающая промышленность вносит существенный вклад в валовой внутренний продукт и, часто, составляет большую часть прибыли в иностранных капиталовложениях. Несомненную пользу для экономики страны представляет создание и расширение дополнительной налогооблагаемой базы в результате развития горной промышленности.

Основная цель деятельности любого горнодобывающего предприятия - это получение максимальной прибыли. Государственные органы осуществляют контроль за недропользованием, соблюдением природоохранных и других требований национального законодательства, а также заинтересованы в получении налогов и других платежей от горнодобывающих компаний. Общество с одной стороны заинтересовано в трудоустройстве на действующем предприятии и в развитии инфраструктуры населенных пунктов, поблизости от которых предприятие осуществляет свою деятельность, а также в том, что окружающая среда данного региона не будет под угрозой.

Природные объекты, где осуществляется горнодобывающая деятельность, утрачивают свою ценность как сельскохозяйственные ресурсы, а также порой теряют свою туристическую привлекательность, так как на восстановительную деятельность, кроме финансовых затрат, требуется длительный период времени, порой не один десяток лет. Даже если деятельность предприятия соответствует всем требованиям безопасности и в первую очередь экологической, загрязнение окружающей среды в той или иной степени в любом случае происходит. Многое зависит от масштабов как промышленной деятельности предприятия, так и от его деятельности по минимизации загрязнения окружающей среды. Каждая стадия недропользования может вызвать разные негативные экологические последствия. Последствия зависят от квалифицированности и ответственности кампаний, вида используемых технологий, а также контроля за соблюдением природоохранных требований, предусмотренных законом.

Конечно, экономическая составляющая для региона, а иногда и страны не может игнорироваться. Но важно знать и помнить, что общественное мнение и участие может иметь огромное влияние на дальнейшее решение о существовании и на масштабы

деятельности того или иного предприятия в данной местности, и условия инвестиционной деятельности.

Вопросы, предложения и замечания просим направлять по адресу:
ОО «Независимая экологическая экспертиза»
Кыргызская Республика, г. Бишкек
7микрорайон д.30 кв.1.
т/факс +996(312) 578 372

e-mail: expertise@eco-expertise.org
www.eco-expertise.org

Авторы-составители:
Андрейченко Е.И., Конюхова И. А., Мирджалалова З.И., Печенюк О. В., Сливченко Л.Е.

Реалии горнодобывающей отрасли Кыргызстана

Кыргызстан – страна с большим минерально-сырьевым потенциалом и богатыми природными ресурсами. Несмотря на обширный объем разведанных и подтвержденных запасов драгоценных металлов и минерального сырья в настоящее время в республике работают всего 4 горнорудных предприятия: Кумторский и Макмальский золотодобывающие (15-18 тонн в год, 0,2-0,5 тонн в год), Хайдарканский ртутный (300-320 т в год) и Кадамжайский сурьмяный (1,5 тыс. тонн в год). Кроме того, действуют небольшие рудники по добыче золота – Джамгыр, Терексай, Солтон-Сары и Иштамберды¹.

С 1993 года начался приток иностранного капитала в золотодобывающую промышленность Кыргызстана. В 1996 году совместно с канадской корпорацией «Камеко» введено в эксплуатацию месторождение мирового класса Кумтор с запасами около более 300 т. металла и производительностью более 650 тыс. унций золота в год. Подготовлены к освоению еще два месторождения с геологическими запасами 65-70 т. Частными фирмами в небольших объемах добывается олово. Получила развитие добыча и бутилирование минеральной и питьевой воды из скважин. Создано более двадцати предприятий по розливу минеральной и питьевой воды со смешанным капиталом. В последние годы получила распространение индивидуальная добыча россыпного и рудного золота, в которой занято до 5 тыс. человек (Приложение 1).

Таким образом, Кыргызская Республика обладает определенным опытом добычи полезных ископаемых и достаточным кадровым потенциалом.

Несмотря на это, ни одно значимое месторождение полезных ископаемых, кроме проекта «Кумтор», за 20 лет в эксплуатацию введено не было. Общие проблемы горнодобывающей отрасли страны связаны, в основном, с незавершенностью реформ и несовершенством регулятивной базы в сфере недропользования. На уровне государства отсутствует конкретная программа по концептуальному и стратегическому видению развития отрасли на несколько лет вперед, что усложняет проведение реформ в силу отсутствия конкретных постановочных целей и задач. 14 января 2013 г. Национальный совет по устойчивому развитию Кыргызстана единогласно принял Стратегию развития Кыргызстана на 2013-2017 годы, в рамках осуществления которой в горнодобывающей отрасли страны планируется реализовать 16 проектов стоимостью 3 миллиарда 130 миллионов долларов². Но на сегодняшний день это только планы, воплощение которых требует огромных усилий со стороны государства, которое в свою очередь еще не готово в полной мере решить актуальные социально-экономические и политические проблемы, появляющиеся в горнодобывающей отрасли в настоящее время.

В первую очередь - это отсутствие надлежащего управления и несовершенной юридической базы. Например, отчеты компаний в 2011 году были рассмотрены только к 1 июня, а в 2012 году все согласования тянулись до конца лета, и документы были подписаны только 1 августа. В связи с этим произошли задержки по выдаче и продлению лицензий, в итоге полевые сезоны были провалены.

На период проведения исследования в стране действовало порядка 906 лицензий на право пользования недрами. На разработку выдано 546 лицензий, 223 выданы для того, чтобы проводить разведочные работы, 137 лицензий позволяют заниматься поисковой деятельностью. При этом аннулировано около 2000 лицензий, из которых на разработку – 958. Здесь необходимо отметить, что неквалифицированность кадров государственных органов и коррупционные схемы сыграли свою роль. Также это говорит об отсутствии подзаконных актов, утверждающих порядок приема и выдачи необходимых документов.

¹ Стратегия устойчивого развития КР на 2013-2017 гг.

² Стратегия устойчивого развития КР на 2013-2017 гг.

В последнее время появилась тенденция, когда у одних компаний лицензия отбирается и передается другим. Многим компаниям приходится заканчивать работу еще до начала стадии добычи полезных ископаемых. На фоне политической нестабильности, периодической смены политических и экономических элит налицо рейдерство, когда происходит искусственное создание помех и неблагоприятных условий для нормальной работы, позволяющих группой лиц или частной компании завладеть предприятием. Показательным является пример с ОсОО «Кутисай Майнинг», дочерним предприятием компании «Стэнс Энержи Корп.» в Кыргызстане, вынужденным прекратить свои работы, связанные с разработкой месторождения редкоземельных элементов Кутессай-II. Госгеологоагентство отказалось ОсОО «Кутисай Майнинг», владельцу лицензии на месторождение Кутессай-II, в согласовании проектов и программ работ на 2013 год, без которых невозможно планировать и получать соответствующее финансирование от головного инвестора в Канаде. Но основной смысл запрета, наложенного Генеральной прокуратурой и судом, состоит в том, что ОсОО «Кутисай Майнинг» не имеет права проводить работы, связанные с месторождением Кутессай-II. В средствах массовой информации активно обсуждались причины остановки и запрета для проведения работ на этом месторождении: «Общественность взбудоражена выплеснувшимися в СМИ откровениями о том, что кто-то из кыргызских чиновников то ли получил, то ли должен получить полтора миллиона долларов за то, чтобы лицензия на разработку этого уникального месторождения была отобрана у канадских инвесторов и передана китайской компании "Баотоу Хунбо"»³. Это происходит в силу того, что в стране имеет огромное влияние популистских лозунгов на принятие государственных решений, отсутствие гарантий защиты собственности, коррупция в органах исполнительной и законодательной власти, а также отсутствие преемственности решений органов государственного управления относительно соблюдения долгосрочных контрактов или соглашений, что в свою очередь является следствием размытости процедур и мер ответственности за действие или бездействие.

Следующая проблема состоит в конфликтах, возникающих с местным населением. Сегодня трудно рассказать о месторождениях, где еще не было подобных конфликтов, все они представляют реальную угрозу для развития добывающей отрасли промышленности страны. Это связано, прежде всего, с тем, что местное население не информировано относительно тех методов, которые используются в процессе разведки и добычи полезных ископаемых. По словам бывшего директора Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам Чунуева И., в настоящее время в Кыргызстане насчитывается около 43 конфликтных зон (Приложение 2), где могут возникнуть и возникают проблемы между инвесторами и местным населением. Вот, например, 25 июня 2011 года было принято постановление Жогорку Кенеша о приостановлении разработки месторождения и аннулировании лицензии в связи с жалобами жителей села КопуроБазар Таласской области на возможную экологическую угрозу.

Начиная с прошлого года и в течение нынешнего года, общественность республики является свидетелем скандальной кампании, развернутой местным населением против горнодобывающего предприятия «Кумтор». Тоже самое происходит с проектом так и не запущенного рудника «Джеруй» и месторождением «Талдыбулак». И в каждой конфликтной точке у инвестора проблемы с местными жителями, и этот конфликт подогревается отдельными политиками и депутатами, а правительство устраивается от его решения.

Отсутствие коммуникации является одной из основных причин конфликтов и напряжений вокруг горнодобывающих предприятий. Такой вывод был сделан специалистами «Фонда Евразия Центральной Азии» после проведения исследования на

³ Газета «Дело №»: <http://delo.kg/index.php/2011-08-04-18-06-33/5985-kutessaj-eshchjo-odna-goryachaya-tochka-strany>

тему воздействия горнодобывающей отрасли в 8 районах республики: Чон-Алай, Джети-Огуз, Жумгал, Кадамжай, Нарын, Талас, Чаткал, Ала-Бука. Опрос проводился в рамках программы «Инициатива по прозрачному местному управлению и сотрудничеству». В нем приняли участие 2 тысячи 863 местных жителя. Как выяснилось, основной причиной протестов населения против горнодобывающих компаний местные жители считают не претензии к предприятиям, а беспокойство за окружающую среду, так ответили более 60 % опрошенных. Решения проблем люди ждут в первую очередь от местных властей (более 50 %) и правительства (около 20 %).⁴

По мнению представителей Госгеологического агентства, для решения проблем с местным населением, необходимо начать ликбез населения через СМИ, в частности трансляцию репортажей о горнодобывающей отрасли, размещение разъяснительных материалов в местных газетах.⁵

Необходимо отметить, что на сегодняшний день СМИ в большинстве своем вызывают недоверие и считаются менее достоверным источником информации, с таким же недоверием общественность относится и к информации, предоставляемой представителями государственных органов, и часто самым распространенным источником информации для местного населения являются личные встречи и слухи.

Политическая борьба существовала во все времена, а вместе с ней и технологии, склоняющие выбор общественности в ту или иную сторону. Развитие науки, смена политического строя, изменение ценностей способствовали разработке все новых способов манипуляции человеческим сознанием и коснулись практически всех сфер жизни общества, в том числе и в Кыргызстане.

Долгое время слухи использовались во внутриэлитной борьбе как инструмент интриг, со временем они обрели массовый характер. Официальные коммуникации и средства массовой информации превратились в новый канал их распространения. В современном обществе слухи не сдауют своих позиций и остаются мощнейшим инструментом воздействия на людей как внутри социальных групп, так и между ними.

В истории существует не мало примеров влияния слухов на общественное сознание и социальную ситуацию. Не избежали данного влияния и горнодобывающие компании, работающие на территории Кыргызстана.

Золоторудные месторождения в Кыргызстане – лакомый кусочек для многих. И разговоры о них, а точнее о компаниях, которые их разрабатывают, ведутся самые разные. Слухи, естественно, распространяются с далеко идущими целями, что влечет за собой порой неисправимые последствия не только для компаний-разработчиков, но и экономики государства в целом.

Так, например, одной из причин задержки разработки и отзыва лицензии золотомедного месторождения Андаш явилось регулярное и не прекращающееся распространение среди местного населения слухов об экологическом вреде его деятельности:

«На уровне местного сообщества до сих пор существует непонимание ситуации, циркулирует масса слухов и домыслов о последствиях от разработки месторождения, от использования цианидов (которые не применяются при производстве золотомедного концентрата) до роста радиации и рождения детей-мутантов...», - резюмировал г-н Хьюстон».⁶

—

⁴«Добыча мнений: Воздействие горнодобывающей промышленности и добыча в 8 районах КР», завершенное исследование компании Oxus International в рамках программы Фонда Евразия Центральной Азии (ФЕЦА) «Инициатива по местному управлению и сотрудничеству» при поддержке Агентства США по международному сотрудничеству (USAID), апрель 2013.

⁶KNEWS:http://www.knews.kg/gornoe_delo/31990_gosgeologagentstvo_prosit_peresmotret_postanovlenie_ob_annulirovani_litsenzi_na_razrabotku_mestorozdeniya_andash/

Хотя, на самом деле: «Особенностью разработки месторождения Андаш является то, что на фабрике будет производиться не золото, а промежуточный продукт - золотомедный концентрат. Для его производства цианиды не требуются и не используются. Таким образом, все опасения, связанные с попаданием во внешнюю среду цианидов, являются безосновательными.

ОВОС (оценка воздействия на окружающую среду) проекта «Андаш» на стадии технико-экономического обоснования проекта получила самые высокие оценки как правительственные, так и неправительственных экспертов за детальность исследований⁷.

На первый взгляд всеобщая озабоченность экологическими последствиями и желанием общественности защитить себя от не желаемых угроз для окружающей среды почему-то появляется у местного населения именно там, где появляются зарубежные инвесторы. В силу неизвестных причин, местное население, проживающее вокруг Хайдарканского ртутного комбината, ни разу публично не изъявило желания даже поинтересоваться, насколько вредно данное производство и какие возможные негативные последствия оно влечет. Хотя, последние официальные данные по содержанию ртути в компонентах окружающей среды датированы 2009 г. Анализы были произведены в рамках проведения социально-экономической оценки воздействия деятельности ХРАО и разработки технико-экономического обоснования для перепрофилирования комбината. Что касается проведения экологического мониторинга комбинатом - данные никогда не предоставляются. Экологический паспорт предприятия еще в 2011 г. отсутствовал, его разработка была начата только в 2012 г.

Необходимо отметить, что также возникают конфликты за земельные ресурсы. Это происходит когда органы местного самоуправления, пастбищные комитеты и местное население пытаются выступать как собственники земельных ресурсов, забывая, что эти земли переданы им в оперативное управление или в пользование государством.

В соответствии со статьей 12 **Конституции** Кыргызской Республики: «Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства.

Земля также может находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности, за исключением пастбищ, которые не могут находиться в частной собственности».

Главным нормативным правовым актом, регулирующим земельные отношения в Кыргызской Республике, является **Земельный кодекс Кыргызской Республики**.

Право государственной собственности на землю осуществляют Правительство Кыргызской Республики - на всей территории республики и местные государственные администрации в пределах компетенции, установленной Земельным кодексом. Земли в границах аильного, поселкового кенешей, а также в границах городов являются муниципальной собственностью, за исключением земель, находящихся в частной и государственной собственности.

В соответствии с земельным законодательством в Кыргызстане разрешено только целевое использование земельных участков. Использование земельного участка не по целевому назначению не допускается.

В большинстве своем, для геологических компаний, получившим лицензию на разработку месторождения полезных ископаемых и других промышленных компаний, которые планируют проведение работ на земельных участках, относящихся к категории сельскохозяйственных земель, пастбищ и земель лесного фонда, являются актуальными вопросы трансформации земель.

⁷ Time.kg: <http://www.time.kg/vremya-dengi/338-ao-kentor-gotovo-investirovat-v-proekt-andash-106-mln-dollarov-ssha.html>

Субъектом, обладающим полномочиями по переводу сельскохозяйственных земель, пастбищных угодий в менее ценные виды угодий и категории земель в соответствии со ст. 20 Земельного кодекса КР является Правительство КР. Указанные земли являются государственной собственностью и их предоставление в пользование в целях отличных от сельского хозяйства, выпаса скота, допускается также только с осуществлением перевода Правительством указанного земельного участка в категорию соответствующую цели использования.

В соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 января 2008 года № 19 «Об утверждении Положения о порядке перевода (трансформации) земель из одной категории в другую или из одного вида угодий в другой», геологические компании при получении лицензии на разработку месторождения полезных ископаемых до начала производства работ, должны провести процедуру перевода земель сельскохозяйственного значения в земли промышленности и (или) фонда недр.

После получения природопользователем Постановления Правительства КР о трансформации земельного участка, природопользователю необходимо будет заключить с органом местного самоуправления договор временного пользования на использование этих земельных участков в иных целях, а также уплатить возмещение потерь и убытков сельскохозяйственного производства, связанных с предоставлением сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд.

В условиях дефицита местного бюджета иногда единственным источником привлечения ресурсов для решения вопросов местного значения являются геологические компании. Органы местного самоуправления и местные администрации рассматривают недропользователей, как источник необходимых ресурсов. Для привлечения этих ресурсов, очень часто инициаторами конфликтов между местными сообществами и недропользователями выступают сами айыл окмоту. Так, именно органы местного самоуправления активно участвуют в создании конфликта, а в последующем выступают с предложениями механизмов разрешения конфликтов. Например, в Чаткальском и Ала-Букинском районах Джалаал-Абадской области в сентябре 2012 г. «... около 100 человек под предводительством главы местного айыл окмоту (!) под угрозой физической расправы угнали технику и разграбили лагерь, принадлежащий четырем компаниям-подрядчикам в Джалаал-Абадской области. Жители села Жаны-Базар Чаткальского района 11-12 сентября сначала вышли на митинг с требованием построить дорогу, соединяющую близлежащие села, а потом напали на лагерь китайских работников, которые занимались прокладкой дороги к золоторудному месторождению Чаарат. Они заявили, что китайские грузовики разбивают местные дороги, и захватили часть оборудования»⁸. Таким образом, недропользователь рассматривается не как хозяйствующий субъект, деятельность которого направлена на извлечение прибыли, при условии соблюдения законодательства, а как финансовый источник, обязанный покрыть все необходимые расходы органов местного самоуправления. Эти расходы, в основном, связаны с развитием инфраструктуры района: строительство и ремонт дорог, линий электропередач, ремонт школ, строительство мостов и др. Местные власти разрабатывают все более изощренные стратегии своего участия в распределении ресурсов и ожидают инвестиций, очень часто выходящих за рамки финансовых обязательств горнодобывающих компаний.

Все это еще раз подтверждает, что в большинстве случаев в основе многих конфликтов, возникающих между населением и горнодобывающими предприятиями, в первую очередь стоят интересы небольшой группы лиц, которые спекулируя экологической безопасностью, пользуясь политической нестабильностью, неблагоприятной экономической обстановкой в республике и крайней бедностью местного населения, выгадывают свои бонусы.

⁸24kg.org: <http://rus.kg/news/economy/9234-kto-k-nam-s-rublem-prishel-togo-rublem-i-zadushim.html>

Еще одной возможной причиной возникновения конфликтов в недропользовании, многие эксперты считают политическую борьбу в регионе. Иногда некоторым политикам выгодна дестабилизация в стране. Так, затянувшаяся политическая, а в след за,ней и экономическая рецессия, дают основания оппозиции поднимать вопросы о не эффективной работе правительства и парламента и необходимости смены, находящихся у власти политических элит. Данная политическая борьба, возможно, также подкрепляется и борьбой за сферы влияние внешних игроков - США, РФ, Китая, ЕС, исламского мира и т.д..

Причины возникновения конфликтов

На основании полученных в результате исследования материалов, можно выделить основные причины возникновения социально-экологических конфликтов на территории Кыргызской Республики.

В первую очередь это **спекуляция экологическими рисками**, так как очень часто (группой лиц) для достижения политических, экономических либо иных целей, например, приобретения права распоряжаться экономически значимыми природными ресурсами, дискредитации политических противников используется заведомо фальсифицированное, искусственное использование экологических аргументов. То есть создаются «проблемы» для инвесторов с целью получения экономических ресурсов для решения вопросов местного значения или осуществления рейдерских захватов. При этом активно вовлекаются местные сообщества с целью организации политической дестабилизации. Степень остроты и возрастание числа конфликтов, равно как и усиление криминальной составляющей в действиях тех, кто считает свои интересы ущемленными, влечет за собой очень часто непредсказуемые последствия как для той местности, где это происходит, так и для страны в целом.

Следующая причина - это **отсутствие диалога между всеми заинтересованными сторонами**. Очень часто информация, которую местное население получает относительно проектов в сфере недропользования, бывает неточной и недостаточной. Это усиливает недоверие, что в свою очередь «подогревается» регулярным распространением среди местного населения слухов об экологическом вреде деятельности горнодобывающих предприятий. В данном случае местные жители как источник наиболее достоверной информации рассматривают личные встречи. Представители государственных органов, как и средства массовой информации не вызывают особого доверия. Кроме того, очень часто компании ведут диалог с ненадлежащими представителями местного населения. Позиция горных компаний не всегда выглядит открытой и прозрачной, так как информация о деятельности горнодобывающих предприятий активно не распространяется, а производится довольно фрагментарно. Все это усугубляется отсутствием институциональных механизмов, которые гарантировали бы доступ к информации и участие всех заинтересованных сторон, особенно общественности уже на стадии проектирования, а также на всех этапах деятельности предприятия, какими бы ни были бы их обязательства официальными и соответствующими требованиям закона. Государство в данном случае не принимает сколько-нибудь значимых мер по обеспечению этих гарантий и выполнению государственными ведомствами и горнодобывающими компаниями возложенных на них обязательств.

Третья причина - **непоследовательная государственная политика**, результатом которой является малоэффективное управление и слабая несовершенная юридическая база. Все это в свою очередь усугубляется не квалифицированностью кадров государственных органов и коррупционными схемами на всех уровнях государственной

власти. В настоящее время, на фоне непрекращающейся смены политических элит и нестабильной политической ситуации в стране отсутствует гарантия защиты собственности и преемственность решений органов государственного управления относительно соблюдения долгосрочных контрактов или соглашений, что в свою очередь является следствием размытости процедур и мер ответственности за действие или бездействие. Понятие «политическая воля» приобрело несколько искаженное значение, так как в стране имеет огромное влияние популистских лозунгов на принятие государственных решений.

Для того, чтобы горнодобывающие предприятия принимали на себя ответственность за состояние окружающей среды, а местное население действовало в рамках закона, необходима активная позиция и постоянное присутствие государства, которое не допускало бы нарушений законодательства или несоответствия институтов, отвечающих за его соблюдение.

Участие общественности: возможности и перспективы

В годовом отчете фирмы "Deloitte" о десяти главных проблемах, стоящих перед горнодобывающей отраслью, заинтересованные стороны и их «общественный мандат» заняли четвертое место среди главных проблем 2012 года.⁹

С 2010 года в мире значительно вырос спрос на сырьевые ресурсы. Мировой экономике по-прежнему требуется сырье. Все больше и больше появляется необходимость разрабатывать месторождения в более отдаленных географических районах часто в политически нестабильных регионах, что в первую очередь вызвано снижением качества запасов полезных ископаемых, а также необходимостью увеличивать масштабы проектов, иначе не будет обеспечена их финансовая окупаемость. Основная задача, которая стоит перед отраслью, – обеспечить добычу достаточного объема сырьевых ресурсов на фоне растущего спроса. Однако, учитывая давление со стороны растущего числа заинтересованных лиц на выбор подходов к распределению экономических выгод, горнодобывающие компании должны решать проблемы, связанные с выполнением ими своих социальных обязательств, а также заботиться о том, чтобы их вклад был адекватным и правильно оценен обществом.

Противостояние местного сообщества в реализации проектов горнодобывающих компаний по экологическим или социальным причинам привело в последнее время к закрытию некоторых проектов в странах, которые ориентированы на развитие горной добычи, в результате обвинений в нарушении прав человека, общественных возражений и протестов против загрязнения окружающей среды, а также в вопросах обеспечения безопасности. Существенное влияние имеет политическая нестабильность и напряженность. Наша страна в этих случаях не является исключением, мы имеем в наличии как сопротивление со стороны местных сообществ в вопросах, касающихся не учета и игнорирования общественного мнения, так и государственной нестабильности и отсутствия прозрачности при принятии значимых решений. Если смотреть на будущее через призму устойчивого развития, встает вопрос о том, смогут ли горнодобывающие компании решать проблемы, которые поднимают заинтересованные стороны. Очевидно одно: отношения с заинтересованными сторонами в той местности, в которой они работают или будут вести свою деятельность, являются предметом пристального внимания. Для формирования мнения о компании роль ее взаимодействия с общественностью в настоящее время очень важна. Горнодобывающая отрасль в республике является источником довольно специфических социальных рисков, так как на нее возлагают большие надежды в плане обеспечения занятости и получения от нее

⁹ Deloitte: «Тенденции развития — 2012. Десять ключевых проблем горнодобывающего сектора в будущем году»

внушительных вливаний и положительного воздействия на процессы развития, но ей мало доверяют и довольно часто сомнения вызывают вопросы экологической безопасности.

Экологические последствия производственной деятельности горнодобывающих предприятий зависят от технологических, горно-геологических, природных и климатических факторов и проявляются в различных сочетаниях негативных изменений природных комплексов. Они определяют основные экологические проблемы для каждого региона конкретно. Основной ущерб для окружающей среды от добывающей промышленности связан с процессами самой добычи. Каждый этап добычи может вызывать разные негативные экологические последствия, степень тяжести которых зависит от устойчивости местного ландшафта, состава грунтов, типа применяемой технологии, соблюдения природоохранных законов и способности контроля, как со стороны государственных органов, так и общественности. При наличии адекватных природоохранных требований, свободы информации, ответственно и прозрачно работающей компании, а также эффективно влияющей на процесс общественности, есть реальная возможность уменьшить негативные экологические последствия.

Основными принципами национальной экологической политики в стране являются:

- ↖ охрана здоровья человека, поддержание или восстановление благоприятного состояния окружающей природной среды и сохранение биологического разнообразия;
- ↖ научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития;
- ↖ использование новейших научно-технических достижений в целях реализации малоотходных и безотходных технологий;
- ↖ использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения их количества и вовлечения в хозяйственный оборот;
- ↖ свободный доступ к экологической информации, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Согласно национальному законодательству общественность имеет права:

- ↖ на благоприятную окружающую среду и ее защиту
- ↖ на получение достоверной информации о ее состоянии
- ↖ влиять на решение органов власти и на решение о начале запуска любой хозяйственной деятельности
- ↖ на судебную защиту.

Государственные органы власти и органы местного самоуправления призваны обеспечивать реализацию и защиту гражданских прав, но правовой механизм включается лишь тогда, когда общественность предпринимает активные действия, заявляет о своем желании участвовать в принятии решений, знает и умеет это делать. Правильное использование своих прав зависит от понимания в комплексе экономических, социальных, экологических особенностей хозяйственной деятельности, влияющей на окружающую среду.

В соответствии со ст. 48 Конституции КР:

«1. Каждый имеет право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду.

2. Каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования.

3. Каждый обязан бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру».

Право общественности на доступ к информации

В Кыргызской Республике в соответствие с Конституцией КР, рядом нормативных правовых актов и международными договорами, ратифицированными КР, определена основа общественного доступа к информации, в том числе и экологической. Конституция КР гарантирует свободу слова и выражения, устанавливая, что каждый гражданин страны имеет право «на свободное выражение и распространение мыслей, идей и мнений, на свободу литературного, художественного, научного и технического творчества, свободу печати, передачи и распространения информации», «не допускается принятие законов, ограничивающих свободу слова и печати».

Кыргызстан присоединился в 2000 г. к Конвенции «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхус, 25 июня 1998 года), и с этого момента основная часть положений Конвенции была введена в национальное законодательство. Существующая нормативно-правовая база регламентирует право общественности получать, а обязанность государственных органов и организаций предоставлять запрашиваемую информацию, процедуру и сроки предоставления информации, устанавливают основания для отказа и ответственность за не предоставление информации. В соответствии с законодательством, доступ к информации обеспечивается путем опубликования и распространения соответствующих материалов через периодические издания, информационные теле-, радиопрограммы, веб-сайты и прочее. При этом в средствах массовой информации не допускается: разглашение государственной и коммерческой тайны или обнародование заведомо ложной информации и др.

Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года N 213 также обеспечивает гарантии и принципы свободы доступа к информации: «Каждому гарантируется право доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления. Основными принципами свободы доступа к информации являются общедоступность, объективность, своевременность, открытость и достоверность информации. Государство защищает право каждого на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации. Ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом» (ст.3).

Закон КР «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года N 53 определяет политику и регулирует правовые отношения в области природопользования и охраны окружающей среды в Кыргызской Республике.

В том числе данный закон¹⁰ регламентирует отношения между общественными объединениями и различными структурами со стороны государства, их права и обязанности.

Также нормы данного акта закрепляют право каждого гражданина или организации на доступ к имеющейся у государственных органов информацию об окружающей среде.

Право участия общественности в управлении делами государства

В соответствии с Конвенцией «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» обеспечивается:

участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (ст. 6);

в решении вопросов, касающихся планов, программ, и политики, связанных с окружающей средой (ст. 7);

¹⁰ Ст. 45, 46 Закона «Об охране окружающей среды», 1999 г.

в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (ст. 8).

Согласно этим статьям, заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируются, в зависимости от обстоятельств, путем публичного уведомления, или в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений:

по вопросам, касающимся окружающей среды;

в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой;

в подготовке государственными органами нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду.

Результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени.

Для того чтобы деятельность горнодобывающей промышленности открывала для местного населения и региона в целом возможности для долгосрочного развития, требуется тщательное планирование и вовлечение всех без исключения заинтересованных сторон.

Одним из основных возможностей участия граждан и их объединений в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования является общественная экологическая экспертиза. Общие положения об экологической экспертизе содержатся в Законе КР «**Об охране окружающей среды**» (1999г.). Более детальные требования к ее содержанию и порядку проведения установлены Законом КР «**Об экологической экспертизе**» (1999г.).

Закон КР «**Об экологической экспертизе**» от 16 июня 1999 года N 54 регулирует правовые отношения в области экологической экспертизы, направлен на реализацию конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных экологических последствий, возникающих в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, и основывается на соответствующих положениях Конституции КР, Закона КР «Об охране окружающей среды» и других принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актах.

В Кыргызской Республике осуществляются 2 вида экологических экспертиз¹¹: государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза.

Согласно ст. 15: «Общественные объединения и граждане, осуществляющие проведение общественной экологической экспертизы в установленном настоящим законом порядке, имеют право:

- на получение от инициатора проекта документации, подлежащей экологической экспертизе, в полном объеме;
- на ознакомление с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- на опубликование результатов общественной экологической экспертизы в средствах массовой информации».

Согласно ст. 17: «Заключение общественной экологической экспертизы направляется органу, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, а также органу, принимающему решение о реализации объектов экспертизы.

Заключение общественной экологической экспертизы является рекомендательным. Оно может публиковаться в средствах массовой информации, передаваться местным государственным администрациям и органам местного самоуправления, инициаторам проекта, разработчикам и другим заинтересованным лицам».

¹¹ Согласно Закона КР «О экологической экспертизе», 1999г.

Задача общественной экспертизы — скорее показать наличие проблемы, определить опасение общественности относительно принятия решений о допустимости намечаемой деятельности. Например, показать, что существует реальная озабоченность населения или, что порядок величины воздействия таков, что можно предполагать серьезные масштабы ущерба, наносимого окружающей среде.

Заключение общественной экспертизы может быть основанием для о протестования заключения государственной экспертизы, либо привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении природоохранного законодательства.

Закон КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» от 12 марта 2009 года применяется в целях охраны окружающей среды, определяет основные положения технического регулирования в области экологической безопасности и устанавливает общие требования к обеспечению экологической безопасности при проектировании и осуществлении деятельности на объектах хозяйственной и иной деятельности для процессов производства, хранения, перевозки и утилизации продукции.

Закон КР «Об отходах производства и потребления» от 13 ноября 2001 года N 89 определяет государственную политику в области обращения с отходами производства и потребления и призван содействовать предотвращению отрицательного воздействия отходов производства и потребления на окружающую среду и здоровье человека при обращении с ними, а также максимальному вовлечению их в хозяйственный оборот в качестве дополнительного источника сырья.

Одним из способов участия общественности в управлении делами государства является общественный экологический контроль. В соответствии со ст. 31 Закона КР «Об охране окружающей среды» порядок проведения общественного контроля в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов регулируется законодательством об общественных объединениях, уставами и положениями о них, не противоречащими настоящему Закону.

Общественный экологический контроль осуществляется с целью охраны окружающей среды и здоровья, рационального использования природных ресурсов, соблюдения природоохранного законодательства, защиты общественных экологических интересов путём предупреждения, установления или предотвращения правонарушений.

Объекты и методы такого контроля определяются непосредственно гражданами, органами местного самоуправления или неправительственными организациями, осуществляющими общественный контроль.

В отличие от государственного надзора в общественном контроле отсутствует такой элемент как применение мер государственного принуждения к правонарушителям, виновным в несоблюдении предписаний экологического законодательства. Общественность может только предупредить о правонарушении или наступлении негативных последствий той или иной деятельности, либо собрать и обобщить соответствующую информацию и передать её государственным органам для принятия предупредительных или карательных мер, а также требовать применения соответствующих мер.

К инструментам общественного экологического контроля можно отнести референдумы, курултаи, сходы граждан, жалобы и обращения граждан, общественную экологическую экспертизу и участие в государственной экологической экспертизе, участие общественности в совместных проверках с государственными органами, участие общественности на стадии выдачи экологических разрешений и другие формы участия общественности в принятии экологически значимых решений. Добиться соблюдения экологических норм или прекращения правонарушения общественность может также путём обращения в судебные инстанции.

Право общественности на судебную защиту

В соответствии со ст. 40 Конституции КР:

«1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных настоящей Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Государство обеспечивает развитие внесудебных и досудебных методов, форм и способов защиты прав и свобод человека и гражданина.

2. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

3. Каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается за счет государства».

Согласно ст. 9 Конвенции «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»:

«1. Каждая Сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы любое лицо, считающее, что его просьба о доступе к информации, не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена или, что в каком-либо ином отношении к его просьбе проявлен подход, не соответствующий положениям указанной статьи, имело доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом.

В тех случаях, когда предусматривается такое рассмотрение решения в суде. Сторона обеспечивает, чтобы такое лицо имело также доступ к установленной законом быстрой процедуре, не требующей или требующей в минимальном объеме оплаты, для повторного рассмотрения государственным органом или рассмотрения независимым и беспристрастным органом, не являющимся судом.

Окончательные решения, принимаемые в соответствии с настоящим пунктом 1, носят обязательный характер для государственного органа, располагающего соответствующей информацией. Причины указываются в письменной форме, по крайней мере, в тех случаях, когда просьба о предоставлении информации отклоняется в соответствии с настоящим пунктом».

Гражданский Кодекс КР обеспечивает:

«1. Защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет суд в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством или договором.

2. Законом или договором может быть предусмотрено урегулирование спора между сторонами до обращения в суд.

3. Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд» (ст.10).

Защита гражданских прав осуществляется путем:

«1) признания права;

2) восстановления положения, существовавшего до нарушения права;

3) пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;

4) признания сделки недействительной и применения последствий ее недействительности;

5) признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;

6) самозащиты гражданских прав;

7) присуждения к исполнению обязанности в натуре;

- 8) возмещения убытков;
- 9) взыскания неустойки;
- 10) компенсации морального вреда;
- 11) прекращения или изменения правоотношения;
- 12) неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующего законодательству;
- 13) иными способами, предусмотренными законом» (ст.11).

Правовое государство предполагает соблюдение закона и наличие возможности устраниить его нарушения, что обеспечивает правосудие.

Доступ к правосудию – это установленная законом возможность обращения в административные и судебные органы для защиты нарушенных экологических прав и свобод.

Обращению в административные и судебные органы должны предшествовать нарушения материальных и некоторых процессуальных экологических прав, предусмотренных экологическим законодательством.

В некоторых случаях необходимо соблюдать внесудебный порядок разрешения спора, как необходимое требование законодательства и, который во многих случаях позволяет добиться результата, не прибегая к судебному органу, и экономить таким образом время и средства.

Могут быть обжалованы как действия, так и бездействия частных физических, юридических лиц, государственных органов и должностных лиц, в результате которых были нарушены экологические права или причинен ущерб.

Нарушения экологических прав иногда сопровождается причинением определенного ущерба. Поэтому обращение к правосудию по поводу восстановления нарушенного экологического права или ущемленного интереса должно сопровождаться требованием о возмещении материального или/и морального ущерба. Факт причинения вреда или ущерба и его размер необходимо доказать и обосновать. Это иногда осложнено невозможностью установления причинной связи между деянием и наступившими последствиями.

В качестве средств, доказывающих факты нарушения экологических прав, могут быть использованы не только свидетельские показания, письменные документы (акты контроля, проверки), но очень часто и заключение экологической экспертизы, результаты лабораторных исследований, заключения специализированных органов или специалистов.

Сторонами по делам о нарушениях экологического законодательства являются:

- 1) Субъекты, чьи экологические права и интересы нарушены:
 - Физические лица (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства), чьи права и интересы нарушены или ущемлены;
 - Юридические лица – как правило, экологические НПО, которые на основе положений национального законодательства, собственного устава или положений Орхусской конвенции могут защищать как собственные, так и права и интересы общественности.
- 2) Субъекты, которые своими действиями или бездействиями нарушили экологические права и интересы:
 - Частные физические и юридические лица;
 - Должностные лица;
 - Уполномоченный государственный орган.

Доступ к правосудию предоставляет дополнительные формы участия общественности путем обжалования в судебном порядке действий (бездействий) государственных органов, должностных лиц, нарушающих экологические права граждан и экологическое законодательство в целом. Обращения в суд с иском о приостановлении либо прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное

воздействие на окружающую среду, либо создающей опасность причинения такого воздействия в будущем, обеспечивают соблюдение права на благоприятную окружающую среду посредством судебной защиты, укрепляют позиции права на участие общественности в принятии экологически значимых решений.

По сути, все вышеперечисленные права предоставляют довольно широкие возможности для общественности участвовать в принятии экологически значимых решений.

Показателем открытости общества можно считать его готовность предоставления своим гражданам юридических гарантий для получения интересующей их информации, в том числе экологической. Лучшей гарантией экологических прав граждан является их осведомленность о состоянии и перспективах изменения окружающей среды. Государственные органы обязаны оказывать поддержку общественности в процессе поиска экологической информации, создавать системы ее сбора и хранения. Осуществить свое право на благоприятную окружающую среду собственными действиями, возможно, прежде всего, посредством получения достоверной информации о состоянии окружающей среды и оценки этой информации в процессе участия при принятии экологически значимых решений.

Ответственность за совершение правонарушений

В соответствии со ст. 54 Закона КР «Об охране окружающей среды» юридические лица и граждане, причинившие вред окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экосистем и другими экологическими правонарушениями, обязаны возместить его в полном объеме.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики лица, виновные в совершении экологических правонарушений, несут уголовную, дисциплинарную, гражданскую и административную ответственность.

Уголовная ответственность отличается от административной суворостью наказания. Расследование по уголовному делу производится правоохранительными органами, а приговор выносится только судом. По административному делу решение о привлечении к административной ответственности могут принять и другие соответствующие органы (они перечислены в Кодексе об административной ответственности, их более 30-ти). Если правонарушением причинен материальный ущерб, то виновный, независимо от его привлечения к уголовной либо административной ответственности, обязан возместить причиненный материальный ущерб.

Глава 26 Уголовного кодекса Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года N 68 посвящена экологическим преступлениям, в ней содержатся 14 статей (с 265 по 279), из них 3 статьи имеют прямое отношение к преступлениям, связанным с лесом (270, 279 и 279-1).

Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 года N 114 предусматривает достаточно широкий спектр ответственности, за правонарушения, связанные с использованием природных ресурсов:

Глава 11. Административные правонарушения, посягающие на право государственной собственности на недра (статьи 97 - 103)

Глава 12. Административные правонарушения, посягающие на право собственности на землю (статьи 104 - 117)

Глава 13. Административные правонарушения, посягающие на право государственной собственности на водные ресурсы (статьи 118 - 123)

Глава 14. Административные правонарушения, посягающие на право государственной собственности на леса (статьи 124 - 144)

Глава 15. Административные правонарушения, посягающие на право государственной собственности на животный и растительный мир (статьи 145 - 157)

Помимо административной ответственности предусмотрена гражданско-правовая ответственность. Применяются тарифы для исчисления размеров взысканий за порчу земель в Кыргызской Республике, которые колеблются в зависимости от региона, а также от вида угодий.

В статье 54 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года N 53 есть норма следующего содержания:

«Юридические и физические лица, в том числе иностранные, причинившие ущерб окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, юридических лиц и государству загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими экологическими правонарушениями, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с Гражданским Кодексом Кыргызской Республики и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Возмещение вреда, причиненного окружающей среде в результате экологического правонарушения, производится добровольно либо по решению суда в соответствии с утвержденными в установленном порядке тарифами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии - по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Суммы ущерба, взыскиваемые по решению суда, перечисляются в республиканский или местные фонды охраны природы.

Вред, причиненный здоровью граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного деятельностью юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме с учетом степени потери трудоспособности потерпевшего, затрат на его лечение, восстановление здоровья, ухода за больным, иных расходов, а также назначенных пенсий или пособий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Возмещение вреда, причиненного здоровью граждан, производится на основании решения суда по иску потерпевшего, его близких родственников, законных представителей, профсоюзных органов или прокурора.

Сумма денежных средств за причиненный вред здоровью граждан взыскивается с причинителя вреда или предприятия, учреждения, организации, которых он представляет, а при невозможности их установления - за счет средств соответствующих фондов охраны природы.

Вред, причиненный имуществу граждан, юридических лиц и государства в результате неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, подлежит возмещению в полном объеме причинителем вреда.

При определении объема ущерба, причиненного имуществу граждан в результате неблагоприятного воздействия на окружающую среду, вызванного деятельностью юридических и физических лиц, учитываются реальный ущерб, связанный с разрушением и снижением стоимости строений, жилых и производственных помещений, оборудования, имущества, земельного участка, продукции с этого участка, и упущенная выгода.

При наличии нескольких причинителей вреда лица, совместно причинившие вред, несут солидарную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

В процессе приватизации объектов остаточное загрязнение или ущерб, причиненный окружающей среде в прошлом, до 1992 года, рассматриваются как объект ответственности государства. В остальных случаях указанную ответственность несут в

установленном порядке юридические или физические лица - владельцы объекта-загрязнителя».

Наряду с этим, необходимо помнить, что действующим законодательством установлены нормы, которые гарантируют защиту инвесторов и субъектов предпринимательства. Так в Законе КР «**Об инвестициях в Кыргызской Республике**» сказано: «Кыргызская Республика в лице уполномоченных государственных органов, должностных лиц и органов местного самоуправления **воздерживается от вмешательства** в экономическую деятельность, права и законно признаваемые интересы инвесторов, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики» (ст. 4 п.4).

«Восстановление нарушенных прав и интересов инвесторов, гарантированных законами Кыргызской Республики, регулируется законодательством и международными договорами Кыргызской Республики» (ст. 4 п.6).

Также «инвесторам, чьим инвестициям в Кыргызской Республике был причинен ущерб в результате войны или другого вооруженного конфликта, революции, чрезвычайного положения, гражданских столкновений или других подобных обстоятельств, предоставляются юридический статус и условия, не менее благоприятные, чем применяемые в отношении юридических и физических лиц Кыргызской Республики» (ст. 6 п. 5.).

Согласно ст. 9 данного Закона инвесторам обеспечивается свободный доступ к открытой информации:

«1. Все нормативные правовые акты Кыргызской Республики, а также судебные решения, затрагивающие каким-либо образом интересы инвесторов, должны быть им доступны, а в случаях, прямо предусмотренных законодательством Кыргызской Республики - опубликованы.

2. Государственные органы и должностные лица Кыргызской Республики предоставляют по запросам инвесторов интересующую их информацию, открытую для доступа, в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики».

Признание прав инвесторов на право пользования земельными участками прописано в п. 10 статье 10: «При переходе права собственности на строения и сооружения вместе с этими объектами переходит и право пользования земельными участками в порядке и на условиях, установленных законодательством Кыргызской Республики, при этом «Право аренды земельного участка может быть приобретено инвестором в установленном порядке в соответствии с законодательством Кыргызской Республики» (ст.10 п. 11).

Для государственной поддержки и защиты инвесторов, продвижения инвестиций в Кыргызской Республике уполномоченный государственный орган в соответствии с Положением, утверждаемым Правительством Кыргызской Республики, выполняет следующие функции:

- «... - обеспечивает связь между государственными органами и инвесторами;
- готовит и распространяет информацию об инвестиционных возможностях и условиях в Кыргызской Республике;
- консультирует потенциальных инвесторов по юридическим, экономическим и иным вопросам относительно конкретной деятельности;
- предоставляет инвесторам необходимую информацию, связанную с разрешительным порядком осуществления деятельности, и оказывает соответствующую помощь;
- активно помогает в решении проблем существующих и потенциальных инвесторов, включая помощь и защиту, если они сталкиваются с незаконными или препятствующими действиями государственных и иных органов; ...» (ст.14 п.1)

Согласно ст. 2-1 Закона КР «**О защите прав предпринимателей**»: одними из принципов, обеспечивающими условия осуществления предпринимательской деятельности, являются:

«...- противоречия, пробелы и неясности законодательства Кыргызской Республики, устанавливающего обязательные требования, не могут быть использованы органами государственной власти и органами местного самоуправления против субъектов предпринимательства;

- невмешательство государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность субъектов предпринимательства, в том числе недопущение ее приостановления, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;

- недопущение установления и взимания государственными органами и органами местного самоуправления плат, не установленных законодательством Кыргызской Республики;

- недопущение установления и истребования документов для выдачи лицензий, разрешений и других актов, касающихся предпринимательской деятельности, не установленных законодательством Кыргызской Республики...»

Согласно ст. 178 «Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности» **Уголовного Кодекса КР:**

«(1) Неправомерный отказ в регистрации индивидуального предпринимателя или юридического лица либо уклонение их от регистрации, неправомерный отказ в выдаче специального разрешения (лицензии) на осуществление определенной деятельности либо уклонение от его выдачи, ограничение прав и законных интересов индивидуального предпринимателя или юридического лица, а равно ограничение самостоятельности, осмотр помещений, используемых для осуществления предпринимательской и иной деятельности, либо иное незаконное вмешательство в деятельность индивидуального предпринимателя или юридического лица, если эти деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения, -

наказываются штрафом в размере от пятидесяти до ста расчетных показателей либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет со штрафом в размере до пятидесяти расчетных показателей.

(2) Те же деяния, совершенные в нарушение вступившего в законную силу судебного акта, а равно причинившие крупный ущерб, - наказываются лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет со штрафом в размере от ста до двухсот расчетных показателей либо лишением свободы на срок до двух лет».

Также в соответствии со статьей 189 **Уголовного Кодекса КР** «Злостное нарушение порядка проведения публичных торгов, аукционов или тендров, причинившее крупный ущерб собственнику имущества, организатору торгов или аукционов, покупателю или иному хозяйствующему субъекту, - наказывается штрафом в размере от ста до двухсот расчетных показателей либо лишением свободы на срок до двух лет».

Выводы

Улучшение экологической обстановки может быть достигнуто при стабилизации экономического и политического развития страны, а также системного подхода к вопросам сохранения окружающей среды. Системный подход в данном случае выражается в устойчивом развитии промышленности без выхода за пределы возможностей природной среды к самовосстановлению. В связи с этим развитие горнодобывающих предприятий должно базироваться на экономической, экологической и правовой основах.

Изменить сложившуюся ситуацию можно путем тщательного анализа положения дел, поиска и реализации эффективных решений в области охраны окружающей среды.

При существующих более полутора сотен законов и нормативных актов, связанных с охраной окружающей среды и природопользованием, в Кыргызстане нет четкой концепции об охране окружающей среды. Это ведет к непоследовательной системе правоотношений в области природопользования, что в свою очередь негативно сказывается и на развитии горнодобывающей промышленности, ведет к образованию конфликтов между природопользователями и местными сообществами, препятствует привлечению иностранных инвестиций в производство на территории КР. Отсутствие, либо слабость реальных механизмов, регламентирующих правоотношения в области природопользования, также является потенциальным источником возникновения социально-экологических и политических конфликтов. Растет напряженность в отношениях между инвесторами и местным населением, которое серьезно препятствует работе из-за отсутствия механизма учета интересов местного населения при решении вопросов о разработке месторождений. При этом существует еще одна проблема - некоторая оторванность системы права от реальной обстановки.

Кыргызская Республика имеет серьезные ограничения в области законодательства: непоследовательность, слабая административная способность реализовывать законы и значительная возможность для создания бюрократических барьеров на пути реализации законов и подзаконных актов. Законодательные изменения находятся в процессе эволюции, в связи с чем необходимо сделать акцент на улучшение взаимной дополняемости и укрепление существующей законодательной базы в процессе разработки новых законов. Одним из больших недостатков является то, что многие статьи законов не имеют механизмов реализации. Необходимо разработать целый блок подзаконных актов с целью обеспечения надлежащего эффективного управления и прозрачности для повышения показателей доверия к горнодобывающему сектору.

Для того чтобы функционирование горного производства открывало для местного населения и региона в целом возможности для долгосрочного развития, требуется тщательное планирование и вовлечение всех без исключения заинтересованных сторон. Необходимо совершенствование эколого-правовых механизмов путем установления и формулирования экологических требований с учетом природно-климатических, экономических, политических особенностей.

Следует развивать сотрудничество между частным сектором, обществом и государственным сектором, с целью изменения политики в соответствующих областях. Необходимо широко освещать опыт успешного взаимодействия, чтобы донести до всех сторон информацию о возможности справедливого распределения выгод, выявления в прозрачной форме экологических и социальных последствий и установления контроля за ними, согласно принятым нормам, в целях предотвращения, смягчения этих последствий или выплаты компенсации за них.

В условиях сложной экологической ситуации в стране, крайне низкой эффективности природоохранной деятельности государства законодательное, особенно конституционное, закрепление экологических прав общественности имеет для Кыргызстана большое политическое и юридическое значение.

Признание этих прав способствует вовлечению граждан в деятельность по охране окружающей среды, стимулирует деятельность государства в данной сфере, так как реализация права граждан на благоприятную окружающую среду и других экологических прав предполагает возможность требовать соответствующего поведения от других субъектов и, прежде всего, от государственных органов. На самом деле гарантии права человека на благоприятную окружающую среду являются средством ограничения деятельности государства, органов государственной власти, субъектов экономической деятельности, направленной на ухудшение состояния окружающей среды и, как следствие, негативно влияющей на здоровье человека. Но это будет происходить только в том случае, когда общественность будет активно и умело использовать свои права. Одно лишь декларирование этих прав без обозначения конкретных механизмов ее реализации, подтвержденных законодательно, обречено, с одной стороны, на формальное ее существование, а с другой - не дает возможность для их эффективной реализации. На сегодняшний день при наличии возможностей участия общественности в принятии экологических значимых решений, предоставления доступа к экологической информации и правосудию, нет разработанной и утвержденной процедуры такого участия.

Необходимо, чтобы в стране сложилась традиция добровольной информационной открытости горнодобывающих предприятий. Одним из главных факторов, определяющих успех в сфере охраны окружающей среды на всех уровнях, является эффективная деятельность органов государственной власти, направленная на удовлетворение интересов граждан и восстановление их нарушенных прав и свобод.

К сожалению, имеющиеся на сегодняшний день случаи реализации в рамках правового поля права на общественное участие, обязаны своим существованием в основном настойчивости активных общественных экологических организаций, чем государственной политике привлечения общественности к принятию экологически значимых решений.

Несомненно, что в нашей стране любой человек или группа людей имеет право защищать свои экологические права. Государство гарантирует свободу собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирование, при условии соблюдения правопорядка и прав других граждан. Порядок проведения таких мероприятий установлен законом, но, все-таки, наиболее действенным инструментом правовой защиты является обращение в надзорные органы и суд. Возможность судебного иска в настоящее время является единственным реальным механизмом защиты экологических прав граждан.

Рекомендации

Внедрение механизмов межведомственного и межсекторального взаимодействия в области недропользования на системном, институциональном и индивидуальном уровнях в политico-управленческую систему может представлять собой совокупность сдержек и противовесов коррупционным механизмам, злоупотреблению служебным положением, оценкам и признанию деятельности на основе личных симпатий, то есть будет означать фактическое укрепление системы управления. Очень большое значение для внедрения таких механизмов будет иметь формирование информационных потоков как внутренних, так и внешних для всех заинтересованных сторон.

На основании вышеизложенного предлагается

Для государственных органов:

1. Разработать с участием всех заинтересованных сторон антикризисную стратегию на ближайший период, а также средне- и долгосрочную стратегию развития горной отрасли;

2. устранить пробелы в законодательстве и провести гармонизацию отраслевого законодательства;
3. разработать целый блок подзаконных актов с целью обеспечения надлежащего эффективного управления и прозрачности для повышения показателей доверия к горнодобывающему сектору, это касается в первую очередь подзаконных актов, утверждающих порядок приема и выдачи необходимых документов;
4. усилить контроль за соблюдением требований нормативных актов;
5. создать обязательные системы для обеспечения надлежащего поступления в государственные органы информации о планируемой и осуществляющейся деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду;
6. предоставление экологической информации государственными органами общественности, которая должна быть прозрачной и легко доступной.
7. в случаях угрозы здоровью человека или окружающей среде, возникающей в результате деятельности горнодобывающих компаний, вся информация, которой располагает государственный орган, распространяется незамедлительно и без задержки среди потенциально затрагиваемых представителей общественности;
8. разработать пакет мер, направленных на повышение потенциала основных заинтересованных сторон, основанный на принципах устойчивого развития и рационального использования природных ресурсов;
9. совершенствовать эколого-правовые механизмы путем установления и формулирования экологических требований с учетом природно-климатических, экономических, политических особенностей;
10. разработать и утвердить процедуры и механизмы реализации общественного участия в принятии экологически значимых решений, а также контроля за их реализацией;
11. обеспечить реальную возможность экологическим НПО отстаивать общественные интересы с помощью правовых механизмов, в соответствии с международно-правовыми нормами;
12. обеспечить безопасность частной собственности.

Для горнодобывающих предприятий:

1. налаживать тесное взаимодействие с местным сообществом путем проведения собраний и обсуждений;
2. обеспечивать доступ к информации о деятельности предприятия путем опубликования и распространения соответствующих материалов через периодические издания, информационные программы и сайты;
3. проведение регулярного внутреннего мониторинга (производственного контроля) и предоставление отчетности о результатах своей деятельности в сфере охраны окружающей среды;
4. приоритизация экологических критериев при принятии хозяйственных, экономических решений.

Для органов местного самоуправления:

1. налаживание диалога с руководителями добывающих компаний, а также понимания последними потребностей местных жителей и привлечения представителей местного сообщества к процессу планирования;
2. инициирование общественной экологической экспертизы;
3. обеспечивать эффективный обмен информацией с общественностью и горнодобывающими предприятиями на местах и создавать условия для участия граждан,

желающих внести свой вклад в повышение эффективности природоохранного правоприменения.

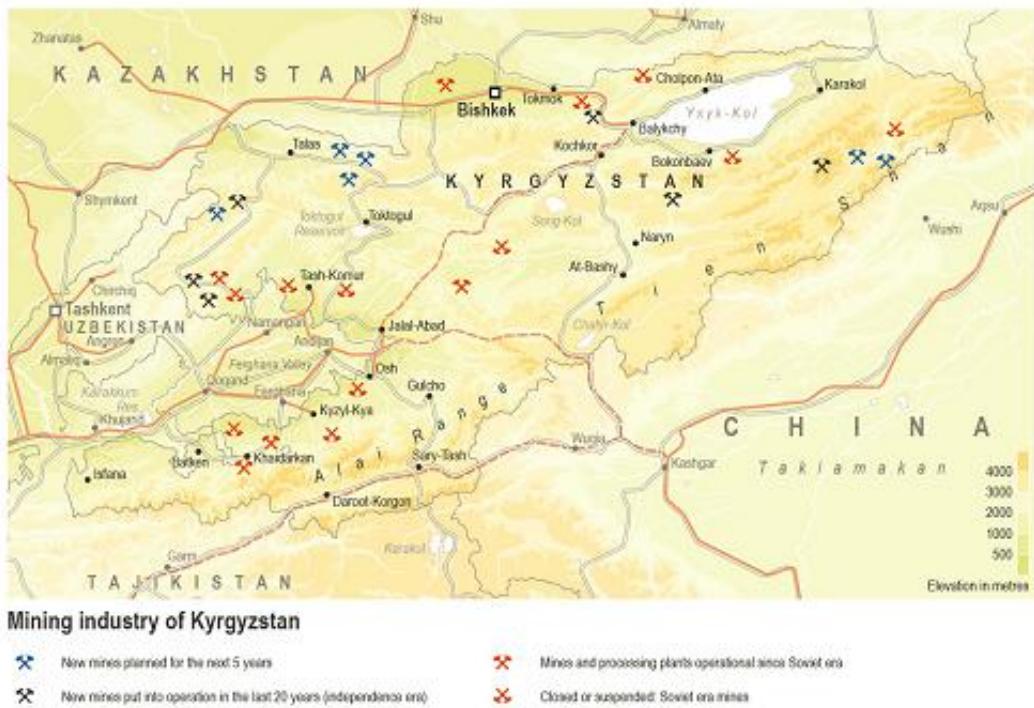
Для местного населения:

1. активное участие в общественных собраниях и слушаниях;
2. инициирование и участие в процессе общественной экологической экспертизы;
3. необходимо получать достоверную информацию.

Для экологических НПО

1. возможность посредничества между государственными органами, органами местного самоуправления и горнодобывающими предприятиями;
2. участие в экспертизе и мониторинге программ социально-экономического развития территорий и оценке прогресса ее осуществления;
3. участие в разработке законодательных и других нормативных актов;
4. участие в работе различных комиссий, совещательных и консультативных органов, экспертных групп при различных государственных органах;
5. распространение успешных примеров участия общественности в решении экологических проблем в горнодобывающей отрасли;
6. формирование общественной потребности в информации;
7. организация пропагандистских кампаний в средствах массовых информации;
8. выработка эффективных процедур доступа к информации об угрозах безопасности для населения;
9. осуществление общественного контроля за состоянием окружающей среды, соблюдением горнодобывающими предприятиями природоохранного законодательства;
10. повышение экологической и правовой культуры лиц, принимающих решения.

Приложение 1: Горная промышленность Кыргызстана¹² —

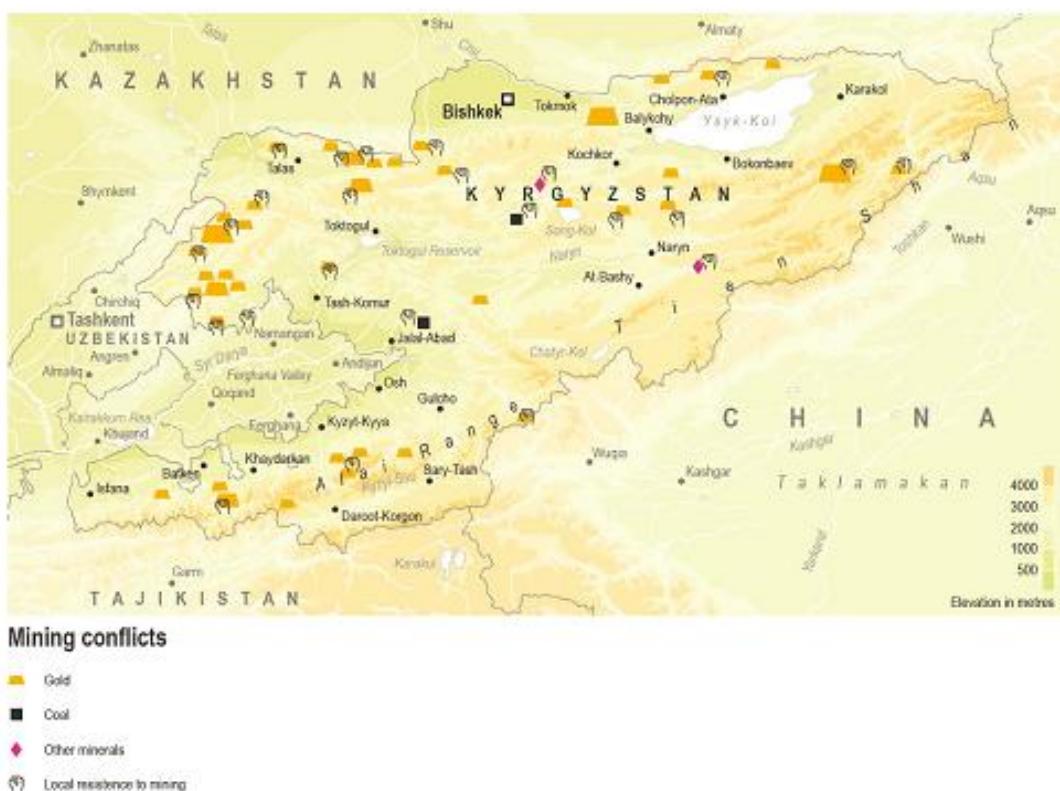


Горная промышленность Кыргызстана

Новые рудники и фабрики планируемые к запуску в ближайшие 5 лет	Рудники и фабрики, действующие со временем СССР
Новые рудники и фабрики, запущенные за последние 20 лет (в период независимости)	Законсервированные и заброшенные рудники и фабрики, действующие во времена СССР

¹² Источник: http://www.zoinet.org/web/sites/default/files/publications/companion_RUS.pdf

Приложение 2: Динамика развития горных конфликтов в Кыргызской Республике¹³



Протесты (конфликты) в горной отрасли КР (анализ ситуаций обобщенный за 2010-2012 г.)



Динамика развития горных конфликтов за 1995-2012

(на карте предусмотрены 3 периода: 1) Талас и разлив цианида Кумтор, 2) революция 2005 г. и серьезные протесты на Джеруе в 2007 г., 3) текущее время и революция 2010 г.)

¹³ Источник: http://www.zoinet.org/web/sites/default/files/publications/companion_RUS.pdf

Ресурсная информация:

- 1 <https://www.geo.gov.kg/>
- 2 <https://www.nature.kg/>
- 3 http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml
- 4 <http://www.unece.org/env/eia/>
- 5 https://www.deloitte.com/view/ru_RU/ru/index.htm
- 6 <https://www.wbginvestmentclimate.org/>
- 7 http://www.knews.kg/gornoe_delo/
- 8 <http://www.mwork.su/>
- 9 http://eco-expertise.org/?page_id=692
- 10 <http://eco-expertise.org/wp-content/uploads/2009/06/pravo2003.pdf>
- 11 <http://eco-expertise.org/wp-content/uploads/2009/06/practicarus1.pdf>
- 12 http://eco-expertise.org/wp-content/uploads/2009/06/aarhus_book3.pdf
- 13 <http://eco-expertise.org/wp-content/uploads/2009/06/okiee2.pdf>
- 14 <http://eco-expertise.org/wp-content/uploads/2009/06/konvencii-11.pdf>