



## Полномочия и бессилие органов местного самоуправления в сфере недропользования

*Байназаров Искендер Нуркулович, к.п.н.,*

*Магистр юриспруденции, эксперт по правовым вопросам, тренер-консультант  
Общественного объединения «Айыл Демилгеси»*

### *Резюме*

Полномочия органов местного самоуправления (далее МСУ) в сфере недропользования во многом носят декларативный характер из-за их несогласованности, противоречий и пробелов в соответствующих нормативных правовых актах. Данное обстоятельство тормозит развитие горнодобывающей отрасли и служит источником конфликтных ситуаций. И усугубляется это тем, что население по возникшим проблемам в первую очередь обращается к местной власти, а руководители органов местного самоуправления не обладают достаточным уровнем правовых знаний и необходимым опытом в регулировании вопросов в области недропользования.

В связи с этим необходимо гармонизировать содержание полномочий органов МСУ, отраженных в профильном законе и в других отраслевых законодательствах с учетом их муниципальной специфики.

Кроме того, надо активизировать деятельность уполномоченных государственных органов по делегированию части принадлежащих им полномочий органам МСУ, а также по повышению квалификации муниципальных служащих и депутатов местных кенешей для эффективной работы с недропользователями; снабдить органы МСУ соответствующими нормативными правовыми актами и методическими пособиями.

\*Данная аналитическая записка является результатом реализации Инициативы по политике в области горнодобывающей промышленности в целях содействия проведению эмпирически обоснованных публичных дискуссий по вопросам политики в данной области и привлечения к этим обсуждениям правительственных учреждений, средств массовой информации, гражданского общества и частного сектора. Публикация данной работы осуществлена при поддержке Посольства Великобритании в Кыргызстане, Посольства Канады в Кыргызстане, Фонда Ага Хана в Канаде.

### *Правовые основы полномочий органов МСУ*

За последние годы в реформе местного самоуправления достигнуты определенные успехи: сформирована необходимая на данном этапе законодательная база, проведена институционализация местной власти, определена финансово-экономическая база местного самоуправления, внедрена двухуровневая система государственного бюджета. В то же время вопрос о реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере недропользования остается сложным и малоизученным. Обзор законодательства Кыргызской Республики в части регулирования полномочий и возможностей органов местного самоуправления в сфере недропользования выявил, что сохраняется определенная несогласованность земельного, административного, бюджетного права, законодательства об охране окружающей среды, иных законов и подзаконных нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

Учитывая, что любая горнодобывающая деятельность и ее обслуживание обязательно осуществляется в границах какой-либо одной или нескольких административно-территориальных единиц, то качество взаимодействия между органами местных государственных администраций и местного самоуправления с недропользователями имеет важное значение для всех заинтересованных сторон.

С целью упростить решение вопросов по горнодобывающей деятельности на местном уровне 15 мая 2014 года в статью 18 закона КР «О местном самоуправлении» ввели дополнение, что «осуществление полномочий в сфере недропользования, отнесенных к ведению органов местного самоуправления законодательством Кыргызской Республики о недропользовании» относится к вопросам местного значения.

В связи с этим в отраслевом законодательстве, в частности в Законе КР «О недрах» от 9 августа 2012 года № 160, предусмотрены полномочия органов местных государственных администраций и местного самоуправления.

### *Полномочия органов местных государственных администраций и местного самоуправления:*

1. Предоставлять земельный отвод и право временного пользования земельными участками на сроки, которые определены лицензией, в случаях, установленных Законом «О недрах» и Земельным кодексом КР.
2. Обеспечивать беспрепятственный доступ лицензиатов к лицензионной площади.
3. Пресекать самовольную добычу полезных ископаемых.
4. Контролировать ликвидацию и консервацию горного и иного имущества, использованного при разработке месторождений или геологическом изучении недр, а также рекультивацию земельных участков и лицензионных объектов.
5. Участвовать в работе комиссий по проведению конкурсов и аукционов на лицензионные объекты, расположенные в границах административно-территориальной единицы.
6. Организовывать общественную экологическую экспертизу проектов недропользования.

7. Проводить работу среди местного населения с целью пресечения незаконного вмешательства в деятельность недропользователей.
8. Осуществлять иные полномочия в сфере недропользования в соответствии с настоящим Законом и законодательством Кыргызской Республики.

*//Статья 9 Закона КР «О недрах» от 9 августа 2012 года №160*

### **Проблемные вопросы реализации права на отвод земли**

Рассмотрим, как на практике реализуются данные полномочия органами местного самоуправления в сфере недропользования.

Одной из наиболее частых проблем, возникающих как на начальном этапе геологоразведочных работ, так и в процессе разработки месторождений полезных ископаемых, является противоречивая процедура предоставления органами МСУ права на занятие земельного участка в целях недропользования.

Порядок предоставления земельных участков под недропользование регулируется Земельным кодексом КР и «Положением о предоставлении земельных участков в целях недропользования», утвержденным Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 12.04.2006 года № 261 (далее именуемым «Положение о предоставлении земельных участков»). В этом документе обнаружены противоречивые моменты.

Так, например, предоставление прав пользования земельным участком из земель Государственного резерва земель месторождений полезных ископаемых производится уполномоченным государственным органом. Если земля месторождения полезных ископаемых негосударственная, то государство при принятии решения об изъятии земельного участка обязано компенсировать понесенные собственником или землепользователем убытки или предоставить ему другой равноценный земельный участок<sup>1</sup>. Однако на этот случай в бюджетах уполномоченного государственного органа, органов местных государственных администраций и местного самоуправления средства не предусматриваются.

Кроме того, имеется ряд проблем по трансформации земель, предназначенных для ведения горных работ. На практике проблемы с собственником земли по поводу компенсации сельхозпотерь и расходы на трансформацию участков перекладываются на недропользователя. Так произошло с ОсОО KAZ Minerals Bозымчак, которое ведет разработку медно-золоторудного месторождения Бозымчак в Ала-Букинском районе Жалал-Абадской области. По словам представителя данной компании, для того чтобы преодолеть проблемы по отводу участка, многие расходы пришлось брать компании на себя. Такое же отношение иллюстрирует объявление тендера весной 2016 года по поводу угольного месторождения Кара-Кече (строительство ТЭС и железной дороги Балыкчи-Кочкор-Кара-Кече), которое проходило без решения вопросов изъятия и трансформации соответствующих земельных участков.

В этом случае органам местного самоуправления остается обязанность информировать о

<sup>1</sup> Статья 28 Земельного кодекса КР.

возможном или предстоящем предоставлении земельных участков под недропользование или об изъятии у землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, находящихся в частной или муниципальной собственности, законные интересы которых могут быть затронуты в результате возможного изъятия для недропользования. Об этом на практике муниципалитеты узнают в последний момент, что создает проблемы согласования временного изъятия участков под недропользование с другими землепользователями.

Статья 39 Закона КР «О недрах» и пункт 8 «Положения о предоставлении земельных участков» «завышают» правомочие органов МСУ по предоставлению «Удостоверения на право временного пользования земельным участком». Это противоречит статье 8 Закона КР «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 22 декабря 1998 года № 153. Там утверждается, что только наличие правоудостоверяющего документа, в нашем случае – «Удостоверения на право временного пользования земельным участком», выданного уполномоченным местным регистрационным органом ДКРПНИ<sup>2</sup>, обеспечивает «признание государством законности зарегистрированных прав» недропользователя на земельный участок.

Закон КР «О пастбищах» от 26 января 2009 года № 30 не предусматривает правовые возможности использования пастбищных угодий в геологических целях. В этой ситуации не только муниципалитеты, но и уполномоченные госорганы не обладают необходимыми правами для оперативного разрешения возникающих спорных вопросов по разведке и использованию месторождений, находящихся на территории пастбища. В связи с этим не удается избежать разного рода претензий со стороны пастбищепользователей.

### *Декларативность делегированных государственных полномочий*

Следующие полномочия для органов МСУ, предусмотренные законом КР «О недрах»: «организовывать общественную экологическую экспертизу проектов недропользования», «контролировать ликвидацию и консервацию горного и иного имущества, а также рекультивацию земельных участков и лицензионных объектов» и «пресекать самовольную добычу полезных ископаемых», можно отнести к природоохранной деятельности органов местного самоуправления.

Природоохранные полномочия должны осуществляться муниципалитетами в целях сохранения и восстановления окружающей природной среды, благоприятной для проживания населения, предотвращения и уменьшения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечения компенсации причиняемого экологического вреда. Природоохранным полномочием общего характера может считаться, например, принятие и организация выполнения местных экологических программ, в которых должны быть предусмотрены также рекультивация нарушенных земельных участков и лицензионных объектов на условиях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики о недрах.

Однако практика показывает, что муниципальные служащие и местный депутатский

2 ДКРПНИ – это Департамент кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество Государственной регистрационной службы при Правительстве КР.

корпус практически не готовы к осуществлению природоохранных полномочий из-за низкой грамотности в сфере экологии и охраны окружающей среды. Тем более что «разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды» относится к делегированным государственным полномочиям.

Полномочия органов МСУ «пресекать самовольную добычу полезных ископаемых» и «проводить работу среди местного населения с целью пресечения незаконного вмешательства в деятельность недропользователей» не обеспечиваются правом привлечения к ответственности таких правонарушителей в Кодексе об административной ответственности КР. Кроме того, если самовольная добыча полезных ископаемых осуществляется на государственных землях, то муниципалитет не имеет права самостоятельно пресекать эту деятельность, так как для этого есть уполномоченные госорганы.

Что касается проведения работы среди местного населения с целью пресечения незаконного вмешательства в деятельность недропользователей, то муниципалитет уполномочен заниматься лишь предупреждением, а при возникновении конфликтных ситуаций его полномочия ограничиваются только «содействием охране общественного порядка», так как «охрана общественного порядка» это уже государственная функция.

Делегированные государственные полномочия могут реализовываться органами МСУ только на основании закона или договора с уполномоченным государственным органом и при соответствующем материально-финансовом обеспечении для их осуществления<sup>3</sup>. К сожалению, в настоящее время вышеперечисленные полномочия не делегированы органам МСУ соответствующим способом. Поэтому эти полномочия для органа МСУ носят декларативный характер.

Право представителей органов МСУ на участие в работе комиссий по проведению конкурсов и аукционов на лицензионные объекты, расположенные в границах административно-территориальной единицы, фактически обеспечивается. Но возникает вопрос, насколько они профессионально компетентны, чтобы дать объективную оценку конкурсным документам. Не ограничиваются ли их полномочия ролью статиста в комиссии?

### *Неэффективность финансового менеджмента органов МСУ*

Полномочия руководителей органов МСУ в области управления местным бюджетом не эффективно исполняются из-за функциональной неграмотности лиц принимающих решение. Так, для поддержки местного бюджета законодательством КР, регулирующим сферу использования недр, предусмотрен социальный пакет от инвестора для содействия развитию местного сообщества и региона, на территории которого находятся объекты недропользования, а также дополнительные отчисления в местные бюджеты. Таким образом, в местные бюджеты органов МСУ направляются:

- часть денежных средств, вырученных на аукционах;

3 Статья 113 Конституции КР и статья 3 Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» от 9 июля 2013 года № 127.

- оплата платежа за удержание лицензий;
- 2 % от выручки горнодобывающих предприятий, как неналоговые платежи на развитие и содержание инфраструктуры местного значения;
- 50 % от роялти.

Кроме того, в местные бюджеты от недропользователей поступают: земельный налог, арендная плата за землю, налог на имущество и подоходный налог.

В то же время недостаточный уровень знаний и отсутствие необходимого опыта работы у части руководителей органов МСУ, депутатов местного кенеша и муниципальных служащих сдерживает эффективное управление местным бюджетом, финансовыми ресурсами и муниципальным имуществом. Так, телефонный опрос<sup>4</sup> выявил тот факт, что ключевые лица органов МСУ (главы айыл окмоту, председатели бюджетной комиссии айыльных кенешей и начальники финансово-экономического отдела айыл окмоту) в большинстве своем не очень хорошо разбираются в официальных сроках предоставления проектных и отчетных документов по местному бюджету в соответствующие уполномоченные органы, а также слабо ориентируются в межбюджетных отношениях на местном уровне.

Кроме вышеуказанного, органы МСУ имеют право получить денежные средства в виде грантов из Фондов развития регионов, которые созданы на уровне района и области<sup>5</sup>. Данные фонды сформированы для финансирования развития и содержания инфраструктуры местного значения, осуществление иных мероприятий целевого назначения в целях реализации программ социально-экономического развития регионов.

Однако на сегодняшний день одной из проблем является неготовность органов МСУ и местного сообщества предложить социально и экологически значимые, капиталоемкие инфраструктурные или социально-экономические проекты, эффективные бизнес-проекты<sup>6</sup>. Большинство дотационных муниципалитетов не могут заплатить за услуги специалистов для качественной подготовки проектно-сметной и технической документации проектной заявки, оплатить проведение необходимых экспертиз и получения соответствующих заключений от уполномоченных госорганов.

### **Выводы:**

Основные проблемы, касающиеся полномочий органов МСУ в сфере недропользования, можно разделить на следующие 3 группы: противоречия и пробелы в соответствующих нормативных правовых актах, разброс полномочий муниципалитетов по разным

4 Отчет «О проведении исследований по оценке грамотности и осведомленности органов МСУ о бюджетном процессе и межбюджетных отношений на местном уровне». ГАМСУМО. Бишкек, 2016.

5 ПП КР «Об утверждении Типового положения о порядке формирования фондов развития регионов» от 10 ноября 2014 года № 633.

6 Байназаров И.Н. Что мешает работать Фондам развития регионов [Текст] // Журнал «Муниципалитет», №11 (48), январь 2016 г. office@dpi.kg

отраслевым законам без учета их муниципальной специфики; неисполнение Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий», а также недостаточный уровень знаний и отсутствие необходимого опыта у значительной части руководителей органов местного самоуправления.

Неотрегулированные вопросы по полномочиям органов МСУ в сфере недропользования будут тормозить развитие горнодобывающей отрасли и служить источниками конфликтных ситуаций, так как население по возникшим проблемам в первую очередь обращается к местной власти.

### *Рекомендации:*

- Делегировать и гармонизировать содержание делегированных государственных полномочий органов МСУ, отраженных в профильном законе и в других отраслевых нормативных правовых актах.
- Предложить органам МСУ разработать местные экологические программы, в которых должны быть предусмотрены: организация общественной экологической экспертизы проектов недропользования, меры по уменьшению негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, а также мониторинг недропользования и рекультивации нарушенных земельных участков и лицензионных объектов.
- Установить четкие правила использования пастбищных угодий недропользователями, чтобы они могли в рамках закона реализовать предоставленное им право пользования недрами.
- Снабдить органы местного самоуправления для практического применения соответствующими нормативными правовыми актами и адаптированными руководствами, методическими пособиями, написанными доступным языком с использованием наглядных иллюстраций (схем, таблиц, рисунков и т.п.).
- Необходимо активизировать деятельность Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР и Государственной кадровой службы КР по повышению квалификации муниципальных служащих и депутатов местных кенешей.

### *Список использованных источников и литературы*

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года
2. Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 г. № 45.
3. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 27 ноября 1999 года № 131.
4. Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101.
5. Закон КР «О недрах» от 9 августа 2012 года № 160.
6. Закон КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления

отдельных государственных полномочий» от 9 июля 2013 года № 127.

7. «Типовое положение о порядке формирования фондов развития регионов», утверждено ПП КР № 633 от 10 ноября 2014 года.
8. Байназаров И.Н. Что мешает работать Фондам развития регионов [Текст] // Журнал «Муниципалитет», №11 (48), январь 2016 г. office@dpi.kg
9. Отчет «О проведении исследований по оценке грамотности и осведомленности органов МСУ о бюджетном процессе и межбюджетных отношений на местном уровне». ГАМСУМО. Бишкек, 2016.

### *Об авторе*

Байназаров Искендер имеет ученую степень: кандидат педагогических наук (Candidat Ph.D of pedagogical sciences). С отличием закончил Кыргызский государственный национальный университет по специальностям: магистр по направлению «Юриспруденция» (2004 г.) и историк (1987 г.).

В настоящее время является: экспертом по правовым вопросам, тренер-консультантом Общественного объединения «Айыл Демилгеси». Имеет большую практику в сфере дополнительного и гражданского образования, опыт по разработке правоприменительных методик обучения и проведению правовых тренингов/консультаций на государственном и официальном языках. Владеет навыками законотворческой деятельности по совершенствованию действующих законов и подзаконных нормативных правовых актов, функционального анализа деятельности государственных органов и муниципалитетов. Автор более 50 правовых информационно-методических пособий, руководств, а также 25 научных публикаций.

В 2015 году был избран от гражданского общества в национальную Комиссию по отбору членов Общественных советов государственных органов.

Все права защищены © 2017

Университет Центральной Азии

улица Токтогула, 138

Бишкек 720001

Кыргызская Республика

Тел.: +996 (312) 910 822

E-mail: ipra@ucentralasia.org

Полную ответственность за все результаты, интерпретации и выводы, сделанные в данной работе, несут авторы; они не обязательно отражают точку зрения Университета Центральной Азии.

Текст и данные, приведенные в этой публикации, могут быть воспроизведены при условии надлежащего цитирования источника, из которого они взяты.