



## Проблемы прохождения процедуры получения прав земельных наделов недропользователями в КР

*Салтанат Анарбаева*

*Фрилансер в сфере исследований и анализа различных направлений и отраслей государственной политики*

### Основные положения

В Кыргызской Республике право на недропользование с целью разработки месторождения предоставляется в форме лицензии, концессии или соглашения о разделе продукции. Согласно законодательству, недра и земля являются самостоятельными объектами права собственности, и право собственности (пользования) на недра и их ресурсы не влечет за собой автоматического получения права собственности (пользования) на землю.

Согласно Земельному кодексу (ЗК КР), земли КР образуют Земельный фонд КР (ст. 10), включающий в себя сельскохозяйственные и несельскохозяйственные земельные угодья, которые запрещается использовать не по целевому назначению (ст. 12). В то время как подавляющая часть земельного фонда отведена землям сельскохозяйственного назначения, которым отдается приоритет в землепользовании (ст. 3, 101). Тысячи месторождений, обнаруженных в советское время, размещены на землях сельскохозяйственного назначения, пользование которыми определяют местные кенешы.

В 2014 году была предпринята попытка упростить процедуру путем поправок в новом варианте Закона КР «О недрах» и ЗК КР, в которые были введены три важнейшие нормы, обеспечивающие:

1. одновременное предоставление земельных отводов и прав пользования недрами на разработку;
2. выделение земель под недропользование в отдельную специфичную категорию;

\*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.

### 3. отнесение земель под недропользование к землям Государственного резерва.

Эти нововведения должны были полностью решить проблему трансформации земель в иные категории. Однако законодательством не был установлен механизм формирования Государственного резерва земель месторождений полезных ископаемых и порядок перевода земель из других категорий (земель сельскохозяйственного назначения, запаса, земель лесного фонда и др.) в категорию земель Государственного резерва. На практике создание подобного резерва чрезвычайно затруднено ввиду того, что, во-первых, координаты месторождения на карте обозначаются одной точкой, а не площадью, во-вторых, конфигурация потребного земельного отвода не может быть определена до составления технического проекта освоения месторождения с привязкой к местности, объектов строительства и инфраструктуры. В данной ситуации недропользователь не может начать процедуру трансформации земли.

На данный момент получение прав на земельные участки для целей недропользования осуществляется по ранее определенным (старым) нормам<sup>1</sup>, которые не учитывают специфику недропользования и требуют трансформации земель в категорию «Земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения», в порядке, предусмотренном в статьях 11, 12 ЗК КР.

Подобная процедура, в свою очередь, характеризуется следующими сложностями:

1. Обременительная и бюрократическая процедура применяется при оформлении земельных наделов, при которой проводится комиссионное четырехуровневое (мсу-район-область-правительство) согласование заявочных материалов с не менее чем 8–12 государственными и муниципальными органами и занимает от нескольких месяцев до 3 лет и, как следствие, недропользователи не могут приступить к разработке месторождений полезных ископаемых и вынуждены простаивать. Вследствие чего, другие условия лицензирования/конкурса не могут быть выполнены, и возникает риск аннулирования лицензии. Более того, во многих случаях недропользователи вообще отказываются от лицензий на право пользования недрами или лишаются лицензии в связи с неполучением земельного отвода.
2. Более того, выдаваемые земли могут быть обременены правами третьих лиц. Опросы недропользователей показали, что нередко государственные органы предоставляют противоречивую информацию относительно категорий земель в пределах лицензионной площади, фактических размеров лицензионной площади, об административно-территориальной принадлежности, о границах лицензионной площади. Одновременно следует отметить несовершенство законодательства, создающее сложности прохождения процедуры перевода (трансформации) земельных участков в другую категорию:
3. В закон КР «О переводе (трансформации) земельных участков» не заложены нормы перевода менее ценных сельскохозяйственных угодий из одной категории в другую, что не входит ни в компетенцию Правительства КР, ни в компетенцию местной государственной администрации<sup>2</sup>. В связи с этим производственный процесс может быть

1 См. приложение «Пошаговая процедура получения прав на земельные участки для целей недропользования в КР».

2 Ст. 6, 7 Закона КР «О переводе (трансформации) земельных участков» от 15 июля

задержан на неопределенное время, вплоть до полной остановки, а недропользователи несут существенные непроизводительные затраты.

4. В период оформления права на земельные наделы (при трансформации) для целей разработки недропользователь обязан платить бонус и осуществлять платеж за удержание лицензии, который имеет прогрессивную ставку вне зависимости от того, есть фактический доступ к лицензионной площади или нет, а также выплачивать санкционные штрафы (в виде сельхозпотерь и упущенной выгоды за 49 лет<sup>3</sup>, а не за срок действия лицензии), установленные законодательством, условиями конкурса и/или аукциона. Хотя ст. 28 ЗК КР установлено, что земельные участки под недропользование могут предоставляться только во временное пользование на срок действия права пользования недрами.
5. В действующем Регламенте Правительства КР, утвержденном Постановлением Правительства КР от 26 января 2011 г. № 28, проекты постановлений Правительства подлежат согласованию с не менее чем половиной состава членов Правительства (их всего 22). Тогда как согласование в государственных органах не должно превышать 7 рабочих дней со дня их поступления (п. 73), а листы согласования, представленные по истечении трех месяцев со дня их подписания, рассмотрению не подлежат (п. 66). Выходит, процедура согласования может занимать 70 рабочих (98 календарных) дней при среднем количестве согласующих структур – 10, т.е. нарушается пункт 66, и факторы возникновения этого нарушения заложены в существующих нормах, которые требуют пересмотра.

Процедура оформления доступа к недропользованию неоправданно усложнена и не учитывает интересов инвестора и государства. Данная проблема была актуализирована еще в Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013–2017 гг. и напрямую связана с незавершенностью реформ и несовершенством регулятивной базы в сфере недропользования. Разработанный ГКПЭН проект, определяющий механизм и порядок трансформации из различных категорий земель в категорию земли Государственного резерва земель месторождений полезных ископаемых, не был принят Правительством КР. Это, в свою очередь, требует исключить данную категорию земель из законодательства, в связи с неэффективностью, сложностью реализации и, наоборот, созданием дополнительных препятствий для недропользователей.

Сложность процедуры доступа к земельному наделу для недропользования является одним из самых мощных искусственных административных барьеров, сдерживающих инвестиции и повышающих риски вложений. Процедура, безусловно, должна быть упрощена путем предоставления недропользователям права временного пользования земельными участками без необходимости трансформации. Упрощение оформления прав доступа к недрам и администрирования недропользования должно осуществляться через введение практики оформления прав недропользования по принципу «единого окна». Внедрение «единого окна» поможет решить ключевую проблему для упрощения процедур получения земельных

---

2013 года N 145.

3 Постановление Правительства Кыргызской Республики № 1 от 5 января 2016 года “Об утверждении нормативов стоимости возмещения потерь сельскохозяйственного производства и использовании средств, поступающих в порядке их возмещения”

наделов – подачу множества документов с повторяющимися данными только один раз, в одно место и в стандартном формате.

### **Существующая ситуация в сфере получения прав земельных наделов для целей недропользования**

Работа основана на анализе НПА, регулирующих процедуру получения прав на земельные участки для целей недропользования в КР, опросе недропользователей, прошедших эту процедуру и официальных обращений недропользователей в Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования КР (ГКПЭН), а также интервью с представителями уполномоченного органа по недропользованию, экспертами в сфере горнодобывающей отрасли (ГДО).

#### **История вопроса. Ситуация до 2012 года.**

С момента обретения Кыргызстаном суверенитета право на недропользование с целью разработки месторождения предоставляется в форме лицензии, концессии или соглашения о разделе продукции. Согласно законодательству, недра и земля являются самостоятельными объектами права собственности, и право собственности (пользования) на недра и их ресурсы не влечет за собой автоматического получения права собственности (пользования) на землю.

Согласно Земельному кодексу (ЗК, земли КР образуют Земельный фонд КР (ст. 10), включающий в себя сельскохозяйственные и несельскохозяйственные земельные угодья и в соответствии с целевым назначением подразделялись на следующие 7 категорий:

1. земли сельскохозяйственного назначения;
2. земли населенных пунктов;
3. земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения;
4. земли особо охраняемых природных территорий;
5. земли лесного фонда;
6. земли водного фонда;
7. земли запаса.

ЗК запрещает использование земельного участка не по целевому назначению (ст. 12). Подавляющая часть земельного фонда отведена землям сельскохозяйственного назначения, которым отдается приоритет в землепользовании (ст. 3, 101). Тысячи месторождений, обнаруженных в советское время, размещены на землях сельскохозяйственного назначения, пользование которыми определяют местные кенешы. Сложилась парадоксальная ситуация, когда лицензиар не выдавал лицензию, пока органы местного самоуправления не предоставят земельный надел, а главы айылных аймаков не выдавали его, не имея оснований в виде лицензии на недропользование. Компромисс был найден путем представления лицензионным органом справки с указанием лицензируемой площади, на основании которой местные власти выдавали земельный надел, после чего оформлялась лицензия. Если лицензируемая площадь распространялась на две административные территории, процедуру приходилось проходить дважды. Вся процедура характеризовалась многими недостатками:

- в процесс решения и согласования вовлекались десятки административных функционеров (должностных лиц);
- требовалось очень много времени, в течение которого недропользователь не мог приступить к работе, а государство теряло инвестиции;
- процедура характеризовалась высокими коррупционными проявлениями;
- недропользователь нес существенные непроизводительные затраты;
- и самое главное, ЗК запрещает нецелевое использование земли, т.е. необходима трансформация земельного участка в промышленную категорию, что еще больше усложняло процедуру;
- после завершения работ и рекультивации земли требовалась процедура возвращения участка земли в первоначальную категорию.

В целях устранения барьеров при предоставлении земельных наделов под недропользование в **2014 году** была предпринята попытка упростить процедуру путем поправок в новом варианте Закона КР «О недрах» и ЗК КР, в которые были введены три важнейшие нормы, обеспечивающие:

1. одновременное предоставление земельных отводов и прав пользования недрами на разработку;
2. выделение земель под недропользование в отдельную специфичную категорию;
3. отнесение земель под недропользование к землям Государственного резерва.

Под Государственным резервом земель месторождений полезных ископаемых понимается участок земной поверхности, под которым разведаны месторождения полезных ископаемых, учтенные Государственным балансом запасов полезных ископаемых КР (ст. 14 Закона «О недрах»). ЗК был дополнен главой 14-1. ЗЕМЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЗЕРВА ЗЕМЕЛЬ МЕСТОРОЖДЕНИЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ, а в статью 10 «Земельный фонд» введена новая категория «8) земли Государственного резерва земель месторождений полезных ископаемых».

На первый взгляд, эти нововведения должны были полностью решить проблему трансформации земель в иные категории. Однако законодательством не был установлен механизм формирования Государственного резерва земель месторождений полезных ископаемых и порядок перевода земель из других категорий (земель сельскохозяйственного назначения, запаса, земель лесного фонда и др.) в категорию земель «Государственного резерва». На практике создание подобного резерва чрезвычайно затруднено ввиду того, что, во-первых, координаты месторождения на карте обозначаются одной точкой, а не площадью, во-вторых, конфигурация потребного земельного отвода не может быть определена до составления технического проекта освоения месторождения с привязкой к местности, объектов строительства и инфраструктуры. В подобной ситуации недропользователь не может начать процедуру трансформации земли.

На данный момент получение прав на земельные участки для целей недропользования осуществляется по ранее определенным (старым) нормам<sup>4</sup>, которые не учитывают специфику

---

4 См. приложение «Пошаговая процедура получения прав на земельные участки для целей недропользования в КР».

недропользования и требуют трансформации земель в категорию «Земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения», в порядке, предусмотренном в статьях 11, 12 ЗК КР. Подавляющее число месторождений, числящихся на Государственном балансе запасов, расположены в пределах земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда и др., и лицензиаты обязаны трансформировать их в вышеуказанную категорию земель.

При оформлении земельных наделов применяется обременительная и ненужная бюрократическая процедура – проводится комиссионное четырехуровневое (мсу-район-область-правительство) согласование заявочных материалов с не менее чем 8–12 государственными и муниципальными органами. Это существенно удлиняет процедуру предоставления прав пользования земельным участком и нецелесообразно по существу, так как границы земельного участка под разработку месторождений определяются проектной документацией, а не комиссионным выбором.

Более того, выдаваемые земли могут быть обременены правами третьих лиц. Опросы недропользователей показали, что нередко государственные органы предоставляют противоречивую информацию относительно категорий земель в пределах лицензионной площади, фактических размеров лицензионной площади, об административно-территориальной принадлежности, о границах лицензионной площади. С этой проблемой сталкивается почти каждый недропользователь, на которого ложится бремя согласования всех параметров земельного участка.

Некоторые недропользователи сталкиваются также с пробелами в действующем законодательстве, в частности, если есть необходимость перевода менее ценных сельскохозяйственных угодий из одной категории в другую, что не входит ни в компетенцию Правительства КР, ни в компетенцию местной государственной администрации<sup>5</sup>. В результате производственный процесс может быть задержан на неопределенное время, вплоть до полной остановки<sup>6</sup>.

В соответствии с регламентом Правительства Кыргызской Республики (ПКР), Министерство Юстиции обязано согласовать с не менее чем половиной состава членов Правительства (их всего 22) проекты постановлений ПКР о переводе (трансформации) земельного участка в другую категорию<sup>7</sup>. Одновременно в регламенте ПКР отмечается, что согласование в государственных органах не должно превышать 7 рабочих дней со дня поступления, а листы согласования, представленные по истечении трех месяцев со дня их подписания, рассмотрению не подлежат<sup>8</sup>. По опросам недропользователей, процедура согласования может затянуться на более чем 3 месяца, вследствие чего процедура согласования запускается заново. Таким образом, процедура согласования может занимать 70 рабочих (98 календарных) дней при среднем количестве согласующих структур – 10, т.е. нарушается пункт 66 и факторы возникновения этого нарушения заложены в существующих нормах регламента ПКР.

По сообщениям недропользователей, время на оформление права на земельные участки под недропользование занимает от нескольких месяцев до 3 лет и, как следствие,

5 Ст. 6, 7 Закона КР «О переводе (трансформации) земельных участков» от 15 июля 2013 года N 145.

6 ОсОО «KAZMinerals Bozymchak».

7 Пункт 70 постановления Правительства КР от 26.01.2011 № 28.

8 Пункт 73 и пункт 66 постановления Правительства КР от 26.01.2011 № 28.

недропользователи не могут приступить к разработке месторождений полезных ископаемых и вынуждены простаивать<sup>9</sup>. Вследствие этого другие условия лицензирования/конкурса не могут быть выполнены, и возникает риск аннулирования лицензии. Более того, во многих случаях недропользователи вообще отказываются от лицензий на право пользования недрами или лишаются лицензии в связи с неполучением земельного отвода.

Одновременно в период оформления права на земельные наделы (при трансформации) для целей разработки недропользователь обязан платить бонус и осуществлять платеж за удержание лицензии, который имеет прогрессивную ставку вне зависимости от того, есть фактический доступ к лицензионной площади или нет, а также выплачивать санкционные штрафы (в виде сельхоз потерь и упущенной выгоды за 49 лет<sup>10</sup>, а не за срок действия лицензии), установленные законодательством, условиями конкурса и/или аукциона. Хотя ст. 28 ЗК КР установлено то, что земельные участки под недропользование могут предоставляться только во временное пользование на срок действия права пользования недрами. Следует сделать оговорку, что штрафные санкции неодинаково рассчитываются для всех недропользователей, как указано в НПА. Так, в интервью некоторые недропользователи отмечали, что сумма штрафных санкций для их компаний рассчитывалась на период действия выданной лицензии.

Процедура оформления доступа к недропользованию неоправданно усложнена и не учитывает интересов инвестора и государства. Данная проблема была актуализирована еще в Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013–2017 гг. и напрямую связана с незавершенностью реформ и несовершенством регулятивной базы в сфере недропользования. В рамках проводимых реформ разработанная в 2014 г. Министерством экономики КР среднесрочный и долгосрочный Проект Стратегии развития Горнодобывающей промышленности КР и План ее реализации до 2052 г. так и не были приняты Правительством КР, что, в свою очередь, усложняет проведение реформ из-за отсутствия конкретных постановочных целей и задач в отрасли.

За последние несколько лет ГКПЭН был разработан и представлен проект, определяющий механизм и порядок трансформации из различных категорий земель в категорию земли Государственного резерва земель месторождений полезных ископаемых, однако документ так и не был принят Правительством КР. На данный момент планируется исключить данную категорию земель из законодательства в связи с неэффективностью, сложностью реализации и, наоборот, созданием дополнительных препятствий для недропользователей.

В настоящее время на втором чтении в Жогорку Кенеше КР находится законопроект «О внесении изменений в Закон «О недрах» и «Земельный Кодекс», где предусмотрена выдача права пользования на земельные участки под недропользование без трансформации в другую категорию земель, за исключением особо ценных сельскохозяйственных угодий и особо охраняемых природных территорий.

---

9 ЗАО «ТК Гео Ресурс», ОсОО «KAZMinerals Bozymchak», ЖЧК «ЭтиБакыр Терексай».

10 Постановление Правительства Кыргызской Республики № 1 от 5 января 2016 года «Об утверждении нормативов стоимости возмещения потерь сельскохозяйственного производства и использовании средств, поступающих в порядке их возмещения».

Что касается инфраструктурных карт, с марта 2016 г. в Кыргызстане реализуется проект создания “Единой информационной системы управления земельными ресурсами КР” корейской компанией «GEO2». Основной целью проекта является разработка программного обеспечения управления базами данных с целью автоматизации всех кадастровых процедур на центральном уровне с внедрением кадастровых индексированных электронных карт на всей территории Кыргызстана. Подобные карты позволят передать полномочия на предоставление земельных отводов для разработки месторождений уполномоченному органу в сфере недропользования.

### **Факторы, влияющие на решение проблемы**

#### **Объективные факторы:**

- Несовершенство регулятивной базы в сфере недропользования.
- Законодательство принималось в разное время и с разных позиций.
- Отрасль недропользования – относительно новая сфера для регулирования.
- Неопытность кадров уполномоченных органов.
- Не в полной мере учтен существующий как положительный, так и отрицательный опыт предоставления прав пользования недрами в КР, а также международный опыт.
- Существующая процедура получения земельных наделов под недропользование способствует возникновению коррупции.
- Нарушается баланс интересов недропользователей и государства из-за не- соблюдения регламента членами Правительства процедуры согласования Проекта Постановления по переводу земельных участков.
- Не выстроена система оценки и мониторинга эффективности реализации НПА в сфере ГДО.

#### **Субъективные факторы:**

- ОМСУ пытаются решить личные проблемы при предоставлении прав на земельный участок.
- Некоторые представители законодательной власти выступают против инициативы внесения изменений в НПА по упрощению процедур получения земельных наделов недропользователями.

#### **Факторы, препятствующие усилению проблемы:**

- Единственным и частично препятствующим усилению проблемы выступает разработанный Министерством юстиции КР законопроект, предлагающий альтернативный подход выдачи прав пользования на земельные наделы под недропользование без необходимости трансформации.
- Фактор усиления антикоррупционной борьбы поможет реализовать конкретные меры, заявленные в НСУР в данном направлении.
- Создание новой регистрационной системы инфраструктурных карт, являющихся основой для проектирования горнодобывающих предприятий, повысит прозрачность, снижая риск коррупции и конфликтов, связанных с оформлением земельных наделов.



### Факторы, способствующие усилению проблемы:

- Отсутствует конкретная программа по концептуальному и стратегическому видению развития отрасли на несколько лет вперед, что усложняет проведение реформ.
- Подзаконные акты в значительной мере расширяют полномочия должностных лиц, усиливая потенциальную коррупционность законодательства. В администрирование вовлекается все больше сотрудников непроизводительного труда.

### Анализ стейкхолдеров

| Заинтересованные лица                         | Мотивации                                                                               | Убеждения                                                                                                                               | Ресурсы                                                                                                          |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Организованные заинтересованные группы</b> |                                                                                         |                                                                                                                                         |                                                                                                                  |
| Недропользователи компании                    | Получение прибыли;<br>Заинтересованы в получении возможности осуществлять деятельность. | Ситуация не изменилась с изменением законодательства, а процедуры еще более усложнились                                                 | Инвестиции                                                                                                       |
| НПО                                           | Защита интересов инвесторов                                                             | Проблема способствует развитию коррупционных схем в сфере землепользования и отрицательно влияет на инвестиционную привлекательность КР | Выражает интересы экспертного сообщества в сфере ГДО                                                             |
| <b>Заинтересованные органы власти</b>         |                                                                                         |                                                                                                                                         |                                                                                                                  |
| ОМСУ, МГА                                     | Решение личных проблем/интересов;<br>Социально-экономическое развитие на местах         | Использование власти с целью получения материальной выгоды                                                                              | Собственник земельных наделов;<br>Выносит заключение о возможности или невозможности перевода земельного участка |
| Полномочный представитель ПКР в области       | Решение личных проблем/интересов;<br>Социально-экономическое развитие на местах         | Использование власти с целью получения материальной выгоды;<br>Вынуждены выполнять существующие процедуры                               | Направляет в ГРС ПКР заключение с материалами землеустроительного дела                                           |

|                  |                                                                                              |                                                                                                               |                                                                               |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| ГКПЭН            | Согласно функциональным обязанностям выступают регуляторами отношений                        | Осуществляют политику недропользования                                                                        | Уполномоченный орган в сфере политики недропользования                        |
| МЮ КР            | Согласно функциональным обязанностям выступают регуляторами отношений                        | Осуществляют политику землепользования                                                                        | Уполномоченный орган в сфере политики землепользования                        |
| ГРС при ПКР      | Согласно функциональным обязанностям выдают правоудостоверяющий документ на земельные наделы | Недропользователи должны согласовать инфраструктурные карты                                                   | Уполномоченный орган в сфере регистрации                                      |
| Правительство КР | Несогласные с предоставлением прав на земельные наделы определенным компаниям                | Недропользователи нарушают условия получения прав на земельные наделы, обуславливая коррупционные проявления. | Выносит решение Правительства КР о переводе/ трансформации земельных участков |
| ЖК КР            | Не заинтересованы в нормальном развитии ГДО                                                  | Усугубляют экологическое состояние природы страны                                                             | Принимают проекты НПА на рассмотрение                                         |

### Рекомендации для решения проблемы

Сложившаяся сегодня в Кыргызстане система получения прав на земельные участки для недропользования фактически не обеспечивает ни интересы государства, ни интересы инвесторов, более того, негативно влияет на инвестиционный климат в стране. Снятие всевозможных административных барьеров обусловлено необходимостью поддержания баланса интересов государства и горнодобывающего бизнеса, обеспечением более прозрачных механизмов и минимизацией коррупционных проявлений.

- Чтобы быть эффективной, политика ГДО должна обеспечивать либеральные условия для инвесторов, снижать чрезмерные административные барьеры более действенными рыночными (экономическими) регуляторами. При этом важно уделять серьезное внимание внедрению системы оценки и мониторинга эффективности реализации НПА в сфере ГДО.

- Идея формирования Государственного резерва земель месторождений полезных ископаемых для недропользования себя не оправдала и должна быть исключена из законодательства.
- Сложность процедуры доступа к земельному наделу для недропользования является одним из самых мощных искусственных административных барьеров, сдерживающих инвестиции и повышающих риски вложений. Процедура, безусловно, должна быть упрощена путем предоставления недропользователям права временного пользования земельными участками без необходимости трансформации. Упрощение оформления прав доступа к недрам и администрирования недропользования должно осуществляться через введение практики оформления прав недропользования по принципу «единого окна». Полномочиями выдачи прав пользования земельным выделом должен быть наделен уполномоченный орган, регулирующий недропользование. Оформление лицензии в форме «единого окна», включая разрешение на землепользование (земельный отвод) должно стать обязательной частью процедуры лицензирования. Внедрение «единого окна» поможет решить ключевую проблему для упрощения процедур получения земельных наделов – подачу множества документов с повторяющимися данными только один раз, в одно место и в стандартном формате.
- Права пользования недрами с целью разработки месторождений полезных ископаемых, выставляемые на конкурсы и аукционы, должны обладать гарантиями земельного выдела. Должно быть установлено приоритетное право пользования землей на месторождения, для которых доказана большая экономическая эффективность/целесообразность, чем использование поверхности земли независимо от собственности участка.
- Учитывая временные рамки внедрения новой регистрационной системы инфраструктурных карт, а также системы «единого окна» при подготовке землеустроительных материалов по переводу земель, уполномоченному органу в сфере недропользования необходимо ввести административное сопровождение, обеспечивающее скорейшие согласования проектных документов и снимающее административные препоны. При этом следует учитывать квалификацию кадров, чтобы не воспрепятствовать привлечению новых и повышению квалификации молодых специалистов.
- Несовершенное законодательство требует дальнейшего усовершенствования законов, их доработки в целях устранения пробелов и противоречий в процедуре согласования прав пользования земельным выделом.

Документ не учитывает международный положительный и отрицательный опыт прохождения процедуры получения прав земельных наделов недропользователями в сравнительной перспективе. Подобная глава требует отдельной работы и в последующих исследованиях этой тематики могут быть дополнения к данному документу.

### Использованные источники

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года.
2. Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.07.2016).
3. Лесной кодекс Кыргызской Республики от 8 июля 1999 года № 66 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.)
4. Закон Кыргызской Республики “О недрах” от 2 июля 1997 года № 42.
5. Закон Кыргызской Республики «О переводе (трансформации) земельных участков» от 15 июля 2013 года № 145.
6. Закон Кыргызской Республики от 19 марта 2016 года № 21 “О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики “О переводе (трансформации) земельных участков”.
7. Временное положение о порядке перевода (трансформации) земельных участков. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 марта 2014 года № 169.
8. Постановление Правительства Кыргызской Республики № 1 от 5 января 2016 года “Об утверждении нормативов стоимости возмещения потерь сельскохозяйственного производства и использовании средств, поступающих в порядке их возмещения”.
9. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013–2017 гг. от 21 января 2013 года № 11.
10. Регламент Правительства Кыргызской Республики от 26 января 2011 года № 28.

| Процедура получения лицензии путем прямых переговоров (ст. 30 Закона КО «О недрах»)                                                  |                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Существуют также отдельные условия получения лицензии на конкурсной основе и через аукцион, которые не представлены в данной таблице |                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
| Шаги                                                                                                                                 | Взаимодействие с гос. органами | Какие действия или документы требуются от недропользователя                                                                                                                                                                                                            | Сроки                                                                           | Выдаваемый документ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  |
| 1                                                                                                                                    | ГКПЭН                          | 1. Заявление с указанием объекта, вида права пользования недрами и перечнем полезных ископаемых;<br>+ приложения, указанные в ст. 30 Закона «О недрах»<br>2. Копия документа, подтверждающего внесение лицензионного сбора за рассмотрение заявления и выдачу лицензии | 60 дней со дня подачи заявления                                                 | Решение о выдаче лицензии на право пользования недрами или об отказе в выдаче лицензии                                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |
|                                                                                                                                      |                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
| 2                                                                                                                                    | ГКПЭН                          | Уплатить бонус лицензионный платеж за первый год действия лицензии<br><br>Предоставить в ГКПЭН документы, подтверждающие факт оплаты                                                                                                                                   | В течение 30 дней со дня выдачи лицензии на право пользования недрами           | Выписка из протокола комиссии по лицензированию и протокол прямых переговоров между ГКПЭН и недропользователем<br><br>Лицензия и лицензионное соглашение на проектирование работ (геологическое изучение недр, разработка месторождений полезных ископаемых, строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых) на лицензионном объекте |  |
|                                                                                                                                      |                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
| 3                                                                                                                                    | ГКПЭН                          | Технический проект с положительными экспертными заключениями по промышленной, экологической безопасности и охране недр                                                                                                                                                 | Срок предоставления технического проекта определяется в лицензионном соглашении |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |

| <b>Процедура получения прав на земельный участок/согласия на проведение геологоразведочных работ (ст. 28-1., ст. 28-3 Земельного кодекса, Закон КР «О недрах»)</b>                                                                                                                             |                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Владелец земельных прав (МСУ, частные собственники/или местная государственная администрация (МГА)) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) заявление;</li> <li>2) графические материалы с координатами угловых точек горного и земельного отводов объекта недропользования;</li> <li>3) в случае нарушения целостности земель – расчет возмещения потерь с/х производства, лесного фонда;</li> <li>4) В случае изучения недр с нарушением целостности земной поверхности с обязательной оплатой за нарушения целостности земной поверхности и последующей рекультивацией земельного участка</li> </ol> | <p>Владелец земельных прав обязан вынести решение о предоставлении земельного участка.</p> <p>Не может превышать 30 календарных дней</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Частные собственники земель могут предоставлять земельные участки недропользователю по соглашению.</li> <li>2) Письменное согласие МГА или ОМСУ (в форме постановления) на проведение геологоразведочных работ</li> </ol> |
| <b>Процедура получения права пользования земельным участком для целей разработки в случае, когда запрашиваемый земельный участок уже находится в категории земель, пригодных для недропользования (земли промышленности, земли государственного резерва месторождений полезных ископаемых)</b> |                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 4.1                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Владелец земельных прав (частный собственник, МСУ, МГА)                                             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. заявление;</li> <li>2. графические материалы с координатами угловых точек горного и земельного отводов объекта недропользования</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>Не может превышать 30 календарных дней или иной срок, согласованный с частным собственником земельного участка</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Договор с частным собственником.</li> <li>2. Письменное согласие МГА или ОМСУ (в форме постановления) на проведение разработки и договор аренды с ОМСУ</li> </ol>                                                                            |

**Процедура трансформации (перевода) и получения права пользования земельными участками для целей разработки месторождений полезных ископаемых. Описана процедура, применяемая при трансформации ценных с/х угодий в земли промышленности (Закон КР «О переводе (трансформации) земельных участков»<sup>11</sup>, Земельный кодекс КР)<sup>11</sup>.**

|                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1) ОМСУ =>                                                                                                             | 1. заявление;<br>2. копия свидетельства о регистрации юридического лица;<br>3. копии правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов на земельный участок;<br>4. генеральный план застройки или градостроительной Документации;<br>5. технико-экономическое обоснование;<br>6. утвержденный проект рекультивации                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                     | Постановление МСУ (законодательством не требуется, но на практике глава айылного аймака выносит данный вопрос на рассмотрение местного кенеша) =>                                                                                                                                                                     |
| 2) МГА =>                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 3) Местный орган Департамента кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество ГРС ПКР (местный орган Департамента) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | В течение 10 рабочих дней                                           | Формируется Районная комиссия, созданная МГА из представителей ОМСУ, заявителя и местных служб: архитектуры и строительства, охраны окружающей среды и лесного хозяйства, сельского и водного хозяйства, здравоохранения, чрезвычайных ситуаций, энергетики, инспекции по контролю за использованием и охраной земель |
| 4.2                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 1) ОМСУ =>                                                                                                             | 1. заявление;<br>2. генеральный план застройки участка или разработанные на его основе градостроительную документацию;<br>3. технико-экономическое обоснование;<br>4. расчеты потерь при переводе земель с/х назначения и (или) лесного фонда;<br>5. экспликация земель по видам угодий, в разрезе каждого собственника и землепользователя;<br>6. план земельного участка, с указанием границ и масштаба;<br>7. заключение о почвенно-мелиоративном состоянии земель;<br>8. заключение на наличие или отсутствие историко-культурного наследия;<br>9. сведения от ГКПЭН о наличии либо отсутствии полезных ископаемых в недрах под трансформируемым земельным участком | В течение 10 рабочих дней после принятия решения районной комиссией | По итогам проведения заседания районной комиссии выносятся заключение о возможности или невозможности перевода земельного участка                                                                                                                                                                                     |
| 2) Районная комиссия                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 5                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

<sup>11</sup> Согласно законодательству, земли для целей разработки месторождений полезных ископаемых должны быть переведены в категорию земель государственного резерва земель полезных ископаемых. Однако в связи с тем, что в настоящее время отсутствуют НПА, определяющие порядок перевода земель в данную категорию, на практике недропользователи переводят земли в категорию земель промышленности, обороны, связи и иного назначения.

|   |                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6 | МГА                                            | Заключение районной комиссии и пояснительная записка, акт обследования                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 1) В течение 5 рабочих дней<br>2) В течение 3 рабочих дней | 1) Мотивированное отрицательное заключение районной комиссии по вопросу о переводе земельного участка, либо<br>2) Направляет материалы, включая заключение районной комиссии и пояснительную записку, в местный орган Департамента для формирования земельного дела о переводе земель |
| 7 | 1) Местный орган Департамента<br>=><br>2) ОМСУ | Заключение районной комиссии и пояснительная записка => формирует землеустроительное дело о переводе земель, из документов:<br>1. заявление;<br>2. согласованный в установленном порядке генеральный план застройки участка или разработанные на его основе градостроительная документация и технико-экономическое обоснование;<br>3. расчеты потерь при переводе земель сельскохозяйственного назначения и (или) лесного фонда;<br>4. экспликация земель по видам угодий в разрезе каждого собственника и землепользователя;<br>5. план земельного участка с указанием границ и масштаба;<br>6. положительное заключение районной комиссии;<br>7. пояснительная записка | В течение 10 рабочих дней                                  | Заключение о возможности или невозможности перевода земельного участка вместе с землеустроительным делом                                                                                                                                                                              |



|   |                                                                                                                                                                      |                                                                                                                  |                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8 | МГА                                                                                                                                                                  | <p>Заклучение о возможности или невозможности перевода земельного участка вместе с землеустроительным делом.</p> | <p>В течение 10 рабочих дней</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постановление о переводе земельных участков согласно ст. 7 Закона КР О переводе (трансформации) земельных участков.</li> <li>2. Инструктирует местный орган Департамента проинвестить изменения в земельном кадастре и выдать провозу, доверяющей документ, а недропользователю за все заплатить и заключить договор аренды с МСУ.</li> </ol> |
|   | <p>Процедура применяется в случае, если для трансформации требуется решение Правительства согласно ст. 6 Закона КР О переводе (трансформации) земельных участков</p> |                                                                                                                  |                                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постановление о согласии на перевод более ценных сельскохозяйственных угодий и земельных участков лесного, водного фонда, особо охраняемых природных территорий, а также земель, предоставленных для строительства и обслуживания объектов обороны и транспорта, в другие категории земель</li> </ol>                                         |

|    |                                            |                                                   |                                                         |                                                                                                                                                                      |
|----|--------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9  | 1) Местный орган Департамента<br>=>        | Решение о переводе земель                         | 1) В течение 7 рабочих дней                             | Для внесения соответствующих изменений в земельно-учетную документацию =>                                                                                            |
|    | 2) Полномочный представитель ПКР в области |                                                   |                                                         | Направляет в ГРС ПКР свое заключение с материалами землеустроительного дела                                                                                          |
| 10 | ГРС ПКР                                    | Заключение с материалами землеустроительного дела | В течение 10 рабочих дней со дня поступления документов | По итогам экспертизы:<br>1) вносит их на рассмотрение МЮ КР вместе с землеустроительным делом и проектом решения ПКР;<br>2) возвращает их на доработку в МГА         |
| 11 | 1) МЮ КР<br>2) ГРС ПКР                     | Заключение с материалами землеустроительного дела | В течение 10 рабочих дней                               | 1) Рассматривает соответствующий проект решения ПКР о переводе (трансформации) земельных участков и вносит его в установленном порядке на рассмотрение Аппарата ПКР. |
|    | => 3) Аппарат ПКР                          |                                                   |                                                         | 2) Возвращает их на доработку в ГРС ПКР. =><br>3) После устранения выявленных нарушений, вправе повторно внести соответствующие материалы с землеустроительным делом |

|    |                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12 | Аппарат ПКР<br>(Регламент<br>Правительства<br>КР) | Заклучение с материалами землеустроительного дела и технический проект.<br><br>Листы согласования (10 членов Правительства), представленные по истечении 3 месяцев со дня их подписания, рассмотрению не подлежат, процедура согласования запускается заново | МЮ собирает листы согласования в течение 3 месяцев.<br><br>Материалы представляются не позднее чем за 14 дней до определенной в плане даты рассмотрения вопроса. | Согласует со всеми министерствами и ведомствами (минимум 10 членов Правительства) Проект постановления ПКР о переводе земельного участка. =><br><br>Если замечаний нет, выносятся Решение Правительства КР о переводе:<br><br>2. особо ценных с/х угодий (пашня, земли, занятые многолетними насаждениями, залежь, сенокосы коренного улучшения, пастбища коренного улучшения) в другие, менее ценные, виды угодий или др. категории земель;<br><br>3. земли лесного фонда в другие категории земель;<br><br>4. земли водного фонда в другие категории земель;<br><br>5. земли особо охраняемых природных территорий в другие категории земель.<br><br>Если имеются замечания, документы возвращаются на доработку недропользователю |
| 13 | МЮ КР                                             |                                                                                                                                                                                                                                                              | В течение 10 рабочих дней со дня его принятия                                                                                                                    | Выдает Решение Правительства КР о переводе земельных участков:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 14 | ГРС ПКР                                           | Решение о переводе земельных участков направляется в местный орган Департамента для внесения в установленном порядке изменений в Государственный земельный кадастр и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество                              | В течение 7 рабочих дней                                                                                                                                         | 6. уведомляет заинтересованных землепользователей или собственников земель о внесении изменений, о переводе земельных участков;<br><br>7. выдает документ, удостоверяющий право на переведенный земельный участок;<br><br>8. на основании постановления заключается договор аренды и осуществляется оплата за все услуги недропользователем                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

### *Об авторе*

Салтанат Анарбаева занимается исследованиями и анализом различных направлений и отраслей государственной политики на протяжении последних 7 лет. Обладает двумя дипломами высшего образования по специализациям - юрист и менеджер в государственном и муниципальном управлении. Имеет опыт работы в качестве адвоката, а также управления проектами местного и национального уровня.

Все права защищены © 2017  
Университет Центральной Азии  
улица Токтогула, 138  
Бишкек 720001  
Кыргызская Республика  
Тел.: +996 (312) 910 822  
E-mail: [ipra@ucentralasia.org](mailto: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.