

ОТЧЕТ



**Факторы негативного (неприятного) отношения
местного населения к инвесторам, разработчикам
месторождений полезных ископаемых,
взаимоотношения недропользователей и местных
сообществ**

июль 2013



**Национальный институт
стратегических исследований
Кыргызской Республики**

Адрес: 720001
г. Бишкек
ул. Киевская, 218

тел.: +996 (312) 39 20 60



*Данный отчет подготовлен на заказ внешними специалистами.
Содержание отчета не обязательно отображает мнение
организации-заказчика.*

*При использовании материалов данного отчета ссылка на
источник обязательна.*





Исследование основано на анализе существующих актуальных отчетов, предметом исследования которых являются конфликты в горнодобывающей отрасли (ГДО).

В отчете определены стороны и причины конфликтов, проанализированы меры по снижению конфликтного потенциала.

Рекомендации разработаны на основе результатов аналогичных исследовательских отчетов, а также с учетом международного опыта по разрешению конфликтов в ГДО. В качестве успешного опыта рассматриваются примеры в Перу, Камеруне и ЮАР.





Название документа	Факторы негативного (неприятного) отношения местного населения к инвесторам, разработчикам месторождений полезных ископаемых, взаимоотношения недропользователей и местных сообществ
Заказчик	Правительство Кыргызской Республики
Авторы	<i>Внешние эксперты:</i> У.Д. Рыскулов К.А. Ашыркулов <i>Менеджеры исследования:</i> Ч. Эсенгул, научный сотрудник НИСИ КР Ж.Р. Ирсакова, научный сотрудник НИСИ КР С.В. Радченко, редактор НИСИ КР <i>Куратор исследования:</i> А.А. Омурзаков, зам.директора НИСИ КР
Цель	Выявление факторов, вызывающих противостояние местного населения деятельности горнодобывающих компаний, а также выработка конструктивных рекомендаций для снижения конфликтного потенциала в регионах
Задачи	<ol style="list-style-type: none">1. Определение существующих правовых и институциональных возможностей для снижения конфликтного потенциала вокруг развития горнодобывающего сектора в КР, а также анализ правоприменительной практики на основе действий местных сообществ2. Роль и место местных сообществ, а также органов местного самоуправления в деятельности горнодобывающих предприятий в регионах КР
Пользователи	Правительство Кыргызской Республики, уполномоченные государственные органы, ОМСУ, а также все заинтересованные группы и институты





Содержание

Аббревиатуры	7
Резюме и рекомендации для руководства.....	8
Введение	11
Глава 1. Краткий обзор горнодобывающего сектора экономики Кыргызской Республики.....	14
1.1 Роль горнодобывающей отрасли в экономике страны.....	14
1.2 Краткий обзор лицензирования недропользования.....	18
1.3 Предпосылки конфликтов в ГДО	19
Глава 2. Анализ ситуации, проблем и существующих государственных и неправительственных мер в горнодобывающей отрасли.....	23
2.1 Анализ сторон конфликтов	23
2.2 Анализ причин конфликтов	26
2.3 Анализ мер и существующей практики по снижению конфликтного потенциала.....	29
2.3.1 Анализ существующих государственных административных и экономических мер по снижению конфликтного потенциала	29
2.3.2 Обзор существующих практик по снижению конфликтного потенциала, применяемых недропользователями	32
Глава 3. Рекомендации по снижению конфликтного потенциала	34
3.1 Мировой опыт в разрешении конфликтов и его применимость в КР....	34
3.2 Основные выводы и рекомендации по снижению конфликтного потенциала в регионах	37
Заключение.....	45
Список использованных источников	46
Приложение. Презентация исследования	48





Аббревиатуры

ВВП	Внутренний валовый продукт
ГАГМР	Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам
ГАООС ЛХ	Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству
ГДО	Горнодобывающая отрасль
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ИПДО	Инициатива прозрачности добывающих отраслей
КР	Кыргызская Республика
МО	Международные организации
МСУ	Местное самоуправление
НПА	Нормативные правовые акты
НПО	Неправительственные организации
ОАО	Открытое акционерное общество
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОМСУ	Органы местного самоуправления
ОсОО	Общество с ограниченной ответственностью
СМИ	Средства массовой информации
ФЕЦА	Фонд Евразия Центральной Азии



Резюме и рекомендации для руководства

В результате проведенного исследования были проанализированы НПА, регулирующие вопросы лицензирования недропользования, охраны окружающей среды, полномочий и функций уполномоченных органов, органов МСУ, официальные статистические данные, материалы Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики, отчеты государственных органов и международных организаций.

В результате проведенного исследования были сделаны **следующие выводы:**

1. В сфере законодательного регулирования:

- Отсутствует комплексная государственная стратегия / программа развития горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики.
- Отсутствует механизм государственного регулирования, направленный на соблюдение баланса интересов недропользователей, государства и общества.
- Отсутствуют в законодательстве четкие требования к компаниям-недропользователям по исполнению возложенных на них обязанностей оказания содействия в решении местных социальных проблем.
- Отсутствуют точные правовые определения объема социаль-

ного пакета, который в соответствии с законом должен предоставлять инвестор местному сообществу.

- Законодательством предусмотрена ответственность за неисполнение норм закона о недропользовании и других специальных законов, однако наблюдается недостаток политической воли и государственных материальных и управленческих ресурсов в процессе реализации законодательства на практике

2. В сфере институциональных возможностей государственных органов и ОМСУ:

- Неэффективна деятельность государственных структур в силу отсутствия закрепленных функций и полномочий, поддержанных бюджетом и работой по наращиванию потенциала кадров.
- Отсутствуют компетенции и соответствующий бюджет у органов МСУ в реализации полномочий закрепленных законом о недрах (например, обязанность ОМСУ организовать проведение общественной экологической экспертизы).

3. Правоприменительная практика:

- Население не доверяет органам местного самоуправления и власти.
- Отсутствует у местного населения достоверная информация



по требованиям, предъявляемым к недропользователям по обеспечению экологической и технической безопасности.

- Отсутствует сбалансированность интересов государства, инвесторов и местного населения.
- Отсутствует информация у местного населения о выгодах, которые могут принести проекты в горнодобывающей отрасли.
- ОМСУ не исполняют требования Закона «О недрах» по обеспечению беспрепятственного доступа лицензиатов к лицензионной площади.

Катализатором всех этих проблем является безработица в отдаленных районах и накопившиеся в этих местах годами нерешаемые социальные вопросы.

Для решения вышеуказанных проблем экспертами предлагаются **следующие рекомендации:**

1. Для совершенствования законодательства в сфере недропользования Министерству экономики Кыргызской Республики, Государственному агентству по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики, Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики, Государственному агентству охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве

Кыргызской Республики, Государственному агентству по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики создать межведомственную рабочую группу для разработки подзаконных актов, направленных на создание условий, обеспечивающих понятные и четко регламентированные требования ко всем задействованным сторонам.

2. Аппарату Правительства Кыргызской Республики обеспечить проведение широкомасштабной разъяснительной работы среди местного населения и органов местного самоуправления о значимости инвестиций в горнодобывающую отрасль для развития конкретного района или села.

3. Правительству Кыргызской Республики рассмотреть возможность создания эффективного государственного институционального механизма регулирования сферы недропользования в целях усовершенствования и усиления мониторинга и контроля за рациональным и экологически безопасным использованием минерально-сырьевых ресурсов Кыргызской Республики путем повышения статуса Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики до статуса министерства с передачей функций разработки государственной политики в сфере недропользования и передачи контроля в части охраны недр,



промышленной (технической) и экологической безопасности.

4. Государственному агентству по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики провести работу по созданию районных общественных комиссий по недропользованию.

5. Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики при проведении плановых и внеплановых проверок в обязательном порядке привлекать к участию в работе представителей районных общественных комиссий по недропользованию.





Введение

В настоящее время требует скорейшего разрешения вопрос негативного отношения местного населения к разработчикам месторождений. Способы выражения своего негативного отношения население за последнее время изменило кардинально – от публичных высказываний недовольства до массовых беспорядков, которые проявляются в проведении митингов, перекрытии дорог, захвата техники, избиении сотрудников и охраны, а в некоторых случаях в поджоге геологических лагерей. Как следствие взаимоотношения недропользователей и местных сообществ можно охарактеризовать как сложные и неоднозначные. Согласно результатам недавнего социологического исследования восприятие ГДО большинством опрошенных является отрицательным.¹

Горнодобывающая отрасль составляет основу промышленности нашей республики и располагает разведанными запасами цветных и редких металлов, являющихся составной основой минерально-сырьевой базы полезных

ископаемых. По количеству таких запасов республика имеет все шансы на ввод в эксплуатацию большого количества месторождений, которые могут явиться основой превращения страны в индустриально развитое государство.

Поскольку в мировой экономике резко возросли потребности по многим видам минерального сырья, налицо предпосылки высокой экономической целесообразности разработки полезных ископаемых.

Однако, несмотря на наличие таких положительных предпосылок, из страны уходят многие крупные горнодобывающие компании с мировым именем. В результате ГДО, имеющая стратегическое значение для экономики страны, в данный момент находится в стагнации.

Проблемы отрасли связаны с рядом негативных факторов. И одним из основных является противостояние местного населения, создающего препятствия в работе горнодобывающих компаний.²

Проблема возникновения конфликтов между представителями местных сообществ и компаниями - недропользователями, занимающимися геологическим изучением и разработкой месторождений полезных ископаемых,

¹ У 52% опрошенных мнение о ГДО в их районе отрицательное (30% - очень отрицательное, 22% - скорее отрицательное). «Добыча мнений: воздействие горнодобывающей промышленности и добыча в 8 районах Кыргызской Республики», исследование проведенное компанией OXUS International в рамках Программы ФЕЦА «Инициатива по местному управлению и сотрудничеству» при поддержке Агентства США по Международному Сотрудничеству (USAID), Апрель 2013, стр.14

² Из резолюции круглого стола «Проблемы горнодобывающей отрасли Кыргызстана с точки зрения науки». НАН КР. 18.06.13 г. Бишкек





назревала в течение последних 5 лет и в настоящее время приобрела характер системного кризиса, могущего привести к коллапсу в ГДО.

Актуальность разрешения проблемы противостояния и снижения протестного потенциала также подтверждается в ходе различных круглых столов, конференций и семинаров, посвященных современному состоянию ГДО, проводимых как на местах, так и Бишкеке.

Развитие ГДО, урегулирование конфликтов и споров между местным населением и недропользователями является главенствующими задачами/функциями государства.

Целью исследования является выявление факторов, вызывающих противостояние местного населения деятельности горнодобывающих компаний, а также выработка конструктивных рекомендаций для снижения конфликтного потенциала в регионах. Для достижения поставленной цели исследования, объективной оценки сложившейся ситуации и выявления причин негативного отношения населения к деятельности компаний - недропользователей, был проведен анализ имеющейся информации по текущей ситуации в ГДО. Для анализа основных макроэкономических показателей ГДО были использованы официальные данные Национального статистического комитета КР за период с 2007 по 2011 год, а также

данные с официального сайта Кумтор Оперейтинг Компании и Центерра Голд Инк. Данные по уровню привлеченных прямых инвестиций были взяты из официальных источников Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР и Министерства экономики КР.

Настоящее исследование состоит из трех глав.

В первой главе содержится краткий обзор горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики, а также институциональные возможности государства, показана роль и место отрасли в экономике страны. На примере нескольких месторождений дано описание основной проблемы в развитии отрасли – противостояние местного населения.

Во второй главе были проанализированы действия всех сторон, задействованных в конфликте (компании - недропользователи, местное сообщество, органы власти различного уровня, местное самоуправление). Также дано описание причин и предпосылок возникновения конфликтов. Проведен анализ действующих нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность компаний-недропользователей в Кыргызстане, их действенность в снижении конфликтного потенциала. Отражены усилия международного донорского сообщества по анализу данной проблематики и их рекомендации по предотвраще-





нию эскалации конфликтов в регионах. Не остались без внимания также усилия и опыт горнодобывающих компаний, в том числе и в других регионах мира, по урегулированию решения конфликтов, их эффективность.

В третьей главе изучен мировой опыт в разрешении конфликтов подобного характера на предмет применимости в КР на примере таких крупнейших мировых компаний как «Минера Янакоча» (месторождение «Янакоча», Перу), британская платинодобывающая компания «Лонмин» (шахта Марикана, ЮАР), «Эксон Мобил» (нефтепровод Чад – Камерун).

Результатом проведенного исследования стали практические рекомендации, в первую очередь, для представителей государственных органов различного уровня, а также для всех заинтересованных в урегулировании конфликтов сторон.

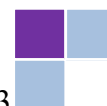
Ввиду ограниченности времени и ресурсов, а также наличия достаточного материала для выработки рекомендаций, исследование является кабинетным, без осуществления полевых исследований

В настоящей исследовательской работе для обзора текущей ситуации в ГДО и оценки вклада сектора в рост экономики КР использованы данные, приведенные в отчете Проекта USAID Реформа³ по оценке деятельности Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР, а также в отчете ИПДО по независимой сверке данных за год, закончившийся 31 декабря 2011 года⁴.

По рассматриваемой нами тематике были проведены исследования и опубликованы отчеты различными организациями, такими как Фонд Евразия Центральной Азии, Проект USAID Реформа, Секретариат ИПДО в Кыргызстане, Общественный Фонд «Egalitee», социологическая служба «Социнформбюро».

³ Отчет по оценке деятельности Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики в рамках программы по развитию человеческого и институционального потенциала Проекта USAID Реформа. Бишкек, Апрель 2013

⁴ Отчет ИПДО по независимой сверке данных за год, закончившийся 31 декабря 2011 года. KPMG. Бишкек. 2013





Глава 1. Краткий обзор горнодобывающего сектора экономики Кыргызской Республики

1.1 Роль горнодобывающей отрасли в экономике страны

Горнодобывающая отрасль является одним из главных бюджетообразующих секторов экономики Кыргызской Республики с долей 14% в ВВП, и 58% доли в объеме промышленного производства.⁵ Поэтому освоение минеральных ресурсов является необходимым условием для успешного развития экономики республики.

Сегодня в Кыргызстане уполномоченным органом, к компетенции которого отнесена реализация государственной политики в сфере недропользования, утвержденной Жогорку Кенешем КР, является Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР. Функции контроля в сфере недропользования за экологической и промышленной (технической) безопасностью отнесены к компетенции Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР. Разработкой государственной политики в сфере недропользования занимается Министерство экономики КР. Отдельные полномочия и функции в законодательстве о недрах закреплены за органами МСУ. Функции

по делам МСУ отнесены к компетенции Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР. Такое функциональное распределение между различными государственными органами предотвращает конфликт интересов, обеспечивая комплексное управление, что подразумевает межведомственную ответственность этих органов за развитие горнодобывающей отрасли в КР и необходимость их тесного взаимодействия. Но на практике это не происходит.

Правовой базой развития горнодобывающей отрасли является Национальная стратегия устойчивого развития КР на период 2013-2017 годы, законы КР «О недрах», «О местном самоуправлении», «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», постановления и положения в сфере недропользования.

Общие проблемы ГДО связаны, в основном, с незавершенностью реформ и несовершенством регулятивной базы в сфере недропользования. На уровне государства отсутствует конкретная программа по концептуальному и стратегическому видению развития отрасли на несколько лет вперед, что усложняет проведение реформ из-за отсутствия конкретных постановочных целей и задач.

⁵ Отчет ИПДО по независимой сверке данных за год, закончившийся 31 декабря 2011 года. КРМГ. Бишкек. 2013





Таблица 1. Запасы полезных ископаемых на Государственном балансе⁶

	Виды полезных ископаемых	Балансовые запасы
1.	Золото	430 тонн
2.	Олово	208,3 тыс. тонн
3.	Вольфрам	144,2 тыс. тонн
4.	Молибден	2358,0 тонн
5.	Сурьма	157,5 тыс. тонн
6.	Ртуть	40 тыс. тонн
7.	Бериллий	74,8 тыс. тонн
8	Редкоземельные металлы	51,5 тыс. тонн
9	Алюминий	349 млн. тонн
10	Нефть	101,5 млн. тонн
11	Уголь	1,3786 млрд. тонн
12	Природный газ	6,3 млрд. м ³
13	Подземные пресные воды	10627 тыс.м ³ /сутки
14	Минеральные воды	15,7 тыс.м ³ /сутки

⁶ Доклад директора Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам Чунуева И.К. «Об итогах работы Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам за 2012 г. и задачах на 2013 г.». Бишкек. 14 февраля 2013 г.





Процедура оформления доступа к недропользованию усложнена и требует многочисленных согласований, экспертиз, соглашений. Некоторые положения действующих законов «О недрах», «О нефти и газе», «Об угле», «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании», «О концессиях и концессионных предприятиях» и других подзаконных актов противоречат друг другу или допускают их двоякое толкование. Не урегулирован ряд вопросов собственности на горное имущество и землепользование при разработке месторождений. Законодательство о недропользовании допускает высокий уровень вмешательства государственных и местных органов в хозяйственную деятельность компаний, предоставляет чрезмерные полномочия должностным лицам решать вопросы на свое усмотрение.⁷

На сегодняшний день в Кыргызстане на государственном балансе имеются месторождения золота с разведанными запасами 430 тонн, олова - 208 тыс. тонн, вольфрама - 144 тыс. тонн, редкоземельных металлов - 51 тыс. тонн, алюминия - 349 млн. тонн, угля – свыше 1 млрд. тонн и ряд других месторождений.⁸

⁷ Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы

⁸ Доклад министра экономики Сариева Т.А. «Состояние горнодобывающей отрасли. Проблемы и пути ее развития» 25 сентября 2012 года

По данным отчета ИПДО по независимой сверке данных за 2011 год,⁹ доля горнодобывающего сектора экономики в валовом внутреннем продукте составила 14%, в объеме промышленного производства – 58%, в общем объеме экспорта – 53%, в общих налоговых и таможенных поступлениях – 15%. Продукция горно-металлургической отрасли формирует более 50% экспортных поступлений. При этом экспорт минеральной продукции стабильно возрастает в связи с ростом цен на минеральные ресурсы.

Флагманом ГДО республики является уникальное месторождение Кумтор. С момента обретения независимости и до настоящего времени Кумтор остается крупным золоторудным месторождением, введенным в эксплуатацию за последние 20 лет.

Макроэкономические показатели, характеризующие горнодобывающую промышленность Кыргызской Республики, существенно возросли с момента введения в эксплуатацию золоторудного месторождения Кумтор в 1997 году.

В последние годы предприятие стабильно добывало около 17-18 тонн продукции в год. Его вклад в национальную экономику был настолько ощутимым, что официальная статистика стала разграничивать основные макро-

⁹ Отчет ИПДО по независимой сверке данных за год, закончившийся 31 декабря 2011 года. КРМГ. Бишкек. 2013





экономические показатели на показатели «с учетом Кумтора» и «без учета Кумтора». Официальные источники Национального статистического комитета предоставляют информацию, что по итогам 2011 года доля Кумтора в ВВП страны составляла 11,7%, в общем объеме промышленного производства – 26,1%. При этом необходимо отметить, что в 2011 году Кумтор произвел 18,1 тонны золота, ОАО «Кыргызалтын» – 509 кг золота, а производство золота в компаниях, занимающихся разработкой россыпных месторождений, в совокупности составило чуть менее 100 кг.¹⁰

Согласно информации об итогах социально-экономического развития Кыргызской Республики за 2012 год, главной причиной экономического спада в стране стало фактическое снижение производства золота на половину прогнозируемого уровня, из-за влияния геологических факторов на руднике Кумтор. Таким образом, анализ итогов 2012 года свидетельствует о чрезмерной зависимости экономики Кыргызстана от функционирования предприятий по разработке месторождения Кумтор.¹¹

¹⁰ Отчет по оценке деятельности Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР в рамках программы по развитию человеческого и институционального потенциала Проекта USAID Реформа. Бишкек, Апрель 2013

¹¹ Приложение к постановлению Правительства от 12 апреля 2013 года №189

Налоговые поступления от ГДО (включая Кумтор) за 2011 год составили 7,4 млрд. сомов или 24% от всех налогов.

В нашей стране зарегистрировано свыше 390 тысяч хозяйствующих субъектов. Но при этом 13 крупных налогоплательщиков заплатили в 2011 году в бюджет 10,2 млрд. сомов или почти 40% всех налогов.

Из этих 13 крупных налогоплательщиков доля проекта Кумтор составила 6 млрд. сомов или 60%.

В настоящее время, вклад проекта Кумтор составляет 6,1% ВВП, и сокращение добычи золота на Кумторе сразу же сказывается на экономике в целом. При этом также снижаются объемы экспорта и доходы в бюджет.¹²

Кыргызстану необходимо запустить как можно больше предприятий по освоению месторождений, что в итоге снизит влияние проекта Кумтор на нашу экономику. Если бы все запланированные проекты в ГДО успешно работали, то поступления в бюджет были бы больше в несколько раз.¹³

¹² Доклад министра экономики Сариева Т.А. «Состояние горнодобывающей отрасли. Проблемы и пути ее развития». 25 сентября 2012 года

¹³ Там же



1.2 Краткий обзор лицензирования недропользования

В период с 2000 по 2008 год количество действующих лицензий на право пользования недрами возросло со 114 до 2005 или в 17 раз. В 2011 году количество действующих лицензий снизилось до 850. Уменьшение количества действующих лицензий было связано с мировым финансово-экономическим кризисом 2008 года и некоторой неопределенностью в государственной политике по недропользованию. В 2012 году было выдано 105 новых лицензий, в том числе и лицензии, трансформированные из одной стадии недропользования в другую. Лицензии на право пользования недрами подразделяются на лицензии для проведения геологического изучения (геолого-поисковые или геологоразведочные) или разработки месторождений полезных ископаемых. Лицензированием права пользования недрами занимается государственный орган по реализации государственной политики по недропользованию (ГАГМР).

Основные полезные ископаемые на территории Кыргызстана по своему назначению подразделяются на рудные (металлы), нерудные (общераспространенные строительные материалы), горючие полезные ископаемые (уголь, нефть, газ) и подземные воды.

Из всех действовавших в 2012 году больше 60% лицензий были выданы на разработку месторождений полезных ископаемых. Наибольшее количество лицензий на недропользование приходится на разработку месторождений нерудных полезных ископаемых (35%), угля (12%) и подземных вод (9%). В области разработки неметаллических полезных ископаемых в основном работают отечественные компании с преобладанием местных инвестиций. В то же время большая часть лицензий на золото, рудные полезные ископаемые, нефть и газ приходится на поисково-разведочные работы. В области поисков золота и металлов работают в основном иностранные инвесторы.

При этом анализ имеющихся лицензий показал, что более 90% действующих недропользователей относятся к малым предприятиям, с численностью работников до 50 человек. В 2001 году из 442 компаний, имевших лицензию на разработку, 90% имели годовой доход менее 100 тысяч долларов США. Их доля в объеме промышленного производства ГДО составляет менее 2%.¹⁴

¹⁴ Отчет ИПДО по независимой сверке данных за год, закончившийся 31 декабря 2011 года. КРМГ. Бишкек. 2013



1.3 Предпосылки конфликтов в ГДО

Горнодобывающая отрасль нашей Республики сегодня переживает трудные времена.

Одной из проблем в развитии ГДО являются конфликты с местным населением.¹⁵

В настоящее время все более учащаются случаи, когда жители районов, в которых имеются месторождения полезных ископаемых, переходят к более радикальным мерам протеста против разработки этих ископаемых, таким как поджоги геологоразведочных лагерей, перекрытия дорог, избиения водителей большегрузных машин-рудовозов. По мнению жителей данных районов, «идет разграбление народного достояния» разработчиками месторождений, так как местные жите-

претензии жителей близлежащих к месторождениям районов к инвесторам, вложившим немалые средства в разведку и разработку месторождений. Местные жители требуют от инвесторов строительство дорог, поликлиник и школ, а также обеспечения их всем необходимым оборудованием.

Приведем несколько конкретных примеров:¹⁶

1. ОсОО «Казахмыс Голд Кыргызстан» - месторождение «Бозымчак»

Способы выражения негативного отношения: перекрытие автодорог, проведение митингов, выражение ультимативного требования по решению проблем энергообеспечения, водообеспечения, ремонту дорожного полотна, а также иных вопросов.

При этом органы МСУ отка-

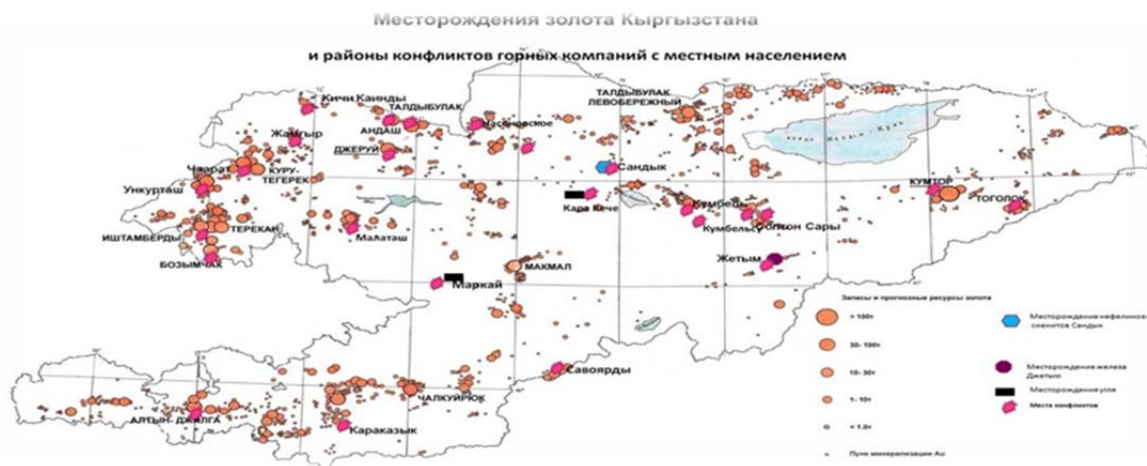


Рисунок 1. Районы конфликтов в горнодобывающей отрасли

ли не ощущают на себе выгоды от месторождений. Увеличиваются

¹⁵ Там же

¹⁶ Доклад министра экономики Сариева Т.А. «Состояние горнодобывающей отрасли. Проблемы и пути ее развития» 25 сентября 2012 года



зываются дать разрешение на строительство новой объездной дороги.

По данной компании вопрос обсуждался на уровне Президентов Кыргызстана и Казахстана.

2. ОсОО «Андаш Майнинг Компани» - месторождение «Андаш».

Способы выражения негативного отношения: жители с. Копуро-Базар на протяжении 7 лет протестуют против разработки месторождения из-за опасения вредного воздействия на здоровье, нанесения ущерба экологии села и долины.

3. ОсОО «Кумбель-Ресурс» - месторождение Кумбель.

Способы выражения негативного отношения: местное население обеспокоено нарушениями экологии, загрязнением реки, разрушением дорог.

По данным Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР, в настоящее время по 43 объектам у недропользователей имеются проблемы с местным населением. По Нарынской области таких объектов 5, в Таласской области – 7, Джалалабадской – 10, Баткенской – 4, Ошской – 8, Иссык-Кульской – 4 и Чуйской области – 4 объекта.

На рис.1 показаны некоторые районы конфликтов местного населения с компаниями.¹⁷ Как

видно, практически во всех областях республики имеют место конфликты: месторождения Кумтор, Андаш, Талдыбулак, Бозымчак, Иштамберди, Алтын-Джилга, Молоташ, Жамгыр, Солтон-Сары, Кара-Кече, Терекан, Чаарат, Кумбель, Куру-Тегерек, Караказык, Шамбесай и т.д.

Согласно результатам исследований проведенных компанией OXUS INTERNATIONAL в рамках программы Фонда Евразия Центральной Азии (ФЕЦА) «Инициатива по местному управлению и сотрудничеству» при поддержке Агентства США по международному сотрудничеству (USAID), социологической службой «Социнформбюро», Исследовательским институтом «Сереп», Общественным фондом «Эгалите», основными причинами возникновения конфликтов и негативного отношения местного населения к деятельности горнодобывающих компаний являются их опасения по поводу вредного воздействия деятельности компаний-недропользователей на окружающую среду и здоровье человека. Также выражается недовольство недостаточностью предоставления компаниями рабочих мест представителям местного сообщества. Еще одной причиной неприязни местного населения является ущерб, наносимый деятельностью компаний местной инфраструкту-

¹⁷ Доклад министра экономики Сариева Т.А. «Состояние горнодобывающей отрасли. Проблемы и пути ее развития» 25 сентября 2012 года

блемы и пути ее развития» 25 сентября 2012 года



ре. Это и разрушение автомобильных дорог и дорожной инфраструктуры в силу увеличения допустимой нагрузки и интенсивности использования, а также чрезмерный шум и запыленность близлежащих к дорогам домов.

Анализ ГДО показывает, что ситуация приобрела излишнюю политизированность. И в настоящее время существует реальная угроза превращения части местных сообществ в самостоятельную политическую силу, неподвластную центральным органам управления и законодательству в вопросах реализации проектов разработки месторождений полезных ископаемых.

Игнорирование данной проблемы может вызвать огромный социальный взрыв. На многих месторождениях усиливается противодействие местных жителей действиям инвесторов по геологоразведке, разработке (добыче) полезных ископаемых. Конфликты становятся реальной угрозой для развития ГДО и экономики в целом.

Проведенные различными организациями независимые исследования показали, что кроме вопросов экологии и сохранения окружающей среды, имеются и другие причины, способствующие нарастанию напряженности.

Во-первых, это безработица в отдаленных районах и накопившиеся в этих местах годами нерешаемые социальные вопросы.

Во-вторых, недоверие к органам местного самоуправления и

власти. Это недоверие властным органам обусловлено отсутствием прозрачных процедур при выдаче лицензий (по мнению населения лицензии были проданы с использованием коррупционных схем), а также неэффективностью деятельности государственных структур (по мнению населения инвесторы не платят налоги в бюджет).

Третьей причиной является отсутствие у местного населения достоверной информации по требованиям, предъявляемым к недропользователям по обеспечению экологической и технической безопасности, а также выгодах, которые могут принести проекты в горнодобывающей отрасли.

Четвертой причиной является отсутствие слаженной работы уполномоченных государственных органов, отвечающих за развитие ГДО, в частности нерешенность вопроса контроля за охраной недр.

Также одной из причин возникновения конфликтов является отсутствие в законодательстве четких требований к компаниям-недропользователям по исполнению возложенных на них обязанностей оказания содействия в решении местных социальных проблем.

Кроме этого, необходимо отметить и низкую образованность местного населения, используемую нередко некоторыми деструктивными личностями для





решения своих корыстных вопросов.

Таким образом, можно утверждать, что узловой проблемой возникновения большинства факторов негативного отношения является отсутствие «справедливого» механизма обеспечения баланса интересов государства, инвесторов и местного населения.

Отсутствуют прописанные механизмы разрешения (примирительные процедуры) для устранения конфликтов.

Для решения этой проблемы необходимо создать соответствующие «правила» в рамках законодательства, очень четко и ясно регламентирующие взаимоотношения заинтересованных сторон.





Глава 2. Анализ ситуации, проблем и существующих государственных и неправительственных мер в горнодобывающей отрасли

2.1 Анализ сторон конфликтов

Для правильного анализа проблематики конфликтов недропользователей и местных сообществ, а также выработки корректных и эффективных методов предупреждений конфликтов и их

общества, государственные и местные органы власти.

Кроме того, играют немаловажную роль СМИ и НПО, условно обозначенные как сопутствующая пятая группа.

1. Недропользователи – юридические и физические лица, имеющие лицензии на право

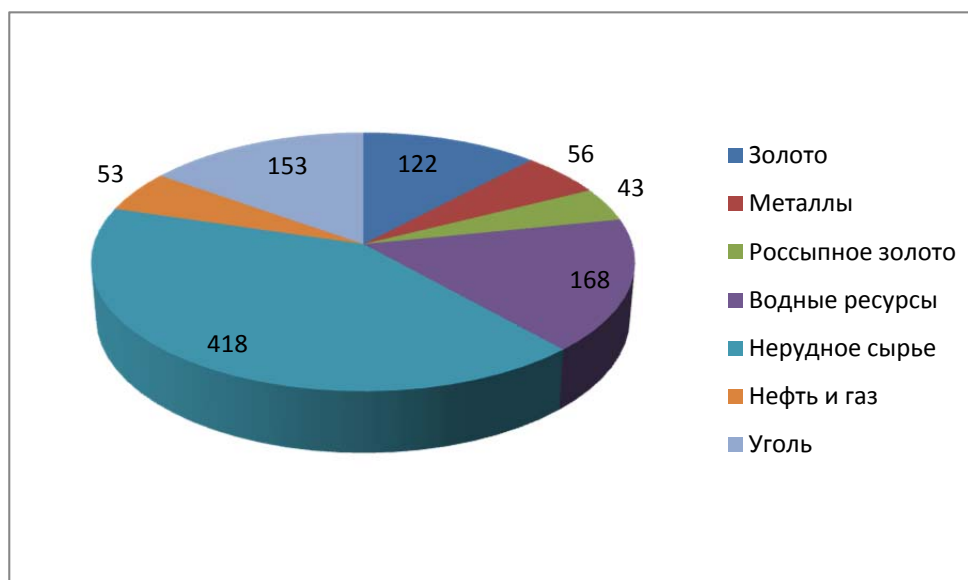


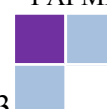
Рисунок 2. Структура действующих лицензий по видам полезных ископаемых, количество лицензий

(Данные официального сайта ГАГМР <http://www.geology.kg/licensing/data>)

урегулирования, очень важно выявить и определить всех участников и заинтересованные стороны в этом вопросе. Среди множества прямых и косвенных участников выделяются основные четыре группы заинтересованных сторон: недропользователи, местные со-

пользования недрами с целью поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых.¹⁸ Деятельность по проведе-

¹⁸ Полный список настоящих лицензиатов на пользование минеральными ресурсами представлен на сайте ГАГМР





нию поисковых и геологоразведочных работ является высокорисковой и привлекает в основном венчурный капитал. Принимая во внимание особенность горнодобывающей отрасли, а именно высокую капиталоемкость и технологичность отрасли, большая часть инвестиций является иностранной.¹⁹

Основной позицией и целью недропользователей, как и представителей любого другого бизнеса, является получение прибыли, при этом имея стабильную и предсказуемую среду. Необходимо отметить, что компании владеют значительными финансовыми ресурсами, позволяющими иметь достаточный высококвалифицированный человеческий потенциал, а также политическое лобби. Однако этих ресурсов недостаточно для разрешения конфликтных ситуаций без партнерства с другими заинтересованными сторонами.

2. Местные сообщества – совокупное понятие, в которое входят местное население, проживающее на территориях, на которых ведутся горные работы, и население близлежащих территорий, органы МСУ (местные кене-

ши, айылокмоту), местные неправительственные организации. Более детальный анализ этой группы выявляет активные подгруппы, такие как аксакалы, лидеры родов, молодежные группы, активные женские группы, представители мусульманской общины, иногда и представители криминальных группировок. Среди других подгрупп необходимо отдельно отметить присутствие особой группы – выходцы из местных сел, давно переехавшие и проживающие в центральных городах, и при этом имеющие высокое положение, либо в государственном аппарате, либо в частном секторе. Данная группа, имея достаточные ресурсы (как административные так и финансовые), зачастую является активным катализатором конфликтов между местным сообществом и недропользователями. Причины и интересы отдельных групп местных сообществ в следующем разделе отмечены подробнее.

Местные сообщества заинтересованы в сохранении безопасной окружающей среды, улучшении социально экономического положения жителей и регионов, увеличении местного бюджета, сохранении быта и национальных традиций. При этом местные сообщества ограничены в ресурсах, имея только массовый человеческий потенциал, который активно используется в конфликтных ситуациях.

3. Государственные органы – центральный исполнитель-

<http://www.geology.kg/news/список-действующих-лицензий-на-12-апреля-2013-года>
¹⁹ Согласно официальным данным ГАГМР, из 1013 лицензий 586 являются лицензиями на нерудное сырье и водные ресурсы. Остальные 427 на золото, металлы, уголь, нефть и газ. Преобладающее большинство компаний лицензиатов из этого числа имеют иностранную долю либо иностранных участников.





ный и законодательный органы страны в лице Правительства и Парламента КР.

Со стороны Правительства политику развития отрасли определяет Министерство экономики КР; реализация возложена на Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам; надзорные функции - у Государственной инспекции по экологической и технической безопасности. Ключевым органом в парламенте является профильный комитет по топливно-энергетическому комплексу и недропользованию. Государственные органы заинтересованы в устойчивом развитии горнодобывающей отрасли, пополнении государственного бюджета, привлечении инвестиций и создании рабочих мест, в особенности в регионах. Государственные органы имеют неограниченный административный ресурс, который используется не всегда эффективно, а иногда и совсем не используется.

4. Местные органы власти – местная государственная администрация и местное самоуправление обладают полномочиями по:

1) предоставлению земельного отвода и права временного пользования земельными участками;

2) обеспечению беспрепятственного доступа лицензиатов к лицензионной площади;

3) пресечению самовольной добычи полезных ископаемых;

4) контролю за ликвидацией

и консервацией горного и иного имущества, использованного при разработке месторождений или геологическом изучении недр, а также рекультивацией земельных участков и лицензионных объектов;

5) участию в работе комиссий по проведению конкурсов и аукционов на лицензионные объекты, расположенные в границах административно-территориальной единицы;

6) организации общественной экологической экспертизы проектов недропользования;

7) проведению профилактических работ среди местного населения с целью пресечения незаконного вмешательства в деятельность недропользователей.

5. СМИ, как и в любой политике и отрасли, являются инструментом, который можно использовать как в конструктивном, так и в деструктивном плане. Кыргызстан, уважая принципы демократии, обеспечил свободу слова и независимость СМИ. Однако эти свободы имеют и обратную сторону медали, когда СМИ используются для формирования определенного общественного мнения, выгодного узким группам влиятельных лиц, фактическим владельцам этих СМИ. Зачастую журналисты в силу своей слабой осведомленности и особой специфики ГДО могут допускать формирование неправильного общественного мнения. В связи с этим государство должно определить



роль СМИ касательно вопросов ГДО. Есть необходимость в определении информационной политики государства в ГДО для предотвращения деструктивного влияния СМИ на ситуацию с конфликтами между недропользователями и местными сообществами.

НПО или представители гражданского сектора, традиционно активные в правозащитном направлении, в последнее время резко активизировали свою деятельность в горнодобывающем секторе. В условиях жесткого недоверия к государственным органам и отрицания информации от компаний местным населением, сектор НПО имеет гораздо более высокий кредит доверия среди местного населения. Данный немаловажный фактор необходимо использовать для разрешения сложившейся ситуации.

2.2 Анализ причин конфликтов

Зафиксировано большое количество случаев конфликтов на месторождениях за последние два года. Конфликты зачастую выражались в проведении митингов, перекрытии дорог, иногда доходили до захвата техники, избивания сотрудников и охраны, а в случае с месторождением Талдыбулак²⁰ и

двукратным поджогом геологического лагеря. Все эти конфликты явились результатом ряда причин и предпосылок. Также как и стороны конфликтов, причины конфликтов можно разделить на основные три группы, исходя из принципа локализации первоисточника данной причины. Следует отметить, что зачастую причинами конфликтов является не только лишь действие либо бездействие одной стороны конфликта. В большинстве случаев это совокупность различных факторов и результат активности нескольких сторон конфликтов.

Причины конфликтов – *недропользователи*:

- Обеспокоенность отрицательным воздействием на окружающую среду: зачастую одной из причин недовольства местного населения является обеспокоенность влиянием на окружающую среду, а также нарушение привычного уклада жизни в сельской местности. Нехватка информации и слабая осведомленность о проекте и инвесторе способствуют появлению различных слухов и предположений относительно разработки месторождений. Также этому способствует слабая работа органов МСУ, а зачастую и открытый саботаж государственной

²⁰ Геологоразведочная деятельность на медно-золото-молибденовом проекте Талдыбулак - Таласский ведется ОсОО «Талас КопперГолд». ТКГ осуществляет геологоразведочную деятельность на четырех лицензионных площадях в Таласском районе, Таласской области. Един-

ственным учредителем ТКГ является южноафриканская компания «ГолдФилдз Лтд». На сегодняшний день деятельность ТКГ находится только лишь на стадии геологоразведки и поисковых работ. В случае выявления положительных результатов, геологоразведка может быть продолжена до 2015 года.



политики и приоритетов с их стороны.

- Недоверие к зарубежным инвесторам: среди населения активно муссируется информация о «нехороших инвесторах», цель которых - раскопать все минеральные богатства и оставить разрушенную экологию. Этому в немалой степени способствовали заявления и высказывания политиков относительно проекта Кумтор.

- Экологические аварии и нарушения, допущенные по вине недропользователей, также являются одной из основных причин конфликтов. Так авария на мосту через реку Барскон в 1998 году, в результате которой более тонны цианида (1760 кг) попало в реку, до сих пор является жестким аргументом в конфликтах против разработки месторождений.

Причины конфликтов – государственные и местные органы власти:

- Недоверие государственным органам: государственные органы стремительно теряют свой авторитет среди населения. Этому способствовали и политические процессы, происходящие в Кыргызстане. Недоверие привело к тому, что заключения государственной экспертизы по экологической и промышленной безопасности не являются для местного населения документами, подтверждающими безопасность разработки месторождений. *Отсутствие четких и понятных регла-*

ментов и прозрачных процедур государственного регулирования отрасли ведет к усилению конфликтного потенциала в регионах.

- *Чувство социальной несправедливости:* изначально сельская местность находилась в худшем экономическом положении по сравнению с центральными регионами. В связи с этим еще одной предпосылкой для противодействия становится чувство социальной несправедливости. Политика централизации и сильной зависимости регионов от центральных органов власти усугубляет это положение и стимулирует еще больший разрыв регионов и центральной государственной власти.

- *Высокий уровень безработицы в сельской местности также способствует эскалации конфликта.* Компании не могут трудоустроить всех желающих. И те, кто не смог трудоустроиться, начинают объединяться и создавать конфликтные ситуации.

- *Заинтересованность политических сил:* зачастую политики, преследуя личные интересы и делая громкие заявления с высоких трибун, провоцируют и способствуют развитию конфликтов между местным населением и компаниями.

- *Отсутствие необратимости наказания за нарушение законов:* нарушение законов, отсутствие порядка и отсутствие наказания за нарушения ведут к



повторению этих нарушений. Видя слабость власти и чувствуя полную безнаказанность, отдельные группы местного населения в конфликтах с недропользователями выбирают метод крайних мер с эскалацией насилия.

- Зачастую органы МСУ действуют как отдельные от государства институты, не исполняя существующие требования законодательства.

- Большую роль в урегулировании конфликтов должен сыграть Жогорку Кенеш КР через совершенствование законодательства по итогам парламентского контроля исполнения законодательства о недрах. Однако, к сожалению, даже со стороны парламента имеют место случаи превышения своих полномочий путем принятия решений, отнесенных к компетенции других ветвей государственной власти (исполнительной и судебной).^{21 22} Принятие парламентом решений, отнесенных к компетенции других ветвей власти, способствует общей тенденции правового нигилизма в обществе

Причины конфликтов – **местное население:**

- Вовлеченность криминальных групп: этот фактор также имеет место. В регионах, где верховенство закона слабое,

криминальные группы начинают подменять собой органы местного самоуправления и контролировать их, устанавливая свои порядки.

- Фактор нечестной конкуренции: с резким ростом цен на золото и другие металлы многие месторождения стали высококорентабельными, что в свою очередь повлекло факторы нечестной конкуренции, которые выразились в провоцировании местного населения, торможении деятельности работающих предприятий и обесценивании их активов.

- Повышение коммерческой ценности месторождения: необходимо отметить, что в большинстве случаев конфликты между недропользователями и местными сообществами возникают на этапе перехода от разведки к разработке, то есть после подтверждения запасов минеральных ресурсов. Это подтверждает наличие фактора коммерческого интереса в конфликтах между местными сообществами и горнорудными компаниями. Местное население используется для захвата высокорентабельного актива различными группами влияния. Эти группы влияния могут представлять интересы как местной элиты, так и криминальных групп, государственных чиновников с сильным политическим лобби, вплоть до недобросовестных конкурентов.

Анализ причин конфликтов с фокусом на определенного стейкхолдера показал, что роль

²¹ <http://www.kenesh.kg/RU/Pages/Printing-Version.aspx?ArticleID=7400>

²² http://www.vb.kg/doc/223745_parlamentskoe_bolshinstvo_rekomendovalo_annylirovat_licenziu_kyti_say_mayning.html





государства является ключевой. Наличие проблем в ГДО и их решение в первую очередь зависят от наличия и эффективности государственной политики и стратегии. Государственные органы на всех уровнях властной структуры должны пересмотреть свое отношение к обозначенным выше проблемам (пункт: причины конфликтов – государственные органы) и принять меры в рамках своих законных полномочий. Многие проблемы не только не позволяют отрасли динамично развиваться для устойчивого развития страны, но некоторые уже ограничивают сам режим функционирования отрасли. В этой связи, при определении и реализации государственной стратегии в ГДО, необходимо различать и принимать управленческие решения, которые позволяют отрасли быть в стабильном «режиме функционирования» и постепенно выводить отрасль в «режим развития». Также анализ причин конфликтов показал, что местным сообществам и представителям компаний разработчиков нужно понимать наличие *проблемы присутствия коммерческого интереса и недобросовестной конкуренции* и обозначить свой подход к данной проблеме в рамках своих законных интересов, зоны ответственности и возможностей. Интересы местного сообщества или интересы бизнес-сектора не должны подменяться узкогрупповыми и коммерческими интересами ряда лиц.

2.3 Анализ мер и существующей практики по снижению конфликтного потенциала

2.3.1 Анализ существующих государственных административных и экономических мер по снижению конфликтного потенциала

В настоящее время проблема конфликтов в горнодобывающей отрасли стала особо актуальной, и угроза безопасности повысилась до национального масштаба. Принимая во внимание сложившуюся сложную ситуацию, государство предприняло ряд мер по снижению конфликтного потенциала на уровне национального законодательства. Международное донорское сообщество также аккумулировало свои ресурсы для анализа данной проблематики и выработку рекомендаций по предотвращению эскалации конфликтов в регионах.

Новая редакция Закона «О недрах», принятая в августе 2012 года, а также ряд других положений предусматривают некоторые изменения, касающиеся распределения бюджетных средств, поступающих от горнорудной отрасли.

✓ Роялти - специальный налог, уплачиваемый недропользователями, аналог налога на доходы, ранее полностью попадавший в центральный бюджет. Согласно новым положениям половина роялти будет отчисляться в





территориальные бюджеты по месту деятельности компаний.²³

✓ В закон о неналоговых платежах было введено дополнительное неналоговое отчисление. Так с 2013 года все горнодобывающие компании, за исключением добытчиков строительных материалов, обязаны отчислять 2% от выручки в местные бюджеты.²⁴ Однако до сих пор не утверждено положение, регулирующее порядок уплаты и расходования данного платежа.

✓ Новый принцип регулирования отрасли, заложенный в законе «О недрах», предусматривает экономические нормы регулирования, внедренные взамен ранее существовавших принципов административного регулирования. В связи с этим были внедрены платежи за удержание лицензий. Данные платежи уплачиваются в местные фонды развития и направлены также на повышение социального, экономического развития регионов.²⁵

Кроме этого в законодательство, регулирующее недропользование, было введено новое понятие как социальный пакет. Соци-

альный пакет является обязательным для всех недропользователей и направлен на улучшение инфраструктуры региона, обеспечение трудоустройства жителей близлежащих сел, а также обучение новым специальностям и повышение квалификации местных кадров.²⁶ Однако отсутствуют законодательные нормы по критериям определения размера и состава социального пакета. Каждая компания должна самостоятельно договариваться по размеру социального пакета. В тоже время, Закон предусматривает социальный пакет только для территорий, на которых находятся конкурсные объекты. Налицо противоречие между требованиями Закона и НПА.

✓ Закон также обязывает компании на этапе разработки месторождений регистрироваться по месту нахождения объектов с целью перенаправления налогов в региональные бюджеты.²⁷

✓ Необходимо отдельно отметить одно из новшеств, также направленное на предотвращение конфликтов. Так закон четко определяет обязанности и ответственность органов МСУ за обеспечение доступа и беспрепятственную работу предприятий до-

²³ Статья 11 Закона КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы», от 1 февраля 2013 года

²⁴ Статья 19-3 Закона КР «О неналоговых платежах», изменения от 20 июня 2012 года

²⁵ Статья 19-2 Закона КР «О неналоговых платежах», изменения от 9 августа 2012 года

²⁶ Статья 24 Закона КР «О недрах», от 9 августа 2012 года

²⁷ Статья 24 Закона КР «О государственной регистрации юридических лиц», от 20 февраля 2009 года



бывающей отрасли в подотчетных регионах.²⁸

✓ В большинстве случаев основной причиной конфликтов обозначается вопрос экологической безопасности. Необходимо отметить, что государственные органы в рамках существующего законодательства регулируют вопросы экологической и технической безопасности в процессе экспертизы проектов горных объектов и в процессе проверки деятельности горных объектов на соответствие требованиям экологической и промышленной безопасности. Все проекты поисковых и разведочных работ, проекты на разработку месторождений должны проходить государственную экспертизу. В составе проектной документации обязательна разработка раздела «Охрана окружающей среды» и проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Более того, представители общественности, гражданского сектора или местного населения вправе принять участие в проведении ОВОС, получать постоянную информацию о ходе проведения ОВОС на общественных слушаниях, инициировать проведение общественной экологической экспертизы ОВОС, а также участвовать в проведении общественной экспертизы ОВОС.²⁹

²⁸ Статья 9 Закона «О недрах», от 9 августа 2012 года

²⁹ Статья 3 Закона КР «Об экологической экспертизе», от 16 июня 1999 года

✓ Отдельно регламентированы требования по проведению рекультивации. Так компании разработчики обязаны разрабатывать и проходить государственные экспертизы проектов рекультивации. Более того, закон обязывает компании создавать фонд рекультивации с начала ведения горных работ. Данный фонд на регулярной основе аккумулирует средства, которые могут быть направлены исключительно на рекультивационные работы.³⁰

✓ Кыргызстан, являясь частью мирового международного сообщества, ратифицировал ряд конвенций, среди которых Орхусская Конвенция о доступе к экологической информации и об участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам в области охраны окружающей среды.³¹

Все эти меры предусмотрены и предполагают предотвращение конфликтных ситуаций и регулирование отношений между населением и недропользователями. Однако, как показывает практика, не всегда эти меры эффективны. Неэффективность, в большей степени, обусловлена неразработанностью подзаконных ак-

Статья 17 Закона КР «Об охране окружающей среды», от 16 июня 1999 года

³⁰ Статья 47 Закона «О недрах», от 9 августа 2012 года

³¹ Официальный сайт ГАООСИЛХ: http://www.nature.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=37&Itemid=74&lang=en





тов и отсутствием управленческих институтов для реализации законов и международных соглашений. А также неготовностью сторон конфликта реализовывать предусмотренные законодательством права и обязанности.

2.3.2 Обзор существующих практик по снижению конфликтного потенциала, применяемых недропользователями

Проблема конфликта недропользователей с местными сообществами существует достаточно долгое время, в течение которого компании наработали определенный опыт решения конфликтов, который, однако, не всегда помогает в их решении. Все больше горных компаний стало уделять данному вопросу повышенное внимание, во многих компаниях появились позиции менеджеров по взаимоотношениям с местными сообществами. Среди наиболее распространенных методов урегулирования конфликтов с местными сообществами можно отметить следующие:

- предоставление постоянных и временных рабочих мест местным жителям;
- оказание финансовой или материальной поддержки местным жителям;
- проведение информационных кампаний, обучающих семинаров, установка информационных стендов, распространение буклетов о деятельности компа-

нии и особенностях горнодобывающей отрасли;

- создание местных фондов развития, предоставляющих финансовые средства на реализацию различных социальных проектов;

- заключение взаимовыгодных многосторонних соглашений о сотрудничестве с местными сообществами;

- создание льготных микрокредитных линий для развития малого и среднего бизнеса в регионе воздействия рудника;

- финансирование обучения местных жителей определенным специальностям горнодобывающей отрасли, стипендиальные программы для молодежи села. Данная инициатива компаний является более долгосрочной, и по своей природе – это социальный образовательный проект, когда отбираются наиболее талантливые молодые сельчане и им дается возможность получить хорошее образование не только в горнорудной отрасли, но и в других направлениях, требуемых селу (например учителя, врачи);

- организация профессионального обучения и повышения квалификации для местных жителей с последующим трудоустройством на объекты разработок, эта инициатива является больше частью требуемого по закону социального пакета. В первую очередь выгоды получает сам недропользователь, быстро решая свои кадровые вопросы.





Необходимо отметить, что не все компании используют данные методы. Многие, несмотря на рост конфликтов, прибегают к данным мерам как способу урегулирования, а не предупреждения конфликта.

Если рассмотреть вышеперечисленные меры, то все они не являются обязательными к реализации, это добровольная инициатива и расходы компаний разработчиков. Всего 6-7 лет назад конфликты на месторождениях были единичными случаями. И недропользователи не считали не-

обходимым принимать дополнительные меры по взаимодействию с местным населением. Сейчас ситуация намного сложнее, и соответственно компании вынуждены выделять средства и ресурсы на налаживание партнерских отношений с местным населением. Однако многие меры были бы намного эффективнее и давали результат в случае их применения на начальных этапах работы, когда компании только начинают свои работы в регионах. В связи с этим меры, применяемые недропользователями, не всегда дают ожидаемый положительный результат.



Глава 3. Рекомендации по снижению конфликтного потенциала

3.1 Мировой опыт в разрешении конфликтов и его применимость в КР

Проблема конфликтов между недропользователями и местными сообществами не является уникальной для Кыргызстана, эта проблематика существует во всех странах с запасами минеральных ресурсов. Также проблемы конфликтов существуют и в экономически развитых странах с высоким


уровнем индекса человеческого развития и непоколебимым верховенством законов. Конечно же стороны и причины конфликтов в каждом регионе стране имеют свою специфику, однако многие факторы конфликтов в разных странах находят свои параллели. Далее рассматриваются несколько успешных кейсов предотвращения конфликтов из мировой практики.

ЗОЛОТОДОБЫВАЮЩАЯ ШАХТА «ЯНАКОЧА»: ДИАЛОГ ЗА КРУГЛЫМ СТОЛОМ КАК МЕТОД РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ

Крупнейшая в Перу золотодобывающая компания «Минера Янакоча» имела серьезные конфликты с общинами, проживающими вблизи принадлежащей ей шахты по добыче золота «Янакоча». Поводом к конфликту стал разлив ртути на участке дороги, проходящем через три деревни. Представители местного населения жаловались на то, что компания загрязняет воду и воздух и наносит ущерб состоянию здоровья и условиям жизни в окрестных деревнях, а также на то, что шахта была открыта без должных консультаций с общинами.

Создание Круглого стола для ведения диалога стало результатом жалоб, поданных Советнику по контролю за соблюдением уставных требований – Омбудсмену Международной Финансовой Корпорации. Заседания Круглого стола, участниками которого являются представители 52 зарегистрированных организаций, в том числе правительства страны, затрагиваемых общин, НПО, религиозных групп, Торговой палаты, компании, а также избранный ими Совет директоров, проходят ежемесячно. Задача Круглого стола – «рассматривать и урегулировать конфликты между компанией "Минера Янакоча" и общиной Кахамарка с участием частных и государственных учреждений на принципах прозрачности, открытости, независимости и активного участия».

Круглый стол стал примером успешного создания «культуры диалога» и помог снять напряженность в отношениях между компанией и общиной за счет активной организации дискуссий, проходивших в духе уважения и толерантности при участии ряда заинтересованных сторон.



Например, в результате дискуссии было проведено независимое исследование количественных и качественных характеристик воды и даны рекомендации по поводу решения связанных с этим проблем. По итогам дискуссий компания в настоящее время пересматривает свой план работы с опасными веществами и действия в чрезвычайных ситуациях. Однако пока еще остаются нерешенные за Круглым столом проблемы, и представительность, независимость и прозрачность самого этого процесса в глазах широкой общественности еще стоит под сомнением. Кроме того, поскольку Круглый стол с самого начала получал финансовую и техническую помощь от МФК, встает вопрос о дальнейшей устойчивости этого механизма.

Данный опыт мог бы быть взят на вооружение международным донорским сообществом Кыргызстана. Так если в Перу инициатива создания круглого стола по определенному горнорудному проекту была поддержана Международной Финансовой Корпорацией, в Кыргызстане ЕБРР мог бы реализовать подобные инициативы на предприятии Кумтор. Более того, данный опыт мог бы быть более подробно изу-

чен для выработки процедур и регламентов взаимодействия между сторонами конфликтов. При предоставлении права пользования недрами на объекты общегосударственного значения рекомендуется проведение круглых столов отдельно с местными сообществами, отдельно с потенциальными инвесторами, для выработки основных рекомендаций для условий конкурса.

КОМПАНИЯ «ЛОНМИН»: БЕСПЛАТНАЯ ТЕЛЕФОННАЯ «ГОРЯЧАЯ ЛИНИЯ»

В Южно-Африканской Республике компания «Лонмин» – третий по величине производитель платины в мире – выяснила, что особенно эффективным средством, позволяющим общественности высказывать свои соображения или жалобы по поводу работы компании, особенно в том, что касается проблем экологии, охраны труда и здоровья, общинных проблем и вопросов безопасности, – это созданная компанией бесплатная телефонная «горячая линия». Налажен учет поступающих жалоб и принятых по ним мер. Кроме того, для обсуждения конкретных проблем, таких, как, например, шум и вибрация в новых карьерах, регулярно проводятся встречи с определенными группами из числа заинтересованных сторон. Заинтересованным сторонам предлагается также поднимать проблемы общего характера в ходе регулярно проводящихся общих собраний заинтересованных сторон, в которых принимают участие представители руководства компании и основных групп заинтересованных сторон.



Опыт интересен тем, что может быть легко применим, не требует больших ресурсов и может дать положительный эффект очень быстро. Ввиду широкого покрытия всех даже отдаленных регионов сотовой связью, компа-

нии недропользователи могли бы запустить подобные «горячие линии» не только для регистрации жалоб, но и для любой другой обратной связи с местным населением и получения, как критики, так и рекомендаций к улучшению.

«ЭКССОН МОБИЛ»: МНОГОСТОРОННЯЯ КОМИССИЯ ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ В СВЯЗИ С ПРОЕКТОМ СТРОИТЕЛЬСТВА НЕФТЕПРОВОДА ЧАД - КАМЕРУН

Иногда привлечение представителей разных заинтересованных сторон к работе по рассмотрению жалоб может повысить доверие к этому процессу и признание его легитимности. В Камеруне компания «Экссон Мобил» столкнулась с проблемой приобретения земли в большом регионе, где нет признаваемой государством частной собственности на нее, а сложная система землепользования привела к тому, что свои претензии на один и тот же участок земли заявляли несколько человек. Компании пришлось разработать беспристрастную и прозрачную процедуру для определения лиц, имеющих право на компенсацию, и рассмотрения жалоб.

Была создана многосторонняя комиссия с участием представителей правительства, старост деревень, традиционных лидеров, представителей компании «Экссон Мобил» и двух НПО, отобранных на конкурсной основе. Комиссия организовала системный, деревня за деревней, процесс «социального урегулирования», в ходе которого она проверяла каждый договор о выплате компенсации вдоль трассы нефтепровода и определяла, соответствует ли он более широкому плану охраны окружающей среды и решению социальных проблем. В случае отрицательного ответа комиссия определяла необходимые меры для исправления ситуации. В целях обеспечения прозрачности выплаты компенсаций проходили в соответствующих деревнях публично, а представители одной из НПО выступали здесь в качестве «свидетелей» процесса.

Подобный опыт уже применяется рядом местных компаний. Например Компания Талас КопперГолд совместно с сельской общиной Аральского айылного округа создала комиссию, в функции которой входят переговоры с компанией от имени сельчан, также комиссия определяет отбор

местных жителей для трудоустройства на объектах компании. Данная практика могла бы быть взята на вооружение другими компаниями, однако необходимо учесть и негативные стороны данной комиссии. Участие в комиссии ряда известных и авторитет-





ных НПО могло бы придать комиссии более независимый статус.

Кроме этого в мировой практике существует множество различных инициатив, направленных на обеспечение прозрачности, социальной ответственности и устойчивости горнодобывающих отраслей. Одна из таких инициатив - Инициатива Прозрачности Предприятий Добывающей Отрасли. Кыргызстан, активный участник этой инициативы, недавно принял статус страны последователя ИПДО.³² ИПДО направлен на обеспечение прозрачности финансовых потоков от горнодобывающих предприятий в государственный и местный бюджеты. Однако инициатива не способствует решению проблемы конфликтов. Процесс мониторинга и контроля отчислений в бюджет происходит, но нет абсолютно никакой информации, как эти средства распределяются и на что направляются. Необходимо продумать подотчетность и обеспечение прозрачности не только со стороны недропользователей, а также и государственных органов. Более того, в настоящий момент гражданский сектор выдвигает идеи о запуске инициативы ИПДО+. Эта инициатива призвана обеспечить прозрачность не только информации о финансовых потоках, но и информации об эколо-

гической и технической безопасности, о социальных инициативах компании. Данная инициатива могла бы быть более конструктивным инструментом в предотвращении конфликтов. При ее реализации необходимо продумать процедуры и регламенты, а также обязательства и ответственность государственных органов, как на местном, так и центральном уровнях.

3.2 Основные выводы и рекомендации по снижению конфликтного потенциала в регионах

В результате проведенного исследования были сделаны следующие выводы:

1. В сфере законодательного регулирования:
 - Отсутствует комплексная государственная стратегия / программа развития горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики.
 - Отсутствует механизм государственного регулирования, направленный на соблюдение баланса интересов недропользователей, государства и общества.
 - Отсутствуют в законодательстве четкие требования к компаниям-недропользователям по исполнению возложенных на них обязанностей оказания содействия в решении местных социальных проблем.
 - Отсутствуют точные правовые определения объема социаль-

³² Кыргызстан приобрел статус страны последователя ИПДО с 1 Марта 2011 года: <http://eiti.org/ru/Kyrgyzstan>



ного пакета, который в соответствии с законом должен предоставлять инвестор местному сообществу.

- Законодательством предусмотрена ответственность за неисполнение норм закона о недропользовании и других специальных законов, однако наблюдается недостаток политической воли и государственных материальных и управленческих ресурсов в процессе реализации законодательства на практике

2. В сфере институциональных возможностей государственных органов и ОМСУ:

- Неэффективна деятельность государственных структур в силу отсутствия закрепленных функций и полномочий, поддержанных бюджетом и работой по наращиванию потенциала кадров.
- Отсутствуют компетенции и соответствующий бюджет у органов МСУ в реализации полномочий закрепленных законом о недрах (например, обязанность ОМСУ организовать проведение общественной экологической экспертизы).

3. Правоприменительная практика:

- Население не доверяет органам местного самоуправления и власти.
- Отсутствует у местного населения достоверная информация по требованиям, предъявляемым к недропользователям по

обеспечению экологической и технической безопасности.

- Отсутствует сбалансированность интересов государства, инвесторов и местного населения.
- Отсутствует информация у местного населения о выгодах, которые могут принести проекты в горнодобывающей отрасли.
- ОМСУ не исполняют требования Закона «О недрах» по обеспечению беспрепятственного доступа лицензиатов к лицензионной площади.

Рекомендации для горнодобывающих компаний

Компании разработчики заинтересованы в построении долгосрочных устойчивых и добрососедских взаимоотношений с местными сообществами. Для создания благоприятных условия ведения бизнеса компании должны рассмотреть ряд мероприятий.

- ✓ С целью заполнения информационного вакуума о горнодобывающей деятельности, компании должны проводить открытые информационные мероприятия с главами МСУ и представителями сельских общин, предоставляя информацию об экологической безопасности, о технологическом процессе разработки, о социально-экономических выгодах проекта. Более того, информация должна быть подготовлена и адаптирована для понимания





- местным населением, на кыргызском языке. Каналами распространения информации могут быть не только общие собрания и сходы сельчан, но и регулярные периодические информационные листы, постоянные информационные стенды на территории села, а также видеоматериалы.
- ✓ Обеспечение прозрачности и открытости компании могут начать с себя. То есть, компаниям необходимо разработать принципы корпоративной политики и управления. Все процедуры найма персонала, проведения тендеров и закупок, информация о сотрудниках и акционерах компании разработчика должны быть представлены вниманию местных сообществ.
 - ✓ Во избежание непреднамеренных конфликтов компании недропользователи должны разработать процедуры, механизмы и инструменты взаимодействия с местным населением. Данные процедуры должны быть обязательными к применению не только внутри компании, но и субподрядчиками, осуществляющими работы в регионах.
 - ✓ Очень важно для компаний предоставить максимально полную информацию для местных жителей о возможности трудоустройства на месторождении. Информация должна содержать не только описание найма, но и требуемое количество работников, требования к их квалификации, сроки и условия работ.
 - ✓ Перед началом работ и впоследствии компании должны проводить контроль состояния окружающей среды, проводя отбор проб и анализ в лабораториях и отчитываясь о результатах исследований государственным органам и местным жителям. В целях объективного контроля за состоянием окружающей среды, компании могут привлечь представителей гражданского сектора. Компаниям по возможности следует обучить и оснастить местные НПО приборами для замера возможных загрязнений, например, радиометрами.
 - ✓ При представлении проекта и общественном обсуждении компании должны также представить информацию о процессе рекультивации и дать полное и четкое видение результатов рекультивации, после завершения разработки и закрытия рудника.
 - ✓ Для обеспечения прозрачности и вовлечения местных сообществ в процесс принятия решений, компании совместно с местными сообществами должны создать общественные комиссии. Функции по отбору и найму персонала, общественный мониторинг, проведение переговоров и контроль над средствами бюджетов местных



фондов развития могли бы быть возложены на данные общественные комиссии.

- ✓ Для эффективной и устойчивой реализации программы социально экономического развития села, компания совместно с представителями местных сообществ должна провести исследование и выявить нужды, а также определить основные приоритетные направления социальной помощи. Результатом такой работы может быть целая комплексная стратегия развития села, где компания может взять на себя обязательства по некоторым направлениям.

Риск при реализации данной рекомендации: законодательно разработка стратегии развития отнесена к компетенции органов МСУ.

- ✓ Технический и специализированный персонал компании и подрядчиков (геологи, буровики и т.д.), непосредственно работающий в регионах и соответственно взаимодействующий с местными сообществами, должен пройти подготовку по построению диалога с местным населением. Персонал должен быть обучен основам культуры, быта, традиций и особенностей жителей, проживающих вблизи горных предприятий.
- ✓ Визуализация оказанной помощи и реализованных проектов также является способом информирования местных со-

обществ. Соответственно компании должны по возможности показывать и визуализировать результаты своих социальных программ и инициатив (таблички на отремонтированных школах, наклейки на предоставленной технике, и т.д.).

- ✓ В целях занятости большего числа местного населения на горнодобывающем предприятии, компании должны организовывать курсы обучения горным специальностям и повышения квалификации.
- ✓ Также компаниям необходимо для более тесного взаимодействия с местным населением и оперативного реагирования на запросы населения, открывать офисы по месту проведения работ уже на стадии подачи документов на получение лицензии.
- ✓ Компании в обязательном порядке должны проводить оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС) при разработке новых, а также при расширении или существенном изменении условий добычи и применяемых технологий на уже имеющихся месторождениях. Результаты ОВОС представляются на общественную экспертизу. При этом компания предоставляет участникам экспертизы достаточное время и доступ к необходимой дополнительной информации по проекту.



Рекомендации для местных сообществ

Местные сообщества заинтересованы в безопасной экологически чистой среде, а также в социально-экономическом улучшении ситуации в регионе. Соответственно для достижения этого необходимо рассмотрение и реализация некоторых рекомендаций, которые местные сообщества могут реализовать через органы местного самоуправления:

- ✓ Местные сообщества изначально должны требовать от компаний проведения, или инициировать самостоятельно, общественные слушания по проектам геологических исследований, разведки и разработки.

Риск при реализации данной рекомендации: не исключен вариант согласования проектов на стадии изучения и разведки лишь после получения неоправданно высоких вложений от компании, что явится дополнительной финансовой нагрузкой для компаний. Во избежание вышеуказанного риска, необходимо посредничество независимой стороны.

- ✓ В целях устойчивого развития и эффективного использования выгод от компаний, местные сообщества должны разработать стратегию развития местного сообщества с учетом деятельности недропользователя и с перспективой развития местного сообщества после оконча-

ния проекта разработки месторождения.

Риск при реализации данной рекомендации: не исключен вариант по которому обязательства по всем направлениям развития местного сообщества будут возложены на компанию.

- ✓ Органы местного самоуправления должны разработать и принять положение по работе с компаниями, включающие все процедуры взаимодействия (наем персонала, информационные мероприятия, экологический мониторинг).
- ✓ Местные сообщества должны создать общественную комиссию из числа авторитетных представителей села для защиты интересов местного сообщества при переговорах с компаниями и государственными органами. Во избежание потери доверия населения к общественной комиссии, необходима постоянная ротация состава комиссии.
- ✓ Представители органов МСУ должны более активно участвовать в информировании населения по вопросам взаимоотношений с компаниями, порядка использования доходов местного бюджета, поступающих от компаний.

Рекомендации для государственных органов

Государственные органы заинтересованы в стабильном развитии горнодобывающей отрасли,





устойчивом поступлении средств в бюджет страны, а также в социально-экономическом развитии регионов. Ниже представлен ряд рекомендаций для государственных органов.

✓ Так как вопросы взаимоотношений с местными сообществами не отрегулированы, необходимо законодательно закрепить следующие нормы:

– процедуры согласования проектов поисковых и разведочных работ с местными сообществами.

Риск при реализации данной рекомендации: не исключен вариант согласования проектов на стадии изучения и разведки лишь после получения неоправданно высоких вложений от компании, что явится дополнительной финансовой нагрузкой для компаний;

– процедуры получения согласования с собственником земли на временное использование земельных ресурсов.

Риск при реализации данной рекомендации: Если данная процедура не будет обезличена, не исключен вариант, что компании могут вообще не получить согласования из-за своей национальной принадлежности;

– нормы, регулирующие оказание социальной помощи (размер и объем социального пакета) местному населению недропользователями;

– четко определить законодательно размер выплат и их механизмы в местный бюджет.

✓ Государственные органы имеют сильный административный ресурс и должны разработать информационную политику и формировать общественное мнение через информирование о ГДО в целом и по вопросам защиты окружающей среды. Важна информация о социальной ответственности и помощи горных компаний в целом селам и отдельным целевым группам.

Риск при реализации данной рекомендации: необходимо увеличение бюджета соответствующих уполномоченных органов, а также трудно прогнозировать положительный эффект от массовой информационной кампании.

✓ Принимая во внимание факты преднамеренного провоцирования конфликтов и эскалации насилия, государственные правоохранительные органы и специальные службы должны своевременно выявлять группы провокаторов, предупреждать и пресекать случаи провоцирования конфликтов отдельными группами интересов.

Риск при реализации данной рекомендации: при выявлении и пресечении случаев провокаций, возможны ответные меры в виде эскалации насилия и возникновения массовых беспорядков.





- ✓ Государственным органам необходимо законодательно разработать и реализовать механизм, согласно которому орган, проводящий государственную экологическую экспертизу, должен рассматривать комментарии и предложения общественности и предоставить соответствующую информацию общественности.
- ✓ Как компании, так и местные сообщества, государственные органы также должны разрабатывать процедуры для эффективного обмена информацией между горнодобывающими компаниями, правительством и общественностью.
- ✓ Центральные государственные органы должны разработать и закрепить процедуры взаимодействия с органами местного самоуправления и четко прописать основные полномочия и ответственность сторон.
- ✓ В целях стимулирования притока иностранных инвестиций в регион, государственные органы должны разработать инвестиционную политику и стратегию, с четкими функциями и обязанностями органов МСУ. Более того, необходимо учесть инструменты мотивации органов МСУ привлечения инвестиций в их регионы.
- ✓ Совместно с недропользователями государственные органы должны привлечь узких специалистов (экологов, технологов, металлургов, медиков, геоло-

гов, экспертов) и провести обучающие и информационные кампании для представителей местных сообществ в регионах с особо острыми конфликтами.

- ✓ Государственные органы совместно с международным сообществом должны организовать ряд обучающих мероприятий для органов МСУ с целью повышения потенциала в финансовом менеджменте и бюджетной политике, диверсификация доходов с целью повышения от добывающей отрасли.
- ✓ Государственные органы должны проводить обобщенную информационную политику, направленную на формирование у общества понимания необходимости развития горнодобывающей отрасли как локомотива экономики. Для этого необходимо организовывать семинары для представителей всех СМИ, освещающих ситуацию в данной отрасли, на которых журналистов будут знакомить с основными требованиями законодательства в части недропользования, охраны недр и экологической безопасности.

Государственным органам, ответственным за политику недропользования, при разработке законодательства необходимо обязательно проводить консультации и обсуждения новых НПА вместе со специализированными



бизнес-ассоциациями и представителями органов МСУ.

Одним из условий реализации предложенных рекомендаций является увеличение бюджетов некоторых государственных органов. В данном случае существует значительный риск невозможности реализации предложенных мер в силу дефицита государственного бюджета. Кроме того даже в случае выделения дополнительных финансовых средств, существует риск получения слишком малого практического эффекта от предложенных мер и соответственно неоправданно высоких государственных затрат.

Рекомендации для других заинтересованных сторон

Как уже отмечалось выше кроме основных участников конфликта, существуют другие косвенные заинтересованные стороны, такие как СМИ, НПО и МО. Являясь косвенными сторонами конфликта, эти группы также могут оказать свою позитивную роль в упреждении и разрешении конфликтных ситуаций.

✓ Международное донорское сообщество, как основной партнер НПО, должно скоординировать усилия и разработать

общую политику и стратегию в разрешении проблематики конфликтов компаний и местного населения.

- ✓ Правительство КР должно официально обратиться за содействием в разрешении конфликтов к международным донорским организациям, которые в свою очередь совместно со всеми заинтересованными участниками должны объединить все возможные ресурсы и определить стратегию выхода из кризиса.
- ✓ Сектор НПО и представители СМИ совместно с недропользователями должны сформировать общую информацию о горнодобывающей отрасли и пройти краткий ознакомительный курс (МО).
- ✓ Международное донорское сообщество и гражданский сектор совместно с компаниями и государственными органами должны сформировать постоянную экспертную группу по всем вопросам отрасли (геологи, экологи, технологи, буровики, маркшейдеры, гидрогеологи, специалисты по радиационной безопасности, юристы, экономисты, финансисты и т.д.).





Заключение

Наличие протестного и конфликтного потенциала среди местных сообществ в отношении горнодобывающих предприятий отрицательно влияет на инвестиционный климат в нашей республике и развитие регионов. Отсутствие устойчивых и понятных механизмов разрешения конфликтов между всеми участниками общественных отношений приводит к применению нелегитимных, неправовых методов.

Устойчивое развитие ГДО, поддержанное местным сообществом и общественным мнением народа Кыргызстана в целом, будет способствовать развитию экономики нашей страны, снижению безработицы, улучшению социально-экономического положения регионов.

Однако для достижения устойчивого развития необходимо в ближайшее время парламенту, правительству и другим органам власти, а также органам МСУ решить ряд вопросов:

1. Это совершенствование законодательства в сфере недропользования путем совершенствования законов, приведения их в соответствие друг с другом, разработки подзаконных актов, направленных на создание условий, обеспечивающих понятные и четко регламентированные требования ко всем задействованным сторонам.

2. Усовершенствование и усиление мониторинга и контроля, в том числе общественного, за рациональным и экологически безопасным использованием минерально-сырьевых ресурсов КР путем создания эффективного институционального механизма государственного регулирования сферы недропользования.

3. Проведение широкомасштабной разъяснительной работы среди местного населения и органов МСУ о значимости инвестиций в ГДО для развития конкретного района или села, путем создания компетенций у государственных органов, СМИ, журналистов, НПО и других институтов.



Список использованных источников

1. Исследование «Добыча мнений: воздействие горнодобывающей промышленности и добыча в 8 районах Кыргызской Республики», проведенное компанией OXUS International в рамках Программы ФЕЦА «Инициатива по местному управлению и сотрудничеству» при поддержке Агентства США по Международному Сотрудничеству (USAID), Бишкек, Апрель 2013
2. Резолюция круглого стола «Проблемы горнодобывающей отрасли Кыргызстана с точки зрения науки». НАН КР. Бишкек, Июнь 2013
3. Отчет по оценке деятельности Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики в рамках программы по развитию человеческого и институционального потенциала Проекта USAID Реформа. Бишкек, Апрель 2013
4. Отчет ИПДО по независимой сверке данных за год, закончившийся 31 декабря 2011 года. KPMG. Бишкек. 2013
5. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы
6. Доклад министра экономики Сариева Т.А. «Состояние горнодобывающей отрасли. Проблемы и пути ее развития». Бишкек, 25 сентября 2012 года
7. Доклад директора Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики Чунуева И.К. «Об итогах работы Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам за 2012 г. и задачах на 2013 г.». Бишкек. 14 февраля 2013 г.
8. Приложение к постановлению Правительства от 12 апреля 2013 года №189
9. Материалы с официального сайта ГАГМР (www.geology.kg)
10. Материалы с официального сайта Жогорку Кенеша КР (www.kenesh.kg)
11. Материалы с официального сайта газеты «Вечерний Бишкек» (www.vb.kg)
12. Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2013 год», от 1 февраля 2013 года
13. Закон КР «О неналоговых платежах», изменения от 20 июня 2012 года, изменения от 9 августа 2012 года
14. Закон КР «О недрах», от 9 августа 2012 года



15. Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц», от 20 февраля 2009 года
16. Закон КР «Об экологической экспертизе», от 16 июня 1999 года
17. Закон КР «Об охране окружающей среды», от 16 июня 1999 года
18. Материалы с официального сайта ГАООСиЛХ (www.nature.kg)
19. Материалы с официального сайта Международного Секретариата ИПДО (www.eiti.org)
20. Взаимодействие с заинтересованными сторонами: Руководство для компаний по надлежащей практике ведения бизнеса в странах с формирующейся рыночной экономикой. Международная Финансовая Корпорация, Вашингтон, 2007



Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики

Исследование на тему:

Факторы негативного (неприятного) отношения
местного населения к инвесторам

1

Цель исследования

- Выявление факторов, вызывающих противостояние между местным населением и инвестором
- Выработка рекомендаций для снижения конфликтного потенциала в регионах

2

Задачи исследования

- Определение правовых и институциональных возможностей для снижения конфликтного потенциала
- Анализ правоприменительной практики в ГДО на основе действий местных сообществ
- Определение роли и места местных сообществ, а также органов местного самоуправления в деятельности горнодобывающих компаний

3

Проблемы в ГДО

1. Незавершенность реформ и несовершенство регулятивной базы
2. Отсутствие государственной программы по концептуальному и стратегическому развитию отрасли в долгосрочной и среднесрочной перспективе
3. Административные барьеры при осуществлении деятельности ГДО
4. Наличие противоречий между основополагающими законами и НПА
5. Неурегулированность вопросов собственности на горное имущество и землепользование при разработке месторождений.
6. Противостояние со стороны местного населения

4

Приложение

Претензии местного населения

- Опасения по поводу вредного воздействия деятельности компаний-недропользователей на окружающую среду и здоровье человека
- Недостаточное предоставление компаниями рабочих мест (местное население считает, что компании предоставляют им недостаточно рабочих мест)
- Ущерб, наносимый местной инфраструктуре (разрушение автомобильных дорог и дорожной инфраструктуры, чрезмерный шум и запыленность близлежащих к дорогам домов и пр.)

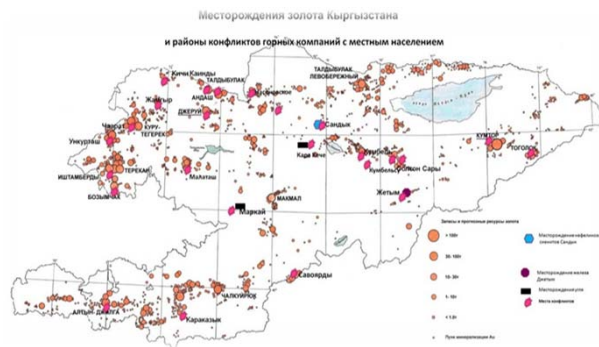
5

Причины возникновения конфликтов

- Безработица в отдаленных районах и накопившиеся нерешаемые социальные вопросы.
- Недоверие к органам местного самоуправления и государственной власти в силу отсутствия прозрачных процедур при выдаче лицензий, а также неэффективности деятельности государственных структур.
- Отсутствие у местного населения достоверной информации по обеспечению экологической и технической безопасности, а также выгодах, которые могут принести проекты в горнодобывающей отрасли.
- Отсутствие слаженной работы уполномоченных государственных органов, отвечающих за развитие ГДО
- Отсутствие в по исполнению обязанностей по оказанию законодательстве четких требований содействия в решении местных социальных проблем.

6

Карта конфликтности



7

Основные группы заинтересованных сторон

1. Недропользователи
2. Местные сообщества
3. Государственные органы власти
4. Местные органы власти
5. Сопутствующая группа: СМИ и НПО

8

Приложение

Факторы конфликтного потенциала

- Обеспокоенность отрицательным воздействием на окружающую среду
- Нарушение привычного склада жизни в сельской местности
- Слабая осведомленность о проекте и инвесторе относительно разработки месторождений
- Слабая работа органов МСУ в свете обеспечения информированности населения
- Саботаж государственной политики и приоритетов со стороны МСУ

9

Факторы конфликтного потенциала

- Недоверие к зарубежным инвесторам в силу сложившегося представления о разграблении природных богатств
- Экологические аварии и нарушения (так, авария на мосту через реку Барскон в 1998 году до сих пор является жестким аргументом в конфликтах против разработки месторождений)
- *Отсутствие четких и понятных регламентов и прозрачных процедур государственного регулирования отрасли*
- *Чувство социальной несправедливости:* изначально сельская местность находилась в худшем экономическом положении по сравнению с центральными регионами

10

Факторы конфликтного потенциала

- Высокий уровень безработицы в сельской местности также способствует эскалации конфликта
- Заинтересованность политических сил
- Отсутствие неотвратимости наказания за нарушение законов
- Вовлеченность криминальных групп
- Фактор недобросовестной конкуренции
- Наличие фактора коммерческого интереса за конфликтами между местными сообществами и горнорудными компаниями

11

Рекомендации недропользователям:

- проведение регулярных информационных мероприятий
- разработка и внедрение принципов корпоративного управления
- разработка и применение процедур взаимоотношений с местным сообществом
- проведение регулярного экомониторинга с вовлечением представителей местных сообществ
- создание общественных комиссий (наем, соцпомощь, переговоры, контроль фонда)
- проведение анализа нужд села и разработка стратегии развития
- обучение и подготовка тех персонала компаний взаимодействию с местными сообществами
- организация обучения и повышения квалификации горных специальностей для местных кадров

12

Приложение

Рекомендации местным сообществам:

- требование проведения общественных слушаний проектов поисковых, разведочных и работ по разработке
- разработка стратегии развития села, с вовлечением недропользователей
- разработка положений для ОМСУ по взаимодействию с компаниями разработчиками
- создание общественной комиссии по взаимодействию с недропользователями
- активное участие депутатов местных кенешей в работе с местными сообществами
- участие в деятельности районных общественных комиссий по недропользованию, в случае создания последних.

13

Рекомендации государственным органам:

- доработка норм законов регулирующих вопросы взаимодействия недропользователей и местных сообществ
- проведение широкомасштабных информационных кампаний о ГДО
- проактивная работа правоохранительных и специальных служб для предупреждения провокаций конфликтов
- разработка процедур для эффективного обмена информацией между госорганами и ГДО
- разработка процедур для взаимодействия государственных центральных и местных органов власти
- разработка политики и стратегии стимулирующей местные органы власти привлекать инвестиции в регион
- проведение обучающих мероприятий с привлечением специалистов в особо конфликтных регионах
- проведение тренингов для местных органов власти в вопросах эффективного управления местным бюджетом
- проведение обучающих мероприятий для представителей сми освещающих тему недропользования

14

Рекомендации для других заинтересованных сторон:

- МО: разработка политики и стратегии предупреждения и урегулирования конфликтов в ГДО
- НПО / СМИ: сформировать и распространять общую информацию о ГДО
- МО / НПО: сформировать постоянную ресурсную экспертную группу для получения независимой и авторитетной экспертизы относительно вопросов ГДО

15