**СПРАВКА ОБОСНОВАНИЕ**

**к проекту Закона Кыргызской Республики**

**«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (Налоговый кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях, Закон Кыргызской Республики «О недрах», Закон Кыргызской Республики «О хвостохранилищах и горных отвалах»**

1. **Цель и задачи проекта**

Целью и задачей проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (Налоговый кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях, Закон Кыргызской Республики «О недрах», Закон Кыргызской Республики «О хвостохранилищах и горных отвалах» (далее – проект закона) является внесение изменений в законодательные акты в сфере недропользования, улучшение администрирования недропользования, устранение внутренних противоречий, правовых коллизий, пробелов в законодательстве в сфере недропользования.

**2. Описательная часть**

На заседании Совета безопасности Кыргызской Республики от 30 января 2019 года «О мерах по обеспечению безопасности в сфере недропользования Кыргызской Республики», на котором были рассмотрены проблемы и вызовы, стоящие перед отраслью страны.

Отмечено, что на современном этапе решение проблемы обеспечения рационального использования и охраны недр является одним из приоритетных направлений развития экономики Кыргызской Республики. Обеспечение безопасности в сфере недропользования обусловлено наличием рисков и угроз, препятствующих привлечению инвестиций для развития рассматриваемого сектора.

В частности, на состояние национальной безопасности в сфере недропользования негативное воздействие оказывает истощение запасов полезных ископаемых, минерально-сырьевых и водных ресурсов, в том числе вследствие нерационального использования полезных ископаемых и других видов стратегических ресурсов страны, которые являются не возобновляемыми.

Для обеспечения решения существующих проблем в горнодобывающей отрасли был поставлен ряд задач, направленных уменьшение рисков и угроз, негативно отражающихся на развитии отрасли и получении максимальных выгод от нее для государства и населения.

Поручено провести инвентаризацию законодательства Кыргызской Республики, регулирующего сферу недропользования, в целях выявления внутренних противоречий, правовых коллизий, пробелов в законодательстве и возможных коррупционных норм с устранением выявленных недостатков.

Решением Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по топливно-энергетическому комплексу и недропользованию от 3 сентября 2019 года образована рабочая группа по разработке законопроектов, предусматривающих внесение изменений в законодательные акты в сфере недропользования, по итогам которой разработаны предложения по внесению изменений в соответствующие законодательные акты Кыргызской Республики.

В настоящий проект закона включены предложения, разработанные указанной рабочей группой, а также мероприятия, предусмотренные в рамках Решения Совета безопасности Кыргызской Республики от 30 января 2019 года № 1 «О мерах по обеспечению безопасности в сфере недропользования Кыргызской Республики».

Так, проектом закона предлагается внесение изменений и дополнений в Налоговый кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях, Закон Кыргызской Республики «О недрах».

В 2017 году принят Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях, который вступил в силу с 1 января 2019 года. Статья 174 данного кодекса устанавливает нарушения закона о недрах.

Однако нормы указанной статьи не соответствуют нормам Закона Кыргызской Республики «О недрах» от 19 мая 2018 года № 49. Кроме того, требуется изменить название статьи 174, поскольку предполагаемые нарушения не ограничиваются нарушениями только закона о недрах, как указано в указанной статье, но и другими нормативными правовыми актами.

При этом, эти несоответствия являются источником различных проблем при проведении Государственной инспекцией по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики государственного надзора и контроля за деятельностью недропользователей по соблюдению законодательства Кыргызской Республики о недрах. За некоторые нарушения в действующем кодексе не предусмотрены санкции, например:

- выборочная разработка месторождений со снижением их промышленной ценности, образованием сверхнормативных потерь, указанных в техническом решении, при добыче полезных ископаемых и полезных компонентов при переработке минерального сырья;

- несоблюдение недропользователем согласованных условий лицензионного соглашения и пользования недрами, заключающееся в отклонении проводимых работ от проекта, невыполнении правил охраны недр, уничтожение или повреждение наблюдательных режимных скважин на подземные воды, а также маркшейдерских и геодезических знаков;

- нарушение или невыполнение правил учета геолого-маркшейдерского обеспечения при освоении недр, отсутствие твёрдой точки притянутой от триангуляционной геодезической сети, состояния и движения запасов, потерь и разубоживания и за непредставление отчетности по разведанным и погашаемым запасам полезных ископаемых или представление недостоверной информации;

- невыполнение требований по проведению рекультивации земельных участков или несоответствие проведенных работ техническому проекту по рекультивации**;**

- нарушение недропользователями сроков представления проектов для проведения экспертиз на соответствие требованиям, промышленной, экологической безопасности и охраны недр и сроков представления отчетов за предыдущий год;

- искажение геологических данных, включение в геологическую документацию недостоверных сведений, могущих привести или приведших к неправильной оценке разведанных запасов полезных ископаемых или условий для строительства и эксплуатации предприятий по добыче полезных ископаемых, не сохранения или утрата ими геологической документации, дубликатов, проб полезных ископаемых и керна, которые необходимы при дальнейшем геологическом изучении недр и разработке месторождений.

Кроме того, в пункте 6 статьи 174 кодекса неясно о каких именно особых условиях говорится в данной статье, поскольку Законом Кыргызской Республики «О недрах» такого понятия не предусматривается.

В настоящее время в отраслях горнорудной промышленности и недропользования остаются немалые проблемы такие, как удержание лицензий без проведения соответствующих работ в целях перепродажи.

Наблюдается увеличение количества лицензий, находящихся на руках. В отрасли развивается обыкновенная спекуляция лицензиями. Однодневные компании без опыта работы в сфере недропользования получают лицензии без цели проводить работы по освоению недр, а затем перепродают их по спекулятивным ценам либо держат их у себя, чтобы впоследствии продать дороже третьим лицам. Некоторые из них проводят работы с нарушениями технических правил при освоении недр, их нерациональным использованием, которые могут привести к серьезным последствиям.

Государство при этом теряет большие перспективы развития горнодобывающей отрасли и, вследствие этого, роста экономики в целом.

Реформами 2012 года в целях борьбы со спекуляцией лицензий без проведения каких-либо работ и стимулирования недропользователей к эффективному и быстрому освоению недр, а также построения взаимовыгодных отношений между инвестором и местным населением введен неналоговый платеж за удержание лицензий на право пользования недрами (далее - ПУЛ).

Однако, как показал анализ деятельности компаний-недропользователей, основная цель введения ПУЛ – стимулирование компаний к проведению геолого-поисковых, геологоразведочных работ, к разработке и запуску производства - достигнута лишь частично. Немногие компании ускорили проведение работ, к которым относятся в основном объекты нерудного сырья.

По большому количеству действующих лицензий работы по-прежнему по разным необоснованным причинам не производятся; в основном, держатели лицензий ожидают их продажи по максимально высокой цене.

Действующее законодательство Кыргызской Республики при оплате бонуса позволяет:

- передавать права пользования недрами к другому лицу в результате обращения взыскания на залог;

- передавать права пользования недрами другому лицу, за исключением случаев передачи права пользования недрами в результате наследования.

Однако, следует отметить, что выгоды, получаемые компаниями от передачи лицензий третьим лицам, могут во много раз превышать первоначальную стоимость лицензии и размеры бонуса по спекулятивным ценам.

В этой связи настоящим проектом Закона предусматривается внести изменения в Налоговый кодекс Кыргызской Республики и Закон Кыргызской Республики «О недрах», которые послужат рычагом к стимулированию недропользователей в скорейшем порядке приступить к работам, минимизировать риски спекуляций, связанными с перепродажей лицензий, а также снизить риск получения прав пользования недрами недобросовестными компаниями:

- запретить переход права пользования недрами к другому лицу в результате обращения взыскания на залог;

- передавать права пользования недрами другому лицу в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики о недрах, за исключением случаев передачи права пользования недрами в результате наследования;

- невыполнение условий лицензионного соглашения по проектированию работ свыше 2 (двух) лет, за исключением лицензий, выданных на участки недр общегосударственного значения посредством проведения конкурса;

- предложение о предоставлении доли не менее 30 процентов юридическим лицам со 100 процентной долей государства для участия в праве пользования лицензируемого месторождения, отнесенного к объектам общегосударственного значения, распределяемых по конкурсу;

- безвозмездное предоставление не менее 30 % доли участия в праве пользования недрами, выставленного на аукцион месторождения юридическому лицу со 100 процентной долей государства.

Вместе с тем, на сегодняшний день, одной из наиболее значимых злободневных проблем, ограничивающих дальнейшее развитие горнодобывающей отрасли остаются протесты со стороны местного населения, сложившиеся на производственных объектах горнодобывающей отрасли из-за недостатка информированности о выгодах проекта по развитию территории. Сложившаяся ситуация препятствует развитию горнодобывающей промышленности в Кыргызской Республики, а также снижает инвестиционную привлекательность отрасли в стране.

Развитие регионов является одним из приоритетных направлений государства. Обеспечение максимальных выгод для сообществ, проживающих вблизи нахождения объектов недропользования является ключевым, наряду с минимизацией экологических и социальных рисков.

С учетом протестного потенциала на местах, который продолжается до сих пор и является одной из причин непривлекательного инвестиционного климата в горнодобывающей отрасли, обеспечение дополнительных преимуществ для населения позволит повысить уровень доверия среди заинтересованных сторон, снизить социальные риски и обеспечить выгоды на местном уровне.

Для снижения протестного потенциала местного населения проектом закона предполагается дополнить обязанности пользователей недр следующими нормами:

- приобретение горнодобывающими компаниями не менее 80% товаров и услуг на территории Кыргызской Республики, за исключением случаев, когда такие товары или услуги не производятся на территории Кыргызской Республики;

- наем не менее 90% работников из числа граждан Кыргызской Республики от общей штатной численности персонала, задействованного в работах на территории Кыргызской Республики.

Кроме того, введение указанных норм будет способствовать стимулированию производительной занятости, содействовать в продвижении отечественной продукции на внутреннем рынке, создании дополнительных рабочих мест и повышении занятости населения, что создаст условия для снижения уровня безработицы в регионах, сократит внешнюю и внутреннюю миграцию населения Кыргызской Республики, а также создаст благоприятные условия для жизни и повышения благосостояния населения, на повышение уровня жизни населения и реализацию его возможностей.

Согласно пункту 8 статьи 22Закона Кыргызской Республики «О недрах» При подаче заявки на получение права пользования недрами в руслах или на берегах рек и иных водоемов заявитель дополнительно прикладывает к заявке согласие уполномоченного государственного органа по чрезвычайным ситуациям и Министерства сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики.

Вместе с тем, согласно Положению о Министерстве чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики отсутствует понятие «уполномоченный государственный орган по чрезвычайным ситуациям», а само министерство является уполномоченным государственным органом в области Гражданской защиты.

Кроме того, постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 июля 2019 года № 383 функции по управлению водными ресурсами и водохозяйственным комплексом от Министерства сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики переданы в ведение Государственного агентства водных ресурсов при Правительстве Кыргызской Республики.

В этой связи, в данной статье требуется привести в соответствие обозначения соответствующих уполномоченных государственных органов, выдающих согласие на получение права пользования песчано-гравийной смеси, песок в руслах или на берегах рек и водоемов.

Действующим Законом Кыргызской Республики «О недрах» был внесен ряд нововведений, касающихся вопросов раскрытия информации о бенефициарах и ее публикации в открытых источниках, которые были приняты в целях повышения прозрачности отрасли, исключения коррупционных схем и принятия информированных решений при предоставлении прав пользования недрами, а также повышения доверия населения к государственным органам и недропользователям для снижения конфликтов, с учетом обязательств Кыргызской Республики, принятых в рамках Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) и международных инициатив по борьбе с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма.

Для конкретизации данного вопроса предлагается внести в часть 1 статьи 4 уточняющий абзац, предусматривающий, что юридические лица должны раскрывать своих бенефициаров до физических лиц, являющихся конечным владельцем недропользователя и/или заявителя на получение права пользования недрами в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики.

Помимо указанного, в терминах, используемых в Законе Кыргызской Республики «О недрах», понятие «разработка полезных ископаемых» - это работы на месторождениях полезных ископаемых по сбору, извлечению полезных ископаемых из недр и переработке (в том числе отбор подземных вод) и техногенных образований.

Вместе с тем, в Законе Кыргызской Республики «О хвостохранилищах и горных отвалах» нет понятия как техногенные образования, но есть понятия «хвостохранилище» и «горный отвал», которые фактически и являются техногенными образованиями.

Также предполагается норму статьи 7 Закона Кыргызской Республики «О хвостохранилищах и горных отвалах» привести в соответствие с Законом Кыргызской Республики «О недрах», включив положение, что обладатели лицензий на разработку месторождений полезных ископаемых имеют право на вторичную переработку хвостохранилищ и горных отвалов.

Согласно статьи 49 Закона Кыргызской Республики «О недрах» рекультивация земель, нарушенных в процессе пользования недрами, проводится в соответствии с техническим проектом рекультивации. В случае отбора подземных вод рекультивация земельных участков не требуется.

При этом, в соответствии Положению о рекультивации земель, нарушенных в процессе пользования недрами, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 августа 2017 года № 517, каждый объект недропользования (а скважина для отбора подземных вод также является таким объектом) должен иметь отдельный Фонд рекультивации. То есть, на этот объект должен разрабатываться отдельный проект рекультивации. Скважины подземных вод не подлежат ликвидации, но консервируются по проекту, согласованному с соответствующим госорганом по учету водных ресурсов и передаются ему на баланс. Наблюдается наличие противоречия между законом и положением, в связи с чем предусматривается внести соответствующее изменение в Закона Кыргызской Республики «О недрах».

**3. Прогнозы возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий**

Принятие проекта закона негативных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий не повлечет.

Поскольку предусматривается внести дополнения в обязанности пользователей недр, основания для прекращения прав пользования недрами, а также требования на получение лицензии на право пользования недрами для разработки месторождений полезных ископаемых, что может вызвать риск негативной реакции у представителей бизнес-сообщества – как для действующих, так и потенциальных инвесторов.

Вместе с тем, принятие настоящего проекта положительно повлияет на социально-экономические условия жизни в регионах республики, так как предусматривается внести нормы по увеличению работников из числа граждан Кыргызской Республики от общей штатной численности персонала на предприятиях горнодобывающей отрасли, а также по приобретению товаров и услуг от местных производителей.

**4. Анализ соответствия проекта законодательству**

Кыргызская Республика является государством-членом Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и приняла на себя обязательства по Договору о ЕАЭС (далее – Договор) и Протоколу о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций (далее – Протокол), согласно которым государства-члены призваны обеспечить свободу торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций в рамках ЕАЭС.

При этом, согласно статье 66 Договора государства-члены обязались не вводить новые дискриминационные меры в отношении торговли услугами, учреждения и деятельности лиц других государств-членов.

Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) ограничения по приобретению товаров будет противоречить обязательствам Кыргызской Республики, взятых в рамках Союза.

Относительно дополненной обязанности пользователей недрами по приобретению не менее 80 % товаров и услуг, произведенных на территории Кыргызской Республики. Согласно подпункту 3 пункта 32 Протокола ни одно из государств-членов не вводит и не применяет в отношении лиц государств-членов, а также лиц учрежденных ими, в качестве условий в связи с учреждением и (или) деятельностью дополнительные требования по закупке или использованию товаров или услуг, государством происхождения которых является государство-член.

**5. Информация о результатах общественного обсуждения**

Для обеспечения общественного обсуждения и реализации статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», данный законопроект был размещен на официальном сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

По итогам общественного обсуждения законопроект будет доработан с учетом всех замечаний и предложений.

**6. Информация об анализе регулятивного воздействия**

В соответствии с требованиями Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» будет проведен анализ регулятивного воздействия, так как проект закона затрагивает вопросы регулирования предпринимательской деятельности.

По итогам общественного обсуждения результаты будут отражены в анализе регулятивного воздействия.

**Депутат К.Рыспаев**