

УДК 94+33(575.2)

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОБЫЧИ ЗОЛОТА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Христина Борисовна Монахова

Научный сотрудник

Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов РФ

г. Москва, Российская Федерация

E-mail: Monahova@nifi.ru

Аннотация

Драгоценные металлы являются важным элементом мировой экономики и имеют стратегическое значение для многих стран. Кыргызская Республика, расположенная в Центральной Азии, обладает значительными запасами драгоценных металлов, включая золото, серебро и платину. Золотодобывающая промышленность является одной из ключевых отраслей для экономики республики, обеспечивая значительную часть нерудных ресурсов страны, и является одним из основных объектов инвестирования как для местных, так и для иностранных инвесторов. Поэтому развитие золотодобывающей промышленности важно не только для обеспечения экономической стабильности страны, но и для решения социально-экономических задач населения по всей территории Кыргызстана. В данной статье исследуются особенности государственного регулирования золотодобывающей отрасли, включая лицензирование и контроль за легальностью добычи. Анализируется законодательная база, регулирующая деятельность золотодобычи в стране, освещаются основные принципы и механизмы государственного контроля за этой отраслью, оценивается влияние регулирования на экономику страны и предлагаются рекомендации по совершенствованию системы государственного регулирования. В целом, статья представляет собой обзор современного состояния добычи золота в Кыргызской Республике и ее регулирования, а также содержит рекомендации по улучшению ситуации в этой сфере.

Ключевые слова

Драгоценные металлы, золото, добыча, государственное регулирование, запасы, Кыргызстан, лицензирование, старательская деятельность.

UDC 94+33(575.2)

FEATURES OF STATE REGULATION OF GOLD MINING IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Khristina B. MonakhovaResearch Associate of the Scientific Research Financial Institute
of the Ministry of Finance of the Russian Federation

Moscow, Russian Federation

E-mail: Monakhova@nifi.ru

Annotation

Precious metals are an important element of the global economy and are of strategic importance for many countries. The Kyrgyz Republic, located in Central Asia, has significant reserves of precious metals, including gold, silver and platinum. The gold mining industry is one of the key sectors for the economy of the republic, providing a significant part of the country's non-metallic resources, and is one of the main investment objects for both local and foreign investors. Therefore, the development of the gold mining industry is important not only to ensure the economic stability of the country, but also to solve the socio-economic problems of the population throughout Kyrgyzstan. This article examines the specifics of state regulation of the gold mining industry, including licensing and control over the legality of mining. The article analyzes the legislative framework governing the activities of gold mining in the country, highlights the basic principles and mechanisms of state control over this industry, assesses the impact of regulation on the country's economy and offers recommendations for improving the system of state regulation. In general, the article provides an overview of the current state of gold mining in the Kyrgyz Republic and its regulation, and also contains recommendations for improving the situation in this area.

Key words

Precious metals, gold, mining, government regulation, reserves, Kyrgyzstan, licensing, prospecting activities

ВВЕДЕНИЕ

Золотодобыча (URL: <https://zolotodb.ru/article/12255>) является важным сектором экономики Кыргызской Республики, который способствует развитию страны и привлечению инвестиций. Для республики золото — это не только важный экспортный товар, но и ключевой элемент экономики, который обеспечивает необходимую финансовую базу для решения социально-экономических задач.

Однако, эта отрасль требует строгого государственного регулирования для обеспечения устойчивого развития, предотвращения незаконной добычи и сохранения ресурсов страны. Кыргызская Республика обладает значительными запасами драгоценных металлов, особенно золота, что делает его экономически значимым для страны.

ОБСУЖДЕНИЕ

Тема золотодобычи актуальна во все времена. Добыча золота — ключевая отрасль экономики многих стран мира. В основном она изучается со стороны горнодобывающей отрасли (Тургунова, 2022; Кожогулова, Кожогулов, 2018). Тема государственного регулирования золотодобывающей отрасли остается малоизученной с научной точки зрения (Кочегарова, 2010), но в последнее время в условиях глобальных угроз и вызовов в связи с необходимостью защиты и развития национальной экономики она становится все более актуальной в большинстве стран постсоветского пространства, в частности, в России (Иванова, Умгаева, 2022), Казахстане (Иванова, Бадмаева, 2023; Умгаева, Монахова, 2023) и др.

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Кыргызстан — страна с богатейшими запасами золота в мире. К настоящему времени на территории Кыргызстана найдено около 255 месторождений золота. По данным Министерства природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики, по состоянию на 1 января 2022 г. на госбалансе числятся 99 месторождений россыпного золота с суммарными запасами 7,36 тонны и 59 коренных месторождений с совокупными запасами 848,63 тонны (Запасы золота в Кыргызстане оцениваются в 856 тонн. URL: <https://today.kg>news/739196/?hl=ru>).

Запасы золота в недрах Кыргызской Республики с 2015–2022 гг. представлены в таблице 1.

Таблица 1

Запасы золота в недрах страны в 2015–2022 гг.

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Запасы золота в недрах, тонн	764,5	755,5	736,0	736,4	723,4	720,6	727,4	848,6

Источник: составлено НИФИ Минфина России на основании информации, предоставленной Департаментом геологии и недропользования при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики.

Большинство золотодобывающих предприятий расположены в северо-восточной части Кыргызстана, в зоне Таласско-Аксуйского металлогенного пояса. По итогам 2021 г. 14 горных предприятий республики извлекли 25,116 тонны золота (66,9% приходится на Кумтор).

Кумтор — крупнейшее высокогорное золоторудное месторождение, расположенное в Иссык-Кульской области Киргизии. Переход Кумтора в собственность республики стал одним из самых значимых событий для экономики Кыргызской Республики. Месторождение является не только одним из крупнейших источников дохода для страны, но и символом ее богатства и процветания. Правительство страны должно было пройти через сложный процесс переговоров с канадской компанией и получить согласие на продажу месторождения. Кроме того, необходимо было решить вопросы, связанные с правами на добычу золота, его транспортировку и переработку.

В настоящее время эксплуатируются девять коренных месторождений золота — Кумтор, Макмал, Солтон-Сары, Джеруй, Тереккан, Иштамберды, Джамгыр, Караказык и Талды-Булак Левобережный. Добыча золота из россыпей проводится на месторождениях Сулу-Тегерек, Каратюбе Бузук, Баймак, Иштамберды, Чанач Джалал (Абадская область), Кумбельсу и Кынды (Нарынская область), Токойлуу и Карабулак (Чуйская область) (Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики. URL: https://mnr.gov.kg/media/documents_5.12.2022_1.pdf). Показатели добычи золота в 2015–2022 гг. представлены в таблице 2.

Таблица 2

Добыча золота в Кыргызстане в 2015–2022 гг.

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Добыча золота из недр, тонн	17,6	36,2	20,5	31,3	41,0	14,5	28,7	36,7

Источник: составлено НИФИ Минфина России на основании информации, предоставленной Департаментом геологии и недропользования при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики.

Разработку и реализацию политики, контроль и надзор за соблюдением нормативных требований осуществляют следующие государственные органы.

1) Министерство экономики КР: разработка государственной политики по недропользованию.

2) Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора:

– реализация государственной политики, создание благоприятных условий для развития, обеспечение комплексного геологического изучения недр и т.д.

– надзор и контроль за соблюдением нормативных требований, технических регламентов и т.п.

– реализация государственной политики в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Уполномоченный орган выдает лицензии на основе строгих критериев, таких как финансовая устойчивость, опыт работы и соблюдение экологических норм. Это позволяет государству контролировать и регулировать деятельность компаний в данной отрасли.

В течение 30 дней со дня выдачи лицензии на право пользования недрами лицензиат обязан уплатить бонус, определяемый в порядке, предусмотренном налоговым законодательством Кыргызской Республики, и лицензионный платеж за первый год действия лицензии на право пользования недрами, а также представить в уполномоченный государственный орган по реализации государственной политики по недропользованию документы, подтверждающие факт оплаты. Количество лицензий на право пользования недрами, выдаваемых недропользователю, не ограничивается.

В стране действуют 258 поисковых и разведочных лицензий на золото. Данные по количеству лицензий на геологопоисковые и геологоразведочные работы за 2018–2022 годы приведены в таблице 3.

Таблица 3

Лицензии на геологопоисковые и геологоразведочные работы 2018–2022 гг.

Вид	2018	2019	2020	2021	2022
Поисковые лицензии	159	140	98	63	56
Разведочные лицензии	245	234	257	232	202
Итого	404	374	355	295	258

Источник: составлено НИФИ Минфина России на основании Концепции развития геологической и горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики на 2023-2035 годы.

Анализ таблицы 3 показывает, что с 2018 г. наблюдается спад выдачи лицензий на золотодобычу, что может привести к снижению инвестиционной привлекательности отрасли в целом.

Государственное регулирование добычи драгоценных металлов в Кыргызской Республике осуществляется через различные механизмы и инструменты. Одним из основных инструментов является лицензирование деятельности по добыче и переработке драгоценных металлов. Основным правовым актом, который регулирует разведку и добычу драгметаллов в стране, является Закон Кыргызской Республики от 19 мая 2018 г. № 49 «О недрах». Согласно документу, «недра являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства» (URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/111782>).

Важным аспектом регулирования является контроль за легальностью добычи и торговли драгоценными металлами, чтобы предотвратить незаконную деятельность и сохранить ресурсы страны.

В 2022 г. принят Закон Кыргызской Республики от 22 июня 2022 года № 47 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании»). Пунктом 4 статьи 19 Закона Кыргызской Республики от 19 мая 2018 г. № 49 «О недрах» дополнено, что «юридическое или физическое лицо,

в том числе иностранное, признанное победителем аукциона или конкурса по предоставлению права пользования крупными и средними месторождениями золота и серебра, обязано создать в Кыргызской Республике юридическое лицо с обязательным долевым участием государства не менее 30 процентов для оформления на него лицензии на право пользования недрами» (URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/111782>). В соответствии со статьей 8 главы 2 Закона Кыргызской Республики от 10 апреля 2002 года № 49 «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании» при разделе продукции доля государства в прибыльной продукции должна составлять не менее 30 процентов (URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/1004/10>). Однако недостаточное или неэффективное регулирование может привести к негативным последствиям. Незаконная добыча и торговля золотом являются довольно распространенной практикой в регионе, что приводит к серьезным экологическим, социальным и экономическим последствиям.

Наиболее острая ситуация — конфликты горнодобывающих предприятий с местным населением. Жители районов добычи золота часто высказывают недовольство по поводу несоблюдения экологических требований, распределения добываемого золота и прибыли. Такую ситуацию связывают с пробелами в законодательстве в области недропользования и недостаточной эффективностью мер, принимаемых местными и центральными органами власти. Государство признает конфликтность объектов горнодобывающей промышленности. Проблемы с местными жителями возникали на месторождениях Кумтор, Джеруй, Иштамберди, Бозымчак, Чаарат, Шамбесай, Солтон-Сары.

Кроме того, добыча шлихового золота в Кыргызстане не только наносит серьезный вред окружающей среде, но и становится объектом нелегальной добычи. При добыче шлиха выделяются токсичные вещества, такие как цианиды, которые загрязняют атмосферу, почву и воду, приводят к отравлению животных и птиц, а также могут иметь токсическое воздействие на людей.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 июля 2015 г. № 524 утверждено Положение об осуществлении индивидуальной старательской добычи россыпного золота на территории Кыргызской Республики. Этим документом определены обязанности индивидуальных старателей, которые намывают золото в регионах страны и добывают шлиховое золото. Пунктом 32 предусмотрено, что «для закупки и продажи шлихового золота и золотосодержащего концентрата в районных и областных центрах, а также в местах расположения россыпных месторождений и развитой индивидуальной старательской деятельности организовываются золотоприемные кассы» (URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98006>). Однако, в настоящее время старатели не могут реализовать золото на рынке из-за отсутствия инфраструктуры, регулирующей его добычу и продажу, в связи с чем оно становится объектом нелегальной деятельности. Все эти факторы приводят к нарушению экологических норм, коррупции и созданию несправедливой экономической ситуации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Кыргызская Республика является одним из крупнейших экспортеров золота в Центральной Азии, что обусловлено богатством природных ресурсов страны и развитой горнодобывающей промышленностью. Нормативно-правовые акты в

сфере золотодобычи в Кыргызской Республике являются приоритетными и обеспечивают регулирование данной сферы. Для ее совершенствования рекомендуется предпринять следующие шаги:

1. Усилить контроль за добычей золота в целях предотвращения развития незаконной деятельности.

2. Усовершенствовать законодательство с учетом интересов как государства, так и добывающих компаний, и обеспечить прозрачность и стабильность правового регулирования в этой сфере.

3. Разработать и внедрить более эффективные экологические нормы и стандарты, а также ужесточить наказание за нарушение этих норм для минимизации негативного воздействия на окружающую среду.

4. Повысить прозрачность и открытость данных в системе лицензирования для предотвращения развития коррупции и обеспечения равных условий для всех участников рынка.

5. Создать механизмы финансовой и налоговой поддержки для предприятий, занятых в этой сфере, в целях стимулирования их развития и роста.

Для успешной реализации этих мер необходимо активное участие государства, бизнеса и общества. Только комплексный подход поможет решить проблему нелегальной добычи золота.

Л и т е р а т у р а

Департамент геологии и недропользования при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики. [Электронный ресурс]. URL: <https://geoportal-kg.org/ru/> (дата обращения 20.01.2024).

Закон Кыргызской Республики от 19 мая 2018 г. № 49 «О недрах». Министерство Юстиции КР [Электронный ресурс]. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/111782> (дата обращения 15.01.2024).

Закон Кыргызской Республики от 22 июня 2022 года № 47 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (в законы Кыргызской Республики «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании»). Министерство Юстиции КР [Электронный ресурс]. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112381>. (дата обращения 15.01.2024)

Закон Кыргызской Республики от 10 апреля 2002 года № 49 «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании». Министерство Юстиции КР [Электронный ресурс]. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/1004/10> (дата обращения 21.02.2024).

Запасы золота в Кыргызстане оцениваются в 856 тонн [Электронный ресурс]. URL: <https://today.kg/news/739196/?hl=ru> (дата обращения 03.02.2024).

Золотодобыча для профессионалов: специалистов, руководителей, инвесторов [Электронный ресурс]. URL: <https://zolotodb.ru/article/12255> (дата обращения 15.01.2024).

Иванова, Л. Н., Умгаева, О. В. (2022). Тенденции развития ГИИС в сфере оборота драгоценных металлов и камней, а также изделий из них. *Финансовый журнал*. 14. 4. 122–133.

Иванова, Л. Н., Бадмаева, Е. Н. (2023) Трансграничный подход к экономическому сотрудничеству России и Казахстана в сфере оборота драгоценных металлов и камней. *Финансовый журнал*. 15. 6. 110–121.

Кожоголова, А. Ж., Кожоголов, Б. К. (2018). Золотодобывающая отрасль Кыргызской Республики: экономический потенциал и перспективы развития. *Мир экономики и управления*. 18. 1. 70–82.

Кочегарова, Е. Д. (2010). Ключевые проблемы правового регулирования золотодобывающей промышленности России. *Актуальные вопросы современной науки*. 13. 216–235.

Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. URL: https://mnr.gov.kg/media/documents_5.12.2022_1.pdf (дата обращения 20.01.2024).

Положение об осуществлении индивидуальной старательской добычи россыпного золота на территории Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98006>. (дата обращения 21.02.2024).

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 23 июля 2015 г. № 524 «Об утверждении Положения об осуществлении индивидуальной старательской добычи россыпного золота на территории Кыргызской Республики» (ред. 22 октября 2015 года № 723) [Электронный ресурс]. URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения 21.02.2024).

Тургунова, А. К. (2022). Золотодобывающей отрасль Кыргызской Республики. *Тенденции развития науки и образования*. 87-4. 133–136.

Умгаева, О. В., Монахова, Х. Б. (2023). Обзор рынка драгоценных камней и металлов Республики Казахстан. *Экономический рост: управление и организация*. Материалы научно-практической конференции, посвященной памяти д.э.н., профессора Босчаевой З. Н. Элиста. 371–373.

References

The Department of Geology and Subsoil Use under the Ministry of Natural Resources, Ecology and Technical Supervision of the Kyrgyz Republic [Electronic resource]. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/111782> (Accessed 20.01.2024).

The Law of the Kyrgyz Republic dated May 19, 2018 No. 49 «On subsoil». The Ministry of Justice of the Kyrgyz Republic [Electronic resource]. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/111782> (Accessed 15.01.2024).

The Law of the Kyrgyz Republic dated June 22, 2022 No. 47 “On Amendments to certain Legislative Acts of the Kyrgyz Republic” (to the laws of the Kyrgyz Republic “On Subsoil”, “On Production Sharing agreements for subsoil use”). The Ministry of Justice of the Kyrgyz Republic [Electronic resource]. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112381> (Accessed 15.01.2024).

The Law of the Kyrgyz Republic dated April 10, 2002 No. 49 “On Production sharing agreements for subsoil use”. The Ministry of Justice of the Kyrgyz Republic [Electronic resource]. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/1004/10> (Accessed 21.02.2024).

Gold mining is for professionals: specialists, managers, investors [Electronic resource]. URL: <https://zolotodb.ru/article/12255> (Accessed 20.01.2024).

Ivanova, L. N., Umgaeva, O. V. (2022). Trends in the development of GIS in the sphere of turnover of precious metals and stones, as well as products made from them. *Financial magazine*. 14. 4. 122–133 (in Russian).

Ivanova, L.N., Badmaeva, E.N. Cross-border approach to economic cooperation between Russia and Kazakhstan in the sphere of turnover of precious metals and stones. *Financial magazine*. 15. 6. 110–121.

Kozhogulova, A. J., Kozhogulov, B. K. (2018). The gold mining industry of the Kyrgyz Republic: economic potential and development prospects. *The world of economics and management*. 18. 1. 70-82 (in Russian).

Kochegarova, E. D. (2010). Key problems of legal regulation of the Russian gold mining industry. *Current issues of modern science*. 13. 216-235 (in Russian).

Regulations on the implementation of individual prospecting for placer gold mining on the territory of the Kyrgyz Republic [Electronic resource]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98006> (Accessed 20.01.2024).

Resolution of the Government of the Kyrgyz Republic dated July 23, 2015 No. 524 “On approval of the Regulations on the implementation of individual prospecting for placer gold on the territory of the Kyrgyz Republic” (as amended on October 22, 2015 No. 723). [Electronic resource]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98006> (Accessed 21.02.2024).

Turgunova, A. K. (2022). The gold mining industry of the Kyrgyz Republic. *Trends in the development of science and education*. 87-4. 133–136 (in Russian).

Umgaeva, O.V., Monakhova, H.B. (2023). Overview of the precious stones and metals market of the Republic of Kazakhstan. *Economic growth: management and organization: Materials of the scientific and practical conference dedicated to the memory of Doctor of Economics, Professor Boschaeva Z. N. Elista*. 371-373 (in Russian).