

ПОДОТЧЕТНОСТЬ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ

УСТРАНЕНИЕ РИСКОВ КОРРУПЦИИ В ГОРНОМ ДЕЛЕ

ПРОТИВОРЕЧИВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО [ОХРАНА НЕДР]

ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ ПРИ ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Добыча полезных ископаемых ведется в одних из самых подверженных коррупции мест на земле. По данным ОЭСР, одно из пяти дел о взяточничестве за рубежом связано с добывающей отраслью¹. Горнодобывающие проекты могут длиться десятилетия и предполагать инвестиции на сотни миллионов долларов. Учитывая эти высокие ставки, существуют серьезные стимулы для коррупции на этапе лицензирования горнодобывающего проекта. Действительно, исследование более 130 дел о коррупции в нефтегазовой и горнодобывающей отраслях показало, что каждый четвертый случай возникает на стадии лицензирования².

Обнаружение или подозрение о наличии коррупции в решениях правительства о выдаче лицензий на проекты по поиску, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых имеет серьезные последствия. Это подрывает доверие общества к способности правительства управлять богатством природных ресурсов страны. Это подрывает доверие общества к горнодобывающим компаниям, работающим в стране. Коррупция подрывает доверие и уверенность в горнодобывающем секторе в целом.

ОЦЕНКА РИСКОВ КОРРУПЦИИ

Трансперенси Интернешнл разработала Инструмент Оценки риска коррупции в предоставлении прав на пользование недрами (MACRA)³, который представляет собой пошаговое руководство по выявлению уязвимостей и коррупционных рисков в процессе выдачи лицензий, разрешений и контрактов. Этот инструмент можно применять и адаптировать к любому рабочему контексту.

Инструмент MACRA помогает задавать правильные вопросы для определения подверженности коррупционным рискам - это первый шаг в любой стратегии снижения коррупционных рисков и управления ими. Инструмент содержит список и описание 80 распространенных коррупционных рисков. Применяя многоуровневый подход, он предоставляет руководство по «сортировке» и выявлению коррупционных рисков, наиболее актуальных в конкретных обстоятельствах, и о том, как оценить вероятность и влияние этих рисков.

Применяя целостный подход к оценке рисков, инструмент MACRA учитывает факторы риска коррупции в правовой базе, ее применении и практике, а также в окружающем

1 ОЭСР, Отчет о взяточничестве за рубежом, (Париж: ОЭСР, 2014): 8.

2 ОЭСР, Коррупция в цепочке добавленной стоимости добывающих отраслей: типология рисков, меры по снижению и стимулы, (Париж: ОЭСР, 2016).

3 М. Нест, Инструменте Оценки риска коррупции в предоставлении прав на пользование недрами, (Берлин: Трансперенси Интернешнл, 2017).

политическом и административном контексте. Этот общесистемный подход к оценке рисков коррупции учитывает риски в процессе оценки экологических и социальных последствий и консультаций с населением, а также при распределении прав на разведку и добычу полезных ископаемых.

ПРОБЕЛ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Отсутствие той или иной нормы дает возможность восполнения пробела в ходе правоприменения, по усмотрению исполнителя. О наличии фактора свидетельствует отсутствие норм, касающихся того или иного вида деятельности, реализации закрепленной за органом функции.

Закон «О недрах» (2018) требует проведения трех экспертиз при подготовке геологических и горных проектов: на соответствие требованиям по охране недр, промышленной безопасности и экологическим требованиям.

Деятельность горнодобывающих компаний в вопросах экологической, промышленной безопасности и охраны недр должна регулироваться техническими регламентами, имеющими характер нормативных правовых актов. До 2010 года использовались советские регламенты. С 1 января 2010 года действие прежних технических регламентов в области промышленной и экологической безопасности, а также охраны недр было отменено в связи с принятием 20 июля 2009 года новой редакции Закона «О нормативных правовых актах».

В результате в настоящее время технические регламенты в области охраны недр отсутствуют. Сегодня де-юре советские технические регламенты не имеют юридической силы и не могут применяться к деятельности горнодобывающих компаний, а де-факто государственные органы продолжают руководствоваться ими при проведении экспертизы документов и при осуществлении контрольных функций.

ЧТО СДЕЛАНО

В целях решения возникшей проблемы, приказом Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования от 28 декабря 2016 года №1/2 были утверждены Правила охраны и использования недр при разработке месторождений полезных ископаемых Кыргызской Республики. Однако, в связи с нарушением процедуры утверждения,

вышеупомянутый приказ был признан утратившим силу.

Правила о порядке проведения экспертизы технических проектов на разработку месторождений полезных ископаемых в части охраны недр и оформления заключения утверждены приказом Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования от 20 сентября 2017 года №399 и были включены в реестр Министерства юстиции Кыргызской Республики приказом от 6 октября 2017 года № 90.

Однако при отсутствии действующих технических регламентов, такая экспертиза не имеет юридической силы.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Необходимо провести работу по разработке и введению в действие законодательных норм и правил в вопросах охраны и использования недр.

Правительству

- Провести детальный анализ законодательства, регулирующего вопросы охраны недр.
- Разработать и внести в законодательство нормативы по охране недр.

Гражданскому Обществу

- Проводить работу по повышению осведомленности населения о негативных последствиях наличия пробелов в правовом регулировании.

Горным компаниям

- Активно выражать свою позицию относительно выявленных пробелов в правовом регулировании как непосредственно, так и через различные ассоциации.

Трансперенси Интернешнл Кыргызстан
улица Чокморова 207-17
Бишкек, 720010, Кыргызская Республика

Тел.: +996 312 455508
kyrgyzstan@transparency.org
www.transparency.kg