

УДК 349.6

АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ В СФЕРЕ ДОБЫЧИ ЗОЛОТА

М.А. Нурмаматов

Приведен анализ положений и степени соблюдения нормативно-правовых актов в сфере охраны окружающей среды при добыче золота в Кыргызстане, в частности на месторождении “Кумтор”.

Ключевые слова: добыча золота; охрана окружающей среды; анализ законодательства.

ANALYSIS OF LEGISLATION PROVISIONS IN GOLD MINING SPHERE

M.A. Nurmatov

The article considers the analysis of legal norms and the order of compliance with legislation on environmental protection in the sphere of gold mining in Kyrgyzstan, in particular on the minefield “Kumtor”.

Key words: gold mining; environmental protection; legislation analysis.

Любой вид социально-экономической деятельности регламентируется и регулируется нормативно-правовой базой, которая предусматривает защиту прав и интересов и выполнение обязательств со стороны всех лиц. В юридической практике и теории государства и права законодательная база рассматривается как фундаментальный первичный рычаг контроля и надзора за деятельностью физических и юридических лиц. Система прав, обязанностей и ответственности должна носить всеобъемлющий, объективный и четко регламентированный характер. С этой точки зрения государственную нормативно-правовую базу необходимо на постоянной основе обновлять и приводить в соответствие с требованиями научно-технического прогресса.

Помимо содержания законных и подзаконных актов существует и другая сторона эффективного регулирования и контроля того или иного сектора человеческой деятельности. Этот вторичный рычаг контроля сводится к практическим методам по обеспечению соблюдения норм законодательных документов.

На основе названных утверждений рассмотрим и изучим нормативно-правовую базу Кыргызской Республики по охране окружающей среды в сфере разработки золоторудных месторождений. К ним относятся Закон КР “О недрах”, “О биосферных территориях”, “Об охране атмосферного воздуха”, “Об охране окружающей среды”, “О радиационной безопасности населения”, “О хвостохранилищах и горных отвалах”, “О горных территориях КР” и т. д.

Пункты 10–12 статьи 5 закона Кыргызской Республики “О недрах” гласят: Правительство Кыргызской Республики распоряжается государственным фондом недр непосредственно через государственные органы по недропользованию посредством:

- контроля за использованием и охраной недр при геологическом изучении и промышленном освоении недр;
- экспертизы геологоразведочных и горных проектов в части использования и охраны недр, экологической и технической безопасности с привлечением экспертов из специализированных учреждений республики и, при необходимости, – независимых экспертов международных организаций;
- надзора за обеспечением технической безопасности при производстве геологоразведочных и горных работ, связанных с использованием недрами [1].

Однако в указанном законе не предусмотрены периодичность и порядок проведения государственных экспертиз, надзора и контроля, что в свою очередь осложняет процесс по регулированию уровня загрязнения окружающей среды при недропользовании. Так, государственные комиссии не раз сталкивались с проблемами доступа на территорию золоторудного месторождения “Кумтор” для проведения работ по оценке воздействия на окружающую среду.

В соответствии с четвертым абзацем статьи 10 того же закона, “на пролицензированную площадь

под поиски определенных видов полезных ископаемых может быть выдана лицензия другим лицензиатам на поиски иных видов полезных ископаемых”. Так, В настоящее время компанией “Кумтор Оперейтинг Компани” (КОК) не ведутся изыскательские работы по геолого-экономической оценке комплексного извлечения попутных полезных ископаемых. Согласно исследованиям “Тиналмаззолото”, проведенным в 1987–1989 гг., извлечение полезных компонентов из руды составило: золота –91 %; серебра –80 %; серы –88 %; теллура –90 % при расчетном получении до 40 т теллура и до 2000 т вольфрама в год [2, с. 37].

Абзац 1 статьи 16 закона “О недрах” гласит: “Предоставление права пользования недрами осуществляется путем проведения конкурса и прямых переговоров”. Словосочетание “прямые переговоры” может быть истолковано двояко: как прямые переговоры со всеми участниками конкурса или как прямые переговоры с одним субъектом. Помимо этого в статье 19-1 рассматриваемого закона говорится о том, что “непромышленные россыпные проявления полезных ископаемых могут быть отработаны индивидуальным старательским способом без лицензии. Порядок и условия отработки непромышленных россыпных проявлений полезных ископаемых устанавливаются Правительством Кыргызской Республики” [1]. Прямые переговоры при выдаче лицензий и узаконение индивидуальных старательских способов без лицензии на разработку месторождений полезных ископаемых должны быть полностью исключены, так как месторождения драгоценных металлов и полезных ископаемых являются собственностью государства и народа Кыргызстана, а их разработка должна вестись строго по лицензии, которую необходимо выдавать исключительно на конкурсной основе.

Предпоследний абзац статьи 16 изучаемого закона запрещает работы, связанные с нарушением целостности недр, до согласования технического проекта [1]. Согласно отчету Государственной комиссии по проверке и изучению соблюдения ЗАО “Кумтор Оперейтинг Компани” норм и требований по рациональному использованию природных ресурсов, охране окружающей среды, безопасности производственных процессов и социальной защите населения, золоторудная компания начала и осуществляет горные работы без согласования технического проекта [2, с. 36]. Отсюда следует, что деятельность ЗАО “Кумтор Оперейтинг Компани” по разработке золоторудного месторождения сегодня полностью незаконна.

Помимо вышперечисленного право на осуществление горных работ по добыче золота предоставлено компании ЗАО “Кумтор Оперейтинг Компани” без проведения конкурса, тем самым были на-

рушены положения статьи 9 закона КР “О недрах”. Выдача лицензии на добычу золота без конкурса возможна только в случае открытия месторождения [1].

Согласно пункту 2 абзаца 2 статьи 18 рассматриваемого закона “право пользования недрами прекращается изъятием (аннулированием) лицензии в случае применения технологий в освоении недр, создающих угрозу здоровью и безопасности работников и населения, а также невозможности ущерба природной среде и потери запасов полезных ископаемых [1]. На руднике “Кумтор” при ведении горных работ открытым способом для проведения взрывных работ используется взрывчатое вещество (ВВ) – игданит, представляющее собой нитрат аммония с добавлением дизельного топлива [2, с. 39]. Данные взрывные работы наносят невозможный ущерб ландшафту и биоразнообразию окружающей среды, так как кроме пыли, изменений структуры ландшафта, остатков взрывчатых веществ, существует и отрицательное шумовое воздействие на фауну. Данные критерии, кроме вышеупомянутых фактов незаконности, можно рассматривать как основание для аннулирования лицензии.

В соответствии со статьей 20 (абзац 2 пункта 2) установлено обязательство перед недропользователем по учету состояния и движения запасов, потерь и разубоживания, складирования временно не используемых попутно добываемых полезных ископаемых. Однако КОК не ведет изыскательские работы по геолого-экономической оценке комплексного извлечения и учета попутных полезных ископаемых [2, с. 46].

Согласно пункту 9 абзаца 2 вышеуказанной статьи лицензиат обязан своевременно и правильно внести платежи за пользование недрами. Однако закон не предусматривает регламента внесения и механизма расчета платежей за пользование недрами при добыче золота и других полезных ископаемых [1].

Порядок применения такс для исчисления размеров взысканий за порчу земель (Приложение 1 к постановлению Правительства Кыргызской Республики от 7 сентября 2004 г. № 668) не предусматривает платы за загрязнение недр при разработке золотых месторождений [3]. Данный документ рассматривает случаи порчи земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, земель, предоставленных под автозаправочные станции, предприятиям автосервиса.

Статья 20 закона КР “О хвостохранилищах и горных отвалах” устанавливает право “граждан, проживающих на территориях, прилегающих к хвостохранилищам и горным отвалам, на возмещение вреда, причиненного их здоровью и жизни, обусловленного радиационным облучением и воздействи-

ем токсичных веществ сверх установленных санитарными нормами основных пределов доз и концентраций, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики” [4]. Как известно, в настоящее время основным методом переработки золотой руды является выщелачивание с использованием цианида, который является химически вредным веществом. По сведениям КОК за 1996–2011 гг. при проведении взрывных работ использовано свыше 280 тыс. т ВВ. По результатам проведенных анализов воды р. Кумтор (ГАООС и ЛХ) на точке КЗС выявлено превышение предельно допустимой концентрации нитрата аммония – 4,7, нефтепродуктов – 1,7 раза [2, с. 39]. Данные экологические факторы должны обязать золоторудную компанию выплачивать финансовое или материальное возмещение гражданам за загрязнение окружающей среды.

Вопросы экологического аудита как инструмента “самопроверки предприятия с целью предупреждения и ликвидации нарушений природоохранного законодательства и определения потенциального риска от загрязнения прошлой деятельностью предприятия регламентированы статьей 28 Закона КР “Об охране окружающей среды” (ООС) [5]. Экологический аудит осуществляется заинтересованными в его проведении юридическими лицами за счет собственных средств или привлекаемых средств в установленном законодательством порядке”.

Однако законом не регламентирована частота и обязательность проведения экологической проверки. Для целесообразного и эффективного контроля за выполнением норм законодательства в области охраны окружающей среды необходимо установить частоту проведения экологического аудита как меры постоянного надзора.

Статья 40 Закона КР об ООС в список компетенций Правительства Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды включает “утверждение методики определения платы за загрязнение окружающей среды” [5]. Однако, как указано выше, методика расчета платы за загрязнение земель не включает полный перечень видов деятельности по пользованию недрами, по которым предусмотрено взыскание компенсаций. В компетенцию правительства также входит “утверждение норм экологической безопасности, лимитов и нормативов природопользования”. Отдельные нормы, например Методические указания по оценке степени опасности загрязнения почвы химическими веществами (МУ 4266-87), последний раз обновлены в 1987 г., следовательно, морально и научно устарели [6].

Статья 1 Закона КР “О ставке платы за загрязнение окружающей среды” устанавливает “ставку платы за загрязнение окружающей среды (выбро-

сы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов) в размере 1,2 сома за приведенную тонну загрязняющих веществ” [7]. Вместе с тем в данном законе отсутствует классификация видов загрязнений окружающей среды и структурирование различной платы за каждый вид и концентрацию загрязнителей соответственно. Также отсутствуют положения о частоте платы, об обновлении размера платы, о штрафах в случае неуплаты, о величине стоимости рекультивации загрязненных земель и территорий и т. п. Закон включает четыре статьи и не раскрывает полностью сущность платы за загрязнение окружающей среды.

Нормативно-правовая база является эффективным и бескомпромиссным способом регулирования любой сферы деятельности социально-экономических субъектов. От компетентности, степени охвата, своевременности законодательных рычагов зависит не только общественная жизнь и экономическая конъюнктура, но и уровень сохранности окружающей среды, где проживает население любой страны [8].

Литература

1. Закон КР “О недрах” в редакции от 17 октября 2008 № 231 // ИПС “Токтом”. Бишкек, 2013.
2. Отчет Государственной комиссии по проверке и изучению соблюдения ЗАО “Кумтор Оперейтинг Компани” норм и требований по рациональному использованию природных ресурсов, охране окружающей среды, безопасности производственных процессов и социальной защите населения. Бишкек, 2013.
3. Порядок применения такс для исчисления размеров взысканий за порчу земель в Кыргызской Республике от 07 сентября 2004 № 668 // ИПС “Токтом”. Бишкек, 2013.
4. Закон КР “О хвостохранилищах и горных отвалах” в редакции от 17 апреля 2009 года № 128 // ИПС “Токтом”. Бишкек, 2013.
5. Закон КР “Об охране окружающей среды” в редакции от 27 апреля 2009 года № 131// ИПС “Токтом”. Бишкек, 2013.
6. Методические указания по оценке степени опасности загрязнения почвы химическими веществами. МУ 4266-87 от 13.03.1987 № 4266-87 // ИПС “Токтом”. Бишкек, 2013.
7. Закон КР “О ставке платы за загрязнение окружающей среды (выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов)” в редакции от 10 марта 2002 г. № 32 // ИПС “Токтом”. Бишкек, 2013.
8. Закон КР “О горных территориях” в редакции от 10 августа 2003 года № 194 // ИПС “Токтом”. Бишкек, 2013.