DOI: 10.17117/na.2015.01.193

Поступило в редакцию: 13.01.2015

<http://ucom.ru/doc/na.2015.01.193.pdf>

Мамазакиров Р.У., Нурмаматов М.А. О вопросах государственного управления в сфере недропользования в Кыргызской Республике

Mamazakirov R.U., Nurmamatov M.A.
**About questions of public administration in the
sphere of subsurface use in the Kyrgyz Republic**

В данной статье автором рассмотрены вопросы государственного управления в сфере недропользования в Кыргызской Республике. Проводится анализ содержания и функций процесса управления государственными органами в изучаемой области

Ключевые слова: государственное управление, недропользование, охрана недр, государственное регулирование

In this article the author considered questions of public administration in the sphere of subsurface use in the Kyrgyz Republic. The analysis of the contents and functions of management of government bodies in the studied area is carried out

Key words: public administration, subsurface use, protection of a subsoil, state regulation

Мамазакиров Рустам Умарович

Кандидат юридических наук, доцент
Российский государственный социальный
университет (филиал)
Кыргызская Республика, г. Ош, ул. Карасуйская, 161

Mamazakirov Rustam Umarovich

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Russian State Social University (branch)
Kyrgyz Republic, Osh, Karasu st., 161

Нурмаматов Марат Абдельович

Российский государственный социальный
университет (филиал)
Кыргызская Республика, г. Ош, ул. Карасуйская, 161

Nurmamatov Marat Abdelyovich

Russian State Social University (branch)
Kyrgyz Republic, Osh, Karasu st., 161

Управление на государственном уровне представляет собой общественные отношения, возникающие между соответствующими государственными органами и юридическими, физическими лицами, по поводу того или иного блага, в контексте данной статьи – недр. Следует отметить, что под государственным управлением недрами не подразумевается отношения по управлению между государственными органами и недрами. В правовой науке определенный правовой режим устанавливается не для материальных предметов, а для связанного с ними поведения субъектов.

Процесс управления реализуется посредством взаимодействия определенных элементов системы – субъекта и объекта управления. В научной литературе справедливо отмечено, что социальное управление, как и социально-функциональное регулирование, предполагает непрерывное двустороннее

взаимодействие двух подсистем, одна из которых является управляющей, другая – управляемой [9, 19].

В области недропользования управляемой подсистемой являются недропользователи: физические и юридические лица, которые обладают в соответствии с законодательством правом на совершение операций по недропользованию; управляющей подсистемой выступают соответствующие органы государственного управления, министерства и ведомства.

Государство в лице своих компетентных органов осуществляет функции государственного управления в области недропользования и охраны недр посредством установления определенных правил и норм.

Вместе с этим необходимо разграничить управление государства как собственника, хозяина недр. Данное хозяйственное управление осуществляется посредством предоставления определенным лицам прав по недропользованию на определенный срок, с соблюдением соответствующей процедуры. Другой вид управления представляет собой государства как суверена, который обладает верховенством в отношении всех своих недр. Предписания государства в лице его исполнительных органов имеет властный характер и адресуется недропользователям при осуществлении государственного контроля, установления экологических требований, мониторинга, введении платежей за недропользование и т.п.

Сущность государственного регулирования отношений недропользования заключается в создании правовых, экономических и организационных основ комплексного, рационального, эффективного использования и охраны недр. Государственное регулирование направлено на обеспечение защиты интересов государства и его граждан, и прежде всего, прав пользователей недр.

Функции по управлению недропользованием государства группируются на правовые (правовое регулирование), экономические (учет, планирование, материально-техническое обеспечение, экономическое стимулирование, стандартизация), организационные (деятельность органов управления и контроля, научные исследования и подготовка кадров), духовно-эстетические (образование и воспитание).

Выделяются следующие инструменты государственного управления в области недропользования:

- в сфере правового регулирования: создание нормативно-правовой базы; создание системы контроля за выполнением законодательства о недрах;
- в экономической сфере: государственное планирование; государственное инвестирование; регулирование тарифов, льгот, квот; создание системы стандартизации;
- в организационной сфере: информационно-аналитическое обеспечение; структурные реформы; поддержка конкурентных проектов; подготовка кадров [3, 32].

Проблемы эффективного государственного регулирования пользования недрами, как стратегически важного направления экономической деятельности республики являются актуальными, которое требует системности управленческой деятельности в каждой из указанных выше сфер. Следует отметить,

что каждое государство на законодательном уровне разграничивает полномочия органов государственной власти в сфере недропользования.

Органы государственной власти, которые отличаются по масштабам, объему и содержанию своей деятельности, конкретными формами и методами работы, по своей внутренней структуре, и вместе с тем образуют самостоятельную целостную систему, в которой все составные части взаимосвязаны и взаимозависимы. Исходя из объема и характера компетенции государственных органов относительно недр и к пользованию ими, можно разделить три их вида:

- органы общего управления;
- компетентные органы
- органы специального управления.

Конституция Кыргызской Республики и принятые в соответствии с ней законы и подзаконные нормативные акты разграничивают предметы ведения и полномочия между органами государственной власти. Исходя из положений Закона Кыргызской Республики «О недрах», можно раскрыть систему органов власти, осуществляющих государственное управление отношениями по использованию недр.

К органам общего управления относятся Президент Кыргызской Республики, законодательный орган – Жогорку Кенеш, Правительство и местные исполнительные органы.

Глава государства является важнейшим из субъектов государственного управления отношениями в области недропользования, обладающий общей компетенцией. Роль Президента Кыргызской Республики в государственном управлении в сфере недропользования определяется осуществлением им по смыслу норм Конституции функции главы государства, которая олицетворяет единство народа и государственной власти.

Единоличная роль в формировании законодательных основ в области недропользования определяется конституционным статусом Жогорку Кенеша – Парламента Кыргызской Республики. В законодательстве страны Парламент характеризуется как постоянно действующий орган, который выполняет законодательную функцию, что подтверждает приверженность институтов демократии современным стандартам развития по пути к правовому государству. Законодательные акты, которые принимаются высшим представительным органом страны, регулируют наиболее значимые общественные отношения в исследуемой области и служат источником в деятельности исполнительных органов, а так же в их нормотворчестве.

Согласно ст. 5 Закона «О недрах» Правительство Кыргызской Республики осуществляет наибольшее количество управленческих функций в сфере пользования недрами, что непосредственно связано с конституционной природой высшего исполнительного органа государства. В частности, Правительство Кыргызской Республики осуществляет управление государственным фондом недр в качестве объекта государственной собственности; разрабатывает правила пользования недрами и их охраны, на основе положительной практики разработки месторождений; определяет участки недр, которые предназначе-

ны для удовлетворения государственных потребностей в стратегических и дефицитных видах минерального сырья, устанавливает ограничения на пользование недрами в целях обеспечения национальной безопасности, сохранности окружающей среды, безопасности населения, производит консервацию участков недр для сохранения запасов минерального сырья в интересах будущих поколений; утверждает перечень участков недр (месторождений), имеющих стратегическое значение; разрабатывает перечень общедоступных полезных ископаемых; определяет особенности порядка уплаты платежей и налогов для недропользователей, которые осуществляют деятельность в различных отраслях добывающей промышленности; разрабатывает и вводит порядок захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра; утверждает технические регламенты в сфере недропользования и др.

Проблемы выявления новых форм и методов правового воздействия на регулирование отношений в сфере недропользования всегда стояли перед правовой наукой. В соответствии с п.6 ст. 12 Конституции Кыргызской Республики: «Земля, ее недра .., другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики,.. и находятся под особой охраной государства» [1, с. 12].

В связи с тем, что с позиции права земля и ее недра являются собственностью государства и ее населения, а с экономической точки зрения – активом республики, они требуют рационального государственно-правового управления в целях максимально эффективного их использования в интересах страны.

Государственные органы осуществляют от имени государства, административно-государственный менеджмент пользование недрами, которое представляют собой организацию использования фонда недр [2, с. 2-3].

Исследование принципов управленческой деятельности, способов и методов управленческого воздействия на общественные отношения необходимо подчеркнуть особое место функций управления. Посредством использования данных функций, законодательный орган страны выделяет способы управленческого воздействия, разделяет полномочия между субъектами, которые наделены властными полномочиями.

Основная и конечная цель управления по использованию фонда недр является целесообразное использование ресурсного потенциала государства, с созданием оптимальных условий для жизнедеятельности населения.

При этом главным критерием функций управления использованием недр должна выступать эффективность использования недр в интересах всего общества, а так же состояние окружающей среды.

К основным функциям управления в сфере пользования недр относятся следующие:

- управление государственным фондом недр, т.е. решение конкретных вопросов, возникающих в управляемой сфере;

- экспертиза запасов полезных ископаемых, или оценка достоверности информации, имеющейся в распоряжении государства и предоставляемой пользователями недр;

- государственный учет в сфере недропользования, которая проявляется в ведении государственного реестра работ по геологическому изучению недр;
- прогнозирование и планирование недропользования как одна функций государственного управления в рассматриваемой сфере, которая неразрывно связана с предыдущими;
- государственное лицензирование, т.е. контроль за осуществлением недропользования с самого начального этапа использования природных ресурсов [3, с. 5-8].

В Кыргызской Республике в сфере управления недропользованием осуществляют свою деятельность два исполнительных органа: Государственное Агентство по геологии и минеральным ресурсам и Государственное агентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства (ГАООСЛХ).

Государственное управление в сфере отношений по недропользованию в своем составе выделяет три относительно самостоятельных части – государственное геологическое изучение недр, государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр и государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами. Целью государственного геологического изучения недр является сбор, обработка и оценка информации о количестве и качестве полезных ископаемых, местах их залегания, степени изученности и освоенности месторождений. Государственное геологическое изучение недр предполагает составление геологической карты территории страны, отдельных регионов и территорий, в соответствии с государственными программами осуществляются работы по поиску и геологоразведке, которые направлены на обнаружение новых и уточнение границ и объемов ранее открытых месторождений полезных ископаемых, осуществляется государственный мониторинг недр. Представленная информация о горных породах подлежит экспертизе, с целью дать объективную оценку количественным и качественным показателям запасов полезных ископаемых, их народнохозяйственного значения, горно-технических, гидрогеологических, экологических и других условий их добычи, и фиксируется в государственных реестрах и кадастрах. Государственное геологическое изучение недр производится соответствующими компетентными органами государства, специализированными организациями, имеющими соответствующую лицензию, а также недропользователями. Задачи государственного контроля за рациональным использованием и охраной недр выражаются в обеспечении соблюдения недропользователями законодательства, установленного порядка пользования недрами, стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, а так же правил ведения государственного учета и отчетности. Осуществление государственного контроля за рациональным использованием и охраной недр возложена органам государственного геологического контроля и органам государственного горного надзора во взаимодействии с природоохранными и иными контрольными органами. Формами контроля выступают проверка систематических отчетов недропользователей об объемах и видах выполненных работ, а также периодические проверки, с выездом государственных инспекторов на место проведения работ по пользованию недрами.

Целью государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с недропользованием, является обеспечить соблюдения пользователями недр законодательства, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, предупреждение и устранение их вредного влияния населению, окружающую природную среду, а также по охране недр. Осуществление надзора компетентными государственными органами должно производиться во взаимодействии с органами государственного геологического контроля, природоохранными и иными контрольными органами.

Список литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики: принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года.
2. Калинин И.Б. Системность правового регулирования природопользования // Современное право. 2007. №1. С. 2-3.
3. Кокин В.Н. Недропользование: теоретико-правовой анализ. М.: Наука, 2005. С. 32.
4. Закон КР «О недрах» № 160 от 09.08.2012 г.
5. Певзнер М.Е. О горном праве // Государство и право. 1996. №8. С. 52
6. Указ Президента КР от 26 октября 2009 года №425 «О мерах по обеспечению реализации Закона КР «О структуре Правительства КР».
7. Певзнер М.Е. О горном праве // Государство и право. 1996. №8. С. 52-57.
8. Дубовик О.Л., Халчанский А., Храмова Ю.Р. и др. Европейское экологическое право. Теория и законодательство (Обзор работ Л. Кремера).
9. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М.: Наука. 1974. 174 с.
10. Мамазакиров Р.У. О состоянии права в условиях переходного периода развития Кыргызской Республики // Актуальные направления научных исследований. Чебоксары: Интерактив плюс, 2015. 364 с.
11. Турдубаев С.К., Кенешбаева З.М., Давыдов И.У. Занятость населения и усиление гибкости социально-трудовых отношений // Актуальные вопросы современной экономики. Кисловодск: МАГИСТР, 2015. С. 88-96.