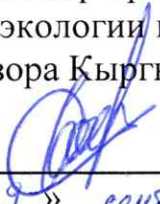


АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ, ЭКОЛОГИИ И
ТЕХНИЧЕСКОГО НАДЗОРА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

УТВЕРЖДАЮ

Министр природных ресурсов,
экологии и технического
надзора Кыргызской Республики


М.А. Машиев

« 9 » сентября 2025 года

АНАЛИЗ РЕГУЛЯТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ
к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в
некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в
Налоговый кодекс Кыргызской Республики, Законы Кыргызской
Республики «О недрах», «О залоге» и «Об отходах производства и
потребления»)

Основание для разработки:

В соответствии со статьей 19 Закона Кыргызской Республики «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики», постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики «Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства» от 10 августа 2022 года № 444, приказ Министерства природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики «О создании рабочей группы по проведению анализа регулятивного воздействия к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Налоговый кодекс Кыргызской Республики, Законы Кыргызской Республики «О недрах», «О залоге» и «Об отходах производства и потребления»))» от 08 августа 2025 года № 01-01/241.

Сроки проведения АРВ:

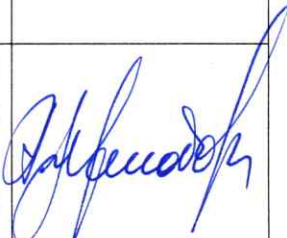
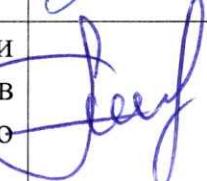
Начало: «15» августа 2025 г.

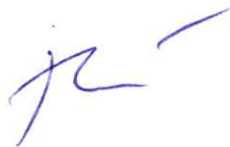
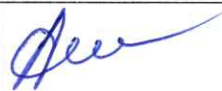
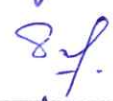
Окончание: «3» сентября 2025 года.

Руководитель рабочей группы:

Жусупбеков М.М.	Заместитель министра природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики – директор Кыргызской геологической службы	
-----------------	---	---

Рабочая группа:

Ф.И.О.	Должность	Подпись
Калилов Р.К.	Заместитель директора Кыргызской геологической службы Министерства природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики;	
Токтобаев А.Т.	Директор Государственного предприятия «Кыргызгелогия» при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики;	
Усонов К.Т.	Начальник Управления политики недропользования Министерства природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики;	
Мамытов Н.М.	Заведующий сектором разработки нормативно-правовых актов управления нормативно-правового обеспечения;	
Дыйканов К.Б.	Начальник Управления геологии Кыргызской геологической службы Министерства природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики;	
Молдогазиев Н.Д.	Заведующий отделом правового обеспечения Кыргызской геологической службы Министерства природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики;	
Абдуллаев А.М.	Ведущий специалист Управления политики недропользования Министерства природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики;	

Насыров Ж.Б.	Специалист Управления политики недропользования Министерства природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики;	
Рогальский А.В.	Исполнительный директор общественного объединения «Кыргызское общество экспертов недр»;	
Шаршембиева Д.Н.	Директор юридического управления ОсОО «КАЗ Миниралз Бозымчак»;	
Алиева А.Ш.	Председатель Комитета по минеральным ресурсам Международного Делового Совета;	
Султан И.К.	Правовой эксперт Международного Делового Совета;	
Асаналиев Г.Б.	Член Президиума Ассоциации горнопромышленников и геологов Кыргызской Республики;	
Абдразакова Р.Р.	Юрист закрытого акционерного общества «Кумтор Голд Компани»;	
Толубаев А.Дж.	Юрист ОсОО «Китайско-Кыргызская компания «Zhong Ji Mining company»;	
Нуркалыев А.Н.	Юрист ОсОО «Эти Бакыр Терексай».	

Контактные данные ответственных лиц:
720040, г. Бишкек, пр. Эркиндик, 2
Управление политики недропользования
Абдуллаев Азамат Манасович
Насыров Жумгалбек Болотбекович
(тел.: 0312 90-40-40 доп. 1741)
Объем – 22

I. Проблемы и основания для изменения регулирования

1. Описание проблемы:

Эффективное правовое регулирование в сфере недропользования является приоритетом государственной политики Кыргызской Республики, что подтверждается Указом Президента Кыргызской Республики от 29 января 2021 года № 5 «О вопросах реформирования горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики».

Правоприменительная практика выявила ряд проблем, требующих законодательного вмешательства с целью устранения существующих барьеров и совершенствования регулирования:

– **Необходимость унификации и повышения юридической точности используемых понятий и терминов.** В действующем законодательстве Кыргызской Республики в сфере недропользования и смежных отраслях отсутствует единый понятийный аппарат. Различные нормативные правовые акты используют схожие термины в разных значениях или применяют устаревшие формулировки. В результате возникают такие последствия, как: правоприменительные трудности – различное толкование одних и тех же понятий приводит к неоднородной практике государственных органов, судебных органов и недропользователей; правовая неопределенность – отсутствие четких дефиниций снижает уровень юридической защищенности как государства, так и инвесторов; несоответствие международным стандартам – используемая терминология во многих случаях не согласована с нормами международных договоров и практикой ведущих стран, что осложняет интеграцию и исполнение международных обязательств Кыргызской Республики; риски коррупции и злоупотреблений – неоднозначные формулировки позволяют субъектам выбирать удобные трактовки, что снижает эффективность контроля.

Процесс по унификации и стандартизации понятийно-терминологической базы законодательства о недрах и смежных нормативных актов, обеспечит единообразие правоприменительной практики, повысит юридическую определенность и приведет национальное законодательство в соответствие с международными обязательствами Кыргызской Республики.

– **Отсутствие эффективного механизма государственного контроля за предоставлением прав на добычу песчано-гравийной смеси (далее ПГС) и суглинков.** Этот процесс связан с целым комплексом правовых, организационных и институциональных факторов.

Пробелы в законодательстве, регистрационный порядок предоставления права на добычу ПГС и суглинков не предусматривает полноценной процедуры оценки заявителя, проверки его технической, экологической и финансовой готовности, а также отсутствие требований таких как к лицензиатам, снижает уровень ответственности недропользователя. На практике недостаточная детализация нормативных актов по надзору за маломасштабной добычей, делегирование полномочий местным государственным администрациям, при отсутствии действенного надзора,

привело к росту незаконной добычи, потере управляемости процессом и увеличению числа нарушений, в том числе в части соблюдения экологических и технических стандартов.

Слабый институциональный контроль, выражается в ограниченности ресурсов уполномоченного государственного органа в сфере недропользования, а также органов местного самоуправления для систематического мониторинга. Дублирование функций между центральными и местными органами власти, приводит к неэффективности контроля. Отсутствие цифровых инструментов учета и мониторинга добычи, также приводит к неточности статистики и невозможности отследить реальный объем добычи.

Экономические факторы, ПГС и суглинки относятся к материалам повседневного спроса (строительство дорог, жилья и инфраструктуры), поэтому субъекты предпринимательства часто начинают деятельность без должного контроля и отчетности. Упрощенный порядок регистрации создает высокий уровень теневой добычи и недоимки налоговых и неналоговых платежей.

Экологические и социальные аспекты. Существующее правовое регулирование не предусматривает достаточных норм контроля за соблюдением экологических требований, технологических условий добычи ПГС и суглинка, а затем уровней рекультивации земель. Это способствует увеличению числа правонарушений в сфере недропользования, в том числе нарушений прибрежных зон и разрушения русел рек, что может приводить к серьезным экологическим последствиям и деградации земель. Жалобы местных жителей и конфликты на местах часто не решаются своевременно из-за отсутствия действенного механизма реагирования.

Отсутствие цифровизации и прозрачности. Нет единой электронной системы учета и мониторинга, что делает невозможным онлайн-отслеживание объемов добычи и платежей. Доступ к информации о выданных свидетельствах ограничен, что снижает прозрачность и общественный контроль.

В итоге эффективный механизм государственного контроля отсутствует из-за несовершенной законодательной базы (регистрационный порядок вместо лицензирования), слабых возможностей госорганов по мониторингу, недостаточной прозрачности и цифровизации, а также экономической заинтересованности недропользователей в минимизации затрат;

– **Ограниченность сроков проектирования недропользования без возможности их гибкой корректировки на участках недр общегосударственного значения.** Развитие недропользования в Кыргызской Республике - это не просто добыча полезных ископаемых. Это стратегический инструмент роста экономики, создания рабочих мест и привлечения инвестиций. Однако правовое регулирование в этой сфере до сих пор сохраняет отдельные положения, которые тормозят реализацию даже самых перспективных проектов. Одним из таких вопросов является жесткая привязка сроков проектирования и начала освоения месторождений.

Согласно части 3 пункта 7 статьи 26 Закона «О недрах», недропользователь обязан в течение двух лет с момента получения лицензии выполнить условия лицензионного соглашения, включая проектирование и начало освоения участка. Исключение предусмотрено только для тех, кто получил права пользования недрами по результатам конкурса: в таких случаях сроки могут быть установлены более гибко - с учетом масштаба и специфики проекта.

На первый взгляд, норма кажется логичной. Государство хочет видеть результаты и не допустить бездействия недропользователей. Но реальная практика показала, что подход с фиксированным сроком в два года слишком жесткий и не учитывает сложность подготовки к освоению месторождений.

Большинство стратегических объектов в последние годы предоставлялись не через конкурсы, а по решениям Кабинета Министров Кыргызской Республики. Соответственно, на них распространяется вышеуказанная норма. И именно здесь возникает дисбаланс: у конкурсных недропользователей есть возможность согласовать разумные сроки, а у тех, кто получил права по решению Кабинета Министров Кыргызской Республики - нет.

Это приводит к целому ряду проблем. Во-первых, создается неравенство условий: компании, работающие на конкурсных участках, могут выстраивать долгосрочные планы, тогда как остальные вынуждены спешить, что зачастую ведет к формальному выполнению требований вместо качественной подготовки. Во-вторых, высокие риски утраты лицензий приводят к заморозке проектов и потере уже вложенных инвестиций. В-третьих, действующая норма снижает инвестиционную привлекательность отрасли.

В действительности два года с момента получения лицензии уходят в основном на подготовительные этапы: поиск стратегического партнера, разработку проектной документации, проведение экологических и промышленной экспертиз, урегулирование земельных вопросов, обеспечение социального пакета. Эти процессы требуют времени и тщательного подхода, и форсировать их невозможно без ущерба для качества проекта и доверия местного сообщества.

В связи с чем назрела необходимость законодательных изменений. Приведение нормы в соответствие с реальными потребностями отрасли позволит выровнять условия для всех недропользователей. Речь не идет о снятии контроля государства - напротив, речь идет о создании разумного, гибкого механизма, при котором сроки устанавливаются индивидуально, на основе аргументированных предложений компании и объективной оценки сложности проекта.

Такая практика соответствует международным стандартам. Во многих ресурсных юрисдикциях - от Канады до Казахстана - сроки проектирования и освоения месторождений определяются с учетом их геологических особенностей, инфраструктурной доступности и объема инвестиций.

Внесение изменений в закон не просто устранил правовой дисбаланс. Оно позволит ускорить освоение месторождений, привлечь больше

инвестиций, а значит, повысить налоговые поступления и обеспечить экономическое развитие регионов.

Гибкость сроков — это не уступка бизнесу, а инструмент для роста экономики страны. Государство, сохраняя контроль и прозрачность процедур, получит большее доверие инвесторов и ускорение темпов реализации проектов, которые сегодня тормозятся лишь из-за устаревшей формулировки нормы;

– **Отсутствие нормативного закрепления электронного аукциона на право пользования недрами.** На сегодняшний день процедура предоставления прав пользования недрами осуществляется исключительно в бумажной форме, что требует обязательного присутствия участников и уполномоченных органов в регионах.

Данная практика порождает ряд практических и регулятивных ограничений. Во-первых, она сопровождается значительными административными и организационными издержками, включая подготовку документации, проведение аукциона в физическом формате и оформление результатов. Во-вторых, бумажный документооборот снижает прозрачность и формальность процедур, создавая риск ошибок и субъективного влияния на исход аукциона. Для участников из удаленных регионов требование личного присутствия создает дополнительное административное препятствие, ограничивающее конкуренцию и доступ к участкам недр. Наконец, существующий порядок не предусматривает интеграцию с другими государственными информационными системами, что затрудняет проверку подлинности предоставляемого пакета документов, надзор и контроль за платежами.

В рамках реализации Указа Президента Кыргызской Республики №5 от 29 января 2021 года, направленного на реформирование горнодобывающей отрасли, Министерством природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики было разработано Временное положение о порядке проведения электронного аукциона на получение прав пользования недрами, демоверсия информационной системы и техническое задание. Проведены согласования с профильными министерствами, обеспечено финансирование, заключены договоры на разработку и тестирование системы.

Однако действующая нормативно-правовая база закрепляет исключительно бумажный формат проведения аукционов, что делает невозможным полноценное использование цифровой платформы

– **Проблемы лицензирования права пользования недрами с целью вторичной переработки техногенных образований.** В последние годы особое внимание уделяется рациональному использованию ресурсов, в том числе вторичной переработке техногенных образований - хвостохранилищ, отвалов вскрышных и пустых пород, которые образуются в процессе добычи полезных ископаемых. Эти образования содержат значительные количества минерального сырья, которое можно переработать и использовать повторно, снижая экологическую нагрузку и повышая экономическую эффективность отрасли. Однако законодательство и практика лицензирования

недропользования пока не обеспечивают полноценного стимулирования такой деятельности, что создает ряд проблем.

Одной из основных трудностей является неопределенность терминологии и правового статуса техногенных образований. В законе «О недрах» и других нормативных актах полностью не раскрыто или отсутствует единое определение «техногенных образований» и «отвалов», «вскрышных» и «пустых пород».

Второй важной проблемой является неопределенность собственности и порядка использования ресурсов техногенных образований. Полезные компоненты, содержащиеся в отвалах и хвостах, формально остаются собственностью государства, что требует участия государственных органов при выдаче лицензий. Частные инвесторы не всегда понимают, кто имеет приоритет в получении права на переработку и как регулируется переход права собственности на извлеченное сырье. Отсутствие прозрачности и единых правил создает барьеры для развития вторичной переработки.

Кроме того, порядок лицензирования не всегда учитывает специфику переработки техногенных образований. В действующем законодательстве деятельность по извлечению ресурсов из хвостохранилищ и отвалов либо напрямую не предусмотрена, либо регулируется расплывчато. Недостаток четких критериев и процедур приводит к неоднородной практике выдачи лицензий и замедляет реализацию проектов.

Не менее важным фактором является отсутствие единого реестра техногенных образований. Без систематизированной информации о количестве, составе и объемах техногенных ресурсов невозможно корректно оценить экономическую целесообразность проектов, определить условия и срок действия лицензий.

Проблемы усугубляются разрозненностью полномочий государственных органов. Переработка техногенных образований пересекается с экологическим, санитарным и промышленным регулированием, и отсутствие согласованных процедур приводит к дублированию требований, затягиванию сроков согласований и неопределенности для инвесторов. К этому добавляется нехватка квалифицированных кадров и экспертиз, способных оценивать проекты переработки техногенных образований с точки зрения технологии и экологии.

Наконец, экономические и социальные аспекты также остаются слабо урегулированными. Неясны налогообложения для вторичной переработки, так как в соответствии со статьей 349 Налогового кодекса Кыргызской Республики, субъект, перерабатывающий отходы горного, обогатительного, металлургического производства, освобождаются от уплаты налогов (бонуса) за пользование недрами, при этом бонус в соответствии с пунктом 1 статьи 348 Налогового кодекса Кыргызской Республики, является разовым платежом за право пользования недрами с целью поисков, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых.

Таким образом, проблемы лицензирования вторичной переработки техногенных образований в Кыргызской Республике комплексны: они

включают правовую неопределенность, недостаток нормативной базы, отсутствие реестра ресурсов, нехватку стандартов и экспертов, а также неясность экономических условий. Для их преодоления необходим комплексный подход: уточнение терминологии, создание отдельного лицензионного режима, введение единого реестра техногенных образований, стандартизация процедур оценки и контроля. Только системное решение этих проблем позволит эффективно использовать вторичные минеральные ресурсы, снижать экологические риски и повышать инвестиционную привлекательность горнодобывающего сектора страны.

– **Отсутствие ограничений на возможность предоставления лицензий в качестве предмета залога.** В настоящее время законодательство Кыргызской Республики, включая Закон «О недрах», позволяет передавать лицензии на пользование недрами в залог. На практике этот механизм не используется в полной мере, поскольку отсутствуют единые процедуры оформления и контроля таких договоров. Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики ведет Государственный реестр договоров залога лицензий.

Несмотря на наличие реестра, текущая норма создает правовую неопределенность. При передаче лицензии в залог третьим лицам, которые не участвовали в конкурсных процедурах и не подотчетны государству, это затрудняет контроль Министерства над соблюдением лицензионных обязательств. На сегодняшний день в залоге числится более двадцати лицензий.

Сохранение норм о залоге лицензий осложняет управление стратегически важными ресурсами и затрудняет реализацию требований законодательства в части рационального и безопасного использования недр. Исключение этих положений из Закона «О недрах» и связанных нормативных актов позволит упорядочить оборот лицензий, закрепить их статус как государственных прав, а также централизовать контроль за их использованием. Такая мера укрепит правовую определенность, обеспечит прозрачность процедур и повысит эффективность государственного регулирования в сфере недропользования.

2. Масштаб проблем:

Разработка и принятие нормативного правового акта в сфере недропользования неизбежно затрагивает широкий круг субъектов предпринимательской деятельности. Масштаб вовлеченных сторон демонстрирует значимость предлагаемых изменений и необходимость комплексного подхода к регулированию.

Наиболее многочисленную группу составляют предприниматели, занимающиеся добычей ПГС и суглинков. Согласно предоставленным данным районных государственных администраций по состоянию на конец 2-го квартала 2025 года, выдано 1494 свидетельств на право добычи.

№ п/п	По областям	Количество выданных свидетельств
1.	Жалал-Абадская область	175

2.	Ошская область	122
3.	Баткенская область	58
4.	Иссык-Кульская область	108
5.	Нарынская область	79
6.	Талаская область	47
7.	Чуйская область	158
Итого:		1494

Так, только в отдельных районах Чуйской области количество выданных свидетельств достигает нескольких десятков: в Ысык-Атинском районе зарегистрировано 56 свидетельств, в Аламудунском – 54; в Жалал-Абадской области: в Ноокенском районе – 51, в Сузакском – 45, в Кадамжайском районе Баткенской области – 41. Это означает, что малый и средний бизнес по всей Кыргызской Республике напрямую вовлечен в сферу, где наблюдаются серьезные пробелы в правовом регулировании и контроле.

Особое внимание заслуживает вопрос лицензий, переданных в залог. Так согласно Государственному реестру, в период с вступления в законную силу действующего Закона Кыргызской Республики «О недрах», было зарегистрировано 70 лицензии переданных по договору залога. На сегодняшний день в залоге находится 20 действующих лицензий, из них 5 – на драгоценные металлы, 2 – на подземные воды, 13 – на неметаллы. Это указывает на то, что не малое количество субъектов предпринимательства используют данный инструмент, а фактически круг вовлеченных сторон на много шире, так как в процесс вовлечены и залогодержатели. Это создает правовую неопределенность и риск утраты контроля государства над использованием стратегически важными ресурсами. Масштаб проблемы средний, но она обладает высокой чувствительностью для государственного регулирования. Также, речь идет не только о конкретных компаниях, но и о финансовых организациях, для которых правовая неопределенность в этом вопросе создает дополнительные риски.

Реестр участков недр общегосударственного значения, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики от 25.11.2024 года № 349, включает 28 рудных, 4 нерудных и 10 угольных месторождений. Эти объекты имеют стратегическое значение для экономики страны и требуют комплексного подхода к подготовке к освоению.

Согласно части 3 пункта 7 статьи 26 Закона Кыргызской Республики «О недрах», государственные предприятия и хозяйствующие субъекты, получившие права пользования недрами, обязаны завершить проектирование и приступить к освоению участка в течение двух лет. Исключение сделано только для объектов, полученных по результатам конкурса, где сроки могут быть согласованы с учетом масштаба и специфики проекта.

На практике большинство крупных участков предоставляется государственным предприятиям и хозяйствующим субъектам по решению Кабинета Министров Кыргызской Республики. Двухлетний срок не учитывает сложность подготовки: разработку проектной документации, проведение

экологических и технических экспертиз, урегулирование земельных вопросов, привлечение инвесторов. Установление гибких сроков проектирования для всех участников позволит выровнять условия, повысить качество подготовки к освоению, ускорить реализацию стратегически значимых для средних и крупных месторождений и сохранить контроль государства за соблюдением лицензионных обязательств.

Отдельно следует выделить переработку техногенных образований. В стране насчитывается более девяноста хвостохранилищ и отвалов, представляющих значительный экономический и экологический потенциал. Однако в отсутствие реестра и четкой правовой базы фактическая предпринимательская активность в этой сфере ограничена. Несмотря на это, десятки компаний проявляют интерес к переработке техногенных ресурсов, что делает данное направление перспективным при условии законодательных изменений.

Так по состоянию на 01.01.2025 года на Государственном балансе запасов полезных ископаемых, с целью вовлечения их в дальнейшую переработку, числятся следующие техногенные объекты и содержащиеся в них полезные ископаемые:

1. Отвалы золото - молибденовых отходов ОАО «КГРК», г. Кара-Балта Чуйской области, содержащие: руда - 4,4 тыс. тонн, золото-36 кг, серебро- 0,28 тонн, молибден - 113 тонн. Не пролицензировано.

2. Хвостохранилища Терексайского и Терекканского месторождений (№1, №2, №3), содержащие: руда - 3153 тыс. тонн, золото - 2959,1 кг. Лицензиат - ОАО «Кыргызалтын».

3. Хвостохранилище № 1 месторождения Макмал, с запасами: руда - 11832 тыс. тонн, золото - 5368,5 кг. Лицензиат - ОсОО «Макмал Голд Компани».

4. Хвостохранилища № 4 и № 5 филиала рудника «Солтон-Сары», с запасами: руда - 550,6 тыс. тонн, золото - 711,5 кг. Лицензиат - ОАО «Кыргызалтын».

Также ОсОО «Макмал Голд Компани» произведена оценка породных отвалов на месторождении Макмал, где в соответствии с протокольным решением ГКЗ КР от 14 апреля 2022 года № 1755, учет золота ведется по самому месторождению Макмал. Запасы на 01.01.2024 г.: руда 3532,6 тыс. тонн, золото - 2197,8 кг.

На основании вышеизложенного, можно утверждать, что проект нормативного акта затрагивает широкий спектр предпринимательских субъектов: более тысячи предприятий малого и среднего бизнеса, связанных с добычей ПГС и суглинков, более двадцати компаний, передавших лицензии в залог, несколько десятков крупных инвесторов, работающих на стратегических объектах, а также потенциальных участников проектов по переработке техногенных образований. В совокупности речь идет о большом количестве хозяйствующих субъектах, чьи интересы прямо или косвенно связаны с предлагаемыми изменениями.

Масштаб вовлеченности подтверждает, что законодательные изменения окажут системное воздействие на предпринимательскую деятельность, что требует тщательной проработки норм, их прозрачности и предсказуемости.

3. Основания для изменения регулирования

Сохранение действующего порядка регулирования в сфере недропользования приведет к дальнейшему углублению существующих проблем и может повлечь за собой последствия для правовой системы, экономики, экологии и социальной стабильности. Уже сегодня наблюдается рост масштабов теневой добычи строительных материалов, которая осуществляется преимущественно в упрощенном регистрационном порядке. По данным районных администраций, количество выданных свидетельств на добычу песчано-гравийной смеси превышает тысячу, при этом фактические объемы добычи остаются неучтенными, а бюджет недополучает значительные суммы налогов и неналоговых платежей. Если подобная практика сохранится, то доля «серого» сектора в отрасли будет только увеличиваться, что приведет к снижению доходной базы государства и росту коррупционных рисков.

Другим важным аспектом является утрата государством контроля над стратегическими ресурсами. Существующая возможность передачи лицензий в залог без детально прописанных механизмов регулирования создает риск фактической передачи права пользования недрами третьим лицам, которые не участвовали в процедурах по получению лицензии на право пользования недрами в соответствии со статьей 22 Закона Кыргызской Республики «О недрах». Подобная ситуация подрывает принципы прозрачности, так как государство теряет рычаги воздействия на ключевые процессы освоения минерально-сырьевой базы. Это также чревато ростом судебных споров и усугублением правовой неопределенности.

Инвестиционный климат в условиях действующих норм подвергается риску. Жесткая фиксация сроков проектирования и освоения месторождений без учета объективных факторов, таких как привлечение финансирования, сложность геологических условий и необходимость экологических экспертиз, фактически отпугивает потенциальных инвесторов. В условиях региональной конкуренции за капитал страна рискует потерять стратегические проекты, способные обеспечить рост занятости и поступлений в бюджет.

Одним из практических оснований для пересмотра действующего законодательства является ситуация с использованием техногенных образований, в частности отвалов вскрышных и вмещающих пород для производственных и технологических нужд. Горнодобывающие компании постоянно сталкиваются с проблемой применения собственных отвалов в качестве строительного материала для создания и поддержания инфраструктуры (дороги, сооружения, площадки и т.д.), проведения подготовительных и основных работ. Такой материал обладает очевидными преимуществами: он находится в наличии на участке, не требует транспортировки, соответствует необходимым техническим показателям, способствует увеличению безотходности производства и снижает затраты материальных и человеческих ресурсов на создание необходимого материала.

Кроме того, использование таких пород уменьшает объем отходов, складываемых на территории предприятия, что имеет положительный экологический эффект.

Однако данный вопрос периодически поднимается со стороны надзорных органов, поскольку в действующем законодательстве не прописан и не регламентирован порядок использования техногенных образований. Отсутствие четких норм порождает правовую неопределенность, создает риски для предприятий и снижает эффективность производственной деятельности. Именно поэтому формирование правовых основ регулирования вторичной переработки и использования техногенных образований становится необходимым условием повышения устойчивости горнодобывающей отрасли.

Правовая база, регулирующая сферу недропользования, также имеет очевидные недостатки. Разрозненная терминология, отсутствие унифицированных определений и пробелы в регулировании отдельных направлений, таких как использование вскрышных пород или переработка техногенных образований, препятствуют правоприменительной практике и создают благоприятную среду для ведения незаконной деятельности и коррупционных злоупотреблений. Наличие подобных пробелов противоречит принципам правовой определенности и препятствует приведению законодательства в соответствие с международными стандартами, что особенно важно в условиях участия Кыргызской Республики в интеграционных процессах.

Все вышесказанное указывает на то, что необходимость изменения регулирования носит не только экономический и правовой, но и политический характер. Так, Указ Президента Кыргызской Республики от 29 января 2021 года № 5 прямо определяет приоритет реформирования горнодобывающей отрасли, что подтверждает наличие политической воли к трансформации. Одновременно высокий спрос на строительные материалы, вызванный реализацией масштабных инфраструктурных проектов, делает реформу крайне актуальной в настоящий момент.

Таким образом, основания для изменения регулирования являются системными и неотложными. Игнорирование существующих проблем приведет к усугублению экономических потерь, росту правовой неопределенности, ухудшению экологической ситуации и снижению доверия со стороны общества и инвесторов. Законодательные изменения должны быть направлены на устранение пробелов, создание прозрачных и гибких правил, внедрение цифровых инструментов контроля и формирование современного режима недропользования, отвечающего национальным интересам и международным стандартам.

4. Международный опыт

Опыт зарубежных государств, в том числе стран СНГ, подтверждает эффективность цифровизации процедур и правового регулирования в сфере недропользования. Наиболее релевантным для Кыргызской Республики является опыт Российской Федерации и Республики Казахстан, где успешно

внедрены электронные аукционы как основная форма предоставления права пользования недрами, а также прошли схожий путь реформирования законодательства в этой сфере, и их опыт имеет прямое значение для выработки национальных решений.

Республика Казахстан. После обретения независимости, как и другие страны постсоветского пространства, унаследовал советскую модель регулирования недропользования. Уже в 1992 году был принят первый Кодекс о недрах, который закрепил основы лицензирования и государственного контроля. Однако практика показала его фрагментарность и необходимость модернизации.

Ключевой вехой стало принятие 27 декабря 2017 года нового Кодекса «О недрах и недропользовании», вступившего в силу с 29 июня 2018 года. Этот документ заменил собой разрозненные акты и стал современным фундаментом для регулирования отрасли. В нём были закреплены принципы прозрачности, открытости информации и перехода к международным стандартам отчётности по запасам (CRIRSCO). Важным шагом стал также пересмотр порядка предоставления прав пользования недрами — от сложных согласований к более прозрачной системе лицензий и электронных аукционов.

Уже 1 сентября 2020 года Казахстан официально запустил сервис для проведения аукционов в электронном формате. Это решение сделало торги более прозрачными, сократило административные барьеры и повысило доверие инвесторов. В последующие годы страна активно цифровизировала сферу недропользования: к 2024–2025 годам создана единая цифровая платформа, объединяющая функции публикации карт, данных по участкам и проведения электронных торгов.

Таким образом, Казахстан прошёл путь от советской системы учёта и контроля к современному, конкурентному и технологически оснащённому регулированию, сохранив государственный контроль, но сделав его гибким и инвестиционно привлекательным.

Российской Федерации. Базовый документ был принят значительно раньше. Уже 21 февраля 1992 года вступил в силу Федеральный закон «О недрах», который закрепил принцип государственной собственности на недра и определил правовые основы лицензирования. Несмотря на многочисленные поправки, этот закон до сих пор остаётся главным нормативным актом в сфере недропользования.

Важным дополнением стало принятие 24 июня 1998 года Федерального закона «Об отходах производства и потребления», который создал базу для регулирования обращения промышленных и горнодобывающих отходов. Это заложило основу для включения в правовую систему вопросов переработки хвостов и техногенных образований, хотя интеграция с горным законодательством оставалась ограниченной.

Серьёзные изменения были внесены в 2013 году Федеральный закон «О недрах» добавили новые положения о сроках лицензий, финансовых механизмах и порядке внесения регулярных платежей. Эти поправки отразили потребность адаптировать систему к меняющимся экономическим реалиям.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2014 года № 1314 «О порядке организации и проведения аукционов на право пользования недрами», с 2015 года внедрена система электронных аукционов, проводимых на Едином портале государственных и муниципальных услуг (www.gosuslugi.ru). Электронный формат торгов позволил:

- минимизировать коррупционные риски и исключить субъективный фактор аукционных комиссий;
- обеспечить равный и открытый доступ всех участников к торгам вне зависимости от региона;
- ускорить процесс рассмотрения заявок и заключения лицензий.

Особого внимания заслуживают инициативы последних лет: в 2019 году в Государственную Думу РФ был внесён законопроект, направленный на стимулирование переработки техногенных образований и упрощение лицензирования вторичной переработки. Несмотря на активные обсуждения, комплексное решение пока не принято, а на практике переработка хвостов и отвалов сталкивается с финансовыми и экологическими барьерами.

Сравнительный анализ и значение для Кыргызстана. Казахстанский опыт показывает, как комплексная кодификация и цифровизация способны сделать отрасль прозрачной и более привлекательной для инвесторов. Россия, в свою очередь, демонстрирует устойчивость базового законодательства, но также выявляет проблемы, связанные с фрагментарностью регулирования переработки техногенных образований и ограничениями в обороте прав.

Кыргызская Республика, руководствуясь этими примерами, уже реализует пилотную стадию электронных аукционов, в рамках Временного положения. Настоящий законопроект будет направлено на закрепление правового режима таких аукционов на постоянной основе с учетом международной практики, минимизации административных барьеров и внедрения цифровых решений в сфере недропользования.

Таким образом, международный опыт подтверждает: реформирование законодательства в сфере недропользования должно сочетать правовую определённость, цифровизацию процедур и ясное регулирование переработки техногенных образований.

II. Описание предлагаемого регулирования

5. Цель государственного регулирования

Цель предлагаемого регулирования заключается в устранении правовой неопределенности, которая сложилась в сфере обращения с техногенными образованиями, а также в модернизации действующих процедур предоставления прав пользования недрами. На практике горнодобывающие компании сталкиваются с ситуацией, когда использование собственных отвалов вскрышных и вмещающих пород для собственных не имеет нормативного закрепления. Это приводит к противоречивой правоприменительной практике и периодическим спорам с контролирующими органами.

Регулирование направлено на установление единой понятийно-терминологической базы, которая позволит четко разграничить категории отходов и вторичных ресурсов. Одновременно требуется закрепление правовых механизмов переработки и повторного использования техногенных образований, что обеспечит рациональное недропользование, снижение объемов складированных отходов и повышение эффективности производственной деятельности.

Не менее важной задачей является внедрение современных процедур предоставления прав на недропользование. Использование электронных аукционов, открытых реестров и цифровых систем контроля создаст условия для прозрачности, добросовестной конкуренции и снижения коррупционных рисков.

Таким образом, цель предлагаемого регулирования заключается в создании современной и устойчивой правовой модели недропользования, которая обеспечит:

- правовую определенность для субъектов отрасли и государственных органов;
- формирование условий для эффективной вторичной переработки и использования техногенных образований;
- повышение инвестиционной привлекательности за счет стабильных и прозрачных процедур;
- соблюдение экологических стандартов и принципов устойчивого развития.

6. Предлагаемое регулирование

Предлагаемые изменения направлены на формирование современной, прозрачной и устойчивой системы правового регулирования недропользования в Кыргызской Республике. Законопроект устраняет существующие пробелы и правовую неопределенность, создавая условия для эффективного управления стратегическими ресурсами и привлечения инвестиций.

Прежде всего, проектом предусматривается приведение в соответствие понятийную часть законодательства. Единые определения ключевых понятий позволят исключить неоднозначные трактовки норм, обеспечат предсказуемость правоприменительной практики.

Важным шагом станет переход от свидетельства к лицензионному порядку добычи песчано-гравийной смеси и суглинков. Лицензирование создаст действенный механизм государственного контроля, обеспечит прозрачный учет объемов добычи и платежей, а также снизит масштабы теневого сектора. Дополнительно внедряются требования к технической, экологической и финансовой готовности заявителей, что повысит ответственность недропользователей и минимизирует экологические риски.

Особое внимание уделено к электронной процедуре предоставления прав на недропользование. Законопроект закрепляет проведение аукционов в электронном формате с использованием современной цифровой платформы, интегрированной с государственными информационными системами. Это

решение обеспечит открытость и прозрачность процедур, равный доступ всех участников, включая субъекты из удаленных регионов, и сократит административные и временные издержки как для бизнеса, так и для государства.

Не менее значимой мерой является установление гибких сроков проектирования и освоения участков недр общегосударственного значения. Вместо двухлетнего периода, сроки будут определяться с учетом сложности проекта, объема инвестиций и инфраструктурных особенностей. Такой подход позволит выровнять условия для всех недропользователей, повысить качество подготовки проектов.

Законопроект также формирует правовые основы регулирования переработки техногенных образований — хвостохранилищ, отвалов и вскрышных пород. Вводится их четкий правовой статус и единый государственный реестр, содержащий информацию о составе и объемах ресурсов. Это позволит лицензировать переработку техногенных объектов, установить экологические и технологические стандарты контроля, стимулировать рациональное использование минеральных ресурсов и сокращение накопленных отходов.

Еще одной ключевой мерой является исключение возможности передачи лицензий в залог. Лицензия закрепляется как исключительное право государства, что позволит централизовать учет и контроль, устранить правовую неопределенность и минимизировать риски утраты контроля над стратегически важными ресурсами.

Наконец, законопроект предусматривает масштабную цифровизацию отрасли. Создается единая информационная система учета, мониторинга и контроля добычи и переработки полезных ископаемых, обеспечивающая автоматизацию административных процедур, открытый доступ к информации и оперативный надзор за деятельностью недропользователей.

В совокупности предлагаемые меры формируют современную модель регулирования недропользования, которая сочетает правовую определенность, прозрачность и цифровые инструменты управления. Это позволит повысить инвестиционную привлекательность отрасли, увеличить поступления в бюджет, снизить экологические риски и укрепить доверие бизнеса и общества к государственным органам.

7. Оценка вероятных социальных и экономических последствий регулирования

7.1. Реализация проекта нормативного правового акта позволит достичь заявленных целей регулирования в полном объеме.

Внедрение унифицированной терминологии обеспечит единообразие правоприменительной практики и устранит правовую неопределенность.

Переход от регистрационного к лицензионному порядку добычи ПГС и суглинков создаст действенный механизм государственного контроля и снизит масштабы теневой добычи.

Закрепление электронных аукционов повысит прозрачность процедур, расширит конкуренцию и снизит административные издержки.

Установление гибких сроков проектирования и освоения недр общегосударственного значения обеспечит равенство условий для инвесторов и позволит ускорить запуск стратегических проектов.

Правовое регулирование вторичной переработки техногенных образований будет способствовать рациональному использованию ресурсов, снижению экологической нагрузки и привлечению дополнительных инвестиций.

Исключение возможности передачи лицензий в залог устранил риски утраты контроля государства над использованием стратегически важных ресурсов.

Таким образом, принятие нормативно правового акта приведет к формированию устойчивой, прозрачной и современной системы регулирования недропользования, что позволит повысить инвестиционную привлекательность отрасли, увеличить поступления в бюджет, снизить экологические риски и укрепить доверие общества и бизнеса к государственным институтам, упростить административные процедуры, сократить коррупционные и теневые практики.

7.2. Принятие акта окажет позитивное и негативное воздействие на экономику, социальный сектор и экологию.

Так, при воздействии на экономику: повысится инвестиционная привлекательность горнодобывающей отрасли за счет гибких сроков проектирования и освоения месторождений; увеличатся поступления в государственный и местный бюджеты от легальной добычи ПГС, суглинков и вторичной переработки техногенных образований; снизятся административные издержки для бизнеса через внедрение электронных аукционов; приведет к развитию малого и среднего бизнеса, связанного с добычей строительных материалов, но при этом, возможны затраты и расходы предпринимателей на адаптацию к новым лицензионным требованиям; затраты государственного органа на внедрение цифровых систем и контроль за соблюдением новых процедур.

При воздействии на социальную сферу: создаются новые рабочие места в горнодобывающей отрасли и смежных сферах; повышается социальная защищенность населения через улучшение экологической безопасности и снижение конфликтов вокруг незаконной добычи; усиливается доверие общества к государственным институтам благодаря прозрачным процедурам лицензирования и контроля. При этом создается социальное напряжение в регионах из-за перехода на лицензионный порядок и ограничения «серой» добычи, а также необходимость обучения местного самоуправления и предпринимателей новым процедурам и цифровым инструментам.

При воздействии на экологию: снижаются экологические нагрузки за счет регулирования вторичной переработки техногенных образований и контроля за рекультивацией земель; улучшаются состояния берегов и русла рек, а также земель в результате соблюдения экологических требований добычи; повышается экологическая ответственность недропользователей через лицензирование.

8. Оценка затрат и выгод

1. Сопротивление предпринимателей переходу на лицензионный порядок и цифровой учет.

Меры смягчения: установление поэтапного переходного периода для внедрения новых требований.

2. Недостаточная готовность уполномоченных государственных органов к контролю и мониторингу.

Меры смягчения: Усиление кадрового и технического потенциала государственных органов; внедрение автоматизированной системы учета и контроля; регулярное повышение квалификации сотрудников органов государственного надзора.

3. Несоблюдение экологических и технологических требований при добыче и переработке техногенных образований.

Меры смягчения: Введение регулярного экологического контроля и проверок соблюдения технологических стандартов; применение штрафов, разработка и утверждение Порядка использования вторичной переработки техногенных образований.

4. Задержки внедрения электронных аукционов и цифровых систем учета.

Меры смягчения: Проведение тестирования и пилотных запусков систем; обеспечение технической поддержки и обновления программного обеспечения; создание резервных процедур для обеспечения непрерывного функционирования системы.

9. Оценка реализационных рисков

Оценка реализационных рисков

Внедрение предлагаемого регулирования предполагает возможное возникновение ряда рисков, которые могут затруднить его практическую реализацию. Выявление и своевременное управление этими рисками позволит снизить вероятность их наступления и обеспечить достижение целей регулирования.

Прежде всего, существует риск неоднозначного толкования норм. Новые требования могут по-разному интерпретироваться как субъектами предпринимательства, так и государственными органами. В результате возможны коллизии, задержки при исполнении обязанностей и рост числа споров. Для снижения данного риска необходимо заранее подготовить разъяснения уполномоченного органа, разработать подзаконные акты и обеспечить унификацию терминологии.

Вторым значимым фактором является риск недостаточной готовности государственных органов к практическому исполнению новых функций. В условиях ограниченных ресурсов и кадров может возникнуть перегрузка уполномоченных органов, что приведёт к задержкам в предоставлении услуг, увеличению сроков рассмотрения заявлений и жалоб. Для минимизации риска требуется организационное укрепление компетентных подразделений, подготовка и обучение

специалистов, а также внедрение электронных процедур для упрощения администрирования.

Необходимо учитывать и риск увеличения затрат для предпринимателей. Введение новых требований может повлечь дополнительные расходы на лицензирование, отчётность или техническое оснащение. Это способно вызвать негативное восприятие регулирования и стремление уклоняться от его исполнения. Для снижения данного риска целесообразно предусмотреть переходный период, а также возможность применения упрощённых процедур для малого и среднего бизнеса.

Кроме того, существует риск коррупционных проявлений. Если процедуры будут слишком сложными или зависимыми от субъективного решения должностного лица, это создаст условия для злоупотреблений. Для предотвращения необходимо закрепить максимально прозрачные правила, внедрить цифровые сервисы и установить контроль за действиями должностных лиц, включая общественный мониторинг.

Таким образом, реализация предлагаемого регулирования требует системного подхода к управлению рисками. Разработка разъяснений, укрепление институциональных возможностей органов власти, установление переходных периодов для бизнеса и внедрение электронных процедур позволят обеспечить правовую определённость, снизить административную нагрузку и повысить доверие к регулированию со стороны общества и предпринимателей.

10. Оценка воздействия на конкуренцию

Основные выводы оценки воздействия на конкуренцию:

1. Повышение прозрачности процедур предоставления прав пользования недрами через внедрение электронных аукционов и переход на лицензирование снижает барьеры для новых участников рынка, что способствует росту конкуренции.

2. Унификация терминологии и стандартизация норм обеспечивают единообразное правоприменение, исключают правовую неопределённость создавая равные условия для всех участников.

3. Введение гибких сроков проектирования и освоения месторождений позволяет равномерно распределить возможности между предпринимателями, предотвращая монополизацию стратегических участков.

4. Регулирование вторичной переработки техногенных образований открывает дополнительные сегменты рынка для частных инвесторов, стимулирует конкуренцию в сфере переработки минерального сырья и снижает зависимость от первичной добычи.

5. Единый реестр и запрет на залог лицензий ограничивает возможность чрезмерного влияния отдельных субъектов на рынок через передачу прав третьим лицам, что поддерживает здоровую конкуренцию и прозрачность отрасли.

11. Обоснование выбора предлагаемого регулирования

Предлагаемый нормативный правовой акт направлен на создание современной, прозрачной и эффективной системы регулирования недропользования в Кыргызской Республике. Унификация терминологии и стандартизация норм повышают правовую определенность, снижают коррупционные риски и обеспечивают единообразие правоприменительной практики. Переход на лицензионный порядок добычи и внедрение цифрового мониторинга позволяют контролировать объемы добычи и своевременное поступление платежей, а внедрение электронных аукционов упрощает доступ к недрам и расширяет конкуренцию.

Регулирование способствует повышению инвестиционной привлекательности отрасли через гибкие сроки проектирования и освоения месторождений, а также стимулирует переработку техногенных образований, обеспечивая рациональное использование ресурсов и снижение затрат. Контроль за экологической безопасностью и рекультивацией земель снижает нагрузку на окружающую среду, а запрет на передачу лицензий в залог укрепляет государственный надзор и управляемость стратегическими ресурсами. В совокупности это обеспечивает устойчивое развитие отрасли, рост инвестиций, защиту экологии и повышение доверия общества к государственным институтам.

12. Приложение

К аналитической записке прилагаются:

- развернутая оценка ожидаемых экономических последствий для предлагаемого регулирования (при необходимости);
- информационно-справочные материалы, иная информация, необходимая для иллюстрации выводов и рекомендаций проведенного анализа регулятивного воздействия (по усмотрению рабочей группы);
- особые мнения отдельных членов рабочей группы (при наличии);
- приказ о рабочей группе по АРВ;
- письмо от представителей бизнес-ассоциаций, подтверждающее их делегирование для участия в проведении АРВ.

Рекомендуемый размер всей аналитической записки - не более 15 страниц основного текста без учета приложений."