

СТАТЬИ

УДК 94:304.4(575.2)

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ В РЕГИОНАХ КЫРГЫЗСТАНА**Алтымышбаева Л.К.***Кыргызский государственный университет геологии, горного дела и освоения природных ресурсов имени академика У. Асаналиева, Бишкек, e-mail: altymyshbayeva@mail.ru*

В статье рассматриваются вопросы реализации социальной политики горнодобывающих предприятий в регионах современного Кыргызстана. Проблема изучения основных тенденций становления и развития социальной политики горнодобывающих предприятий Кыргызстана в условиях постсоветской трансформации экономики является одной из самых актуальных в современной отечественной науке. Цель статьи заключается в анализе процесса формирования социальной политики горнодобывающих предприятий в Кыргызстане на примере действующих золотодобывающих компаний. Дается краткая характеристика состояния горнодобывающей промышленности страны в период суверенного развития Кыргызстана, а также исследуется положительный опыт некоторых золотодобывающих компаний, осуществляющих программы социального развития местных сообществ. Особенно важным представляется исследование процесса реализации программ корпоративной социальной ответственности в горнодобывающих регионах, так как именно местные сообщества больше подвержены социальным и экологическим воздействиям деятельности горнодобывающей отрасли. В свете рассматриваемой проблемы, особый интерес представляет роль крупного золотодобывающего предприятия Кумтор в экономике страны и его вклад в социально-экономическое развитие регионов Кыргызстана. В заключении делается вывод о необходимости вовлечения всех местных заинтересованных сторон в процесс реализации региональных социально-экономических проектов.

Ключевые слова: горнодобывающая, золоторудное месторождение, социально-экономическое развитие, местные сообщества, социальная политика, социальный пакет, инвестиции, регионы

THE IMPLEMENTATION ISSUES OF SOCIAL POLICY IN MINING ENTERPRISES IN THE REGIONS OF KYRGYZSTAN**Altymyshbaeva L.K.***Kyrgyz State University of Geology, Mining and Natural Resources Development named after Academician U. Asanaliyev, Bishkek, e-mail: altymyshbayeva@mail.ru*

The article discusses the implementation of the Social Policy in Mining Enterprises in the Regions of Kyrgyzstan. The study of the Social Policy in the Kyrgyz mining enterprises becomes relevant and topical issue for the Kyrgyzstani science in the context of post-soviet transformative economy. The aim of the article is to analyze how the Social Policy in Mining Enterprises in Kyrgyzstan is shaped. The research is based on the data taken from existing Gold Mining Companies. The background study on the country's Mining Industry since the sovereignty of Kyrgyzstan, is presented. The research highlights the Social Programs of some Gold Mining Companies, that were implemented for the welfare of the Local Communities. The paper analyzes the implementation of social responsibility programs in the Mining Regions, since Local Communities are more susceptible to the social and environmental impacts of the Mining Industry. In light of the problem under consideration, the role of the large Kuntor gold mining enterprise in the country's economy and its contribution to the socio-economic development of the regions of Kyrgyzstan is of particular interest. To sum up, the research emphasizes that it is necessary to involve all local stakeholders in the implementation of regional social and economic projects.

Keywords: mining, gold deposit, social and economic development, local communities, social policy, social benefits, investments, regions

В условиях постсоветской трансформации экономики Кыргызской Республики горнодобывающая промышленность претерпела существенные изменения. После распада СССР, несмотря на достаточно обширный объем разведанных запасов золота и месторождений редких металлов горнодобывающая промышленность Кыргызстана пришла в кризисное состояние. К основным причинам кризисного развития горнодобывающей отрасли можно отнести: дефицит бюджетных и производственных ресурсов, недостаточное государственное финансирование, отсутствие

комплексной государственной горнодобывающей политики, несовершенство нормативно-правового регулирования в сфере недропользования, противоречия системы государственного управления, миграция квалифицированных специалистов-горняков, потеря рынка сбыта и ряд других проблем. Кризисное состояние экономики и социальной сферы в постсоветском Кыргызстане в период обретения политической независимости ощутимо снизило возможности государства в решении социально-экономических проблем развития местного населения горнодобывающих регионов. Рост

безработицы, бедность значительной части населения привели к резкому снижению уровня жизни и показателей социально-экономического развития регионов. Кроме того, реализация проектов в горнодобывающей отрасли также вызвали ряд заметных, как положительных, так и негативных социальных и экологических последствий для местных сообществ. В такой ситуации, безусловно, становится очевидным, что практика разрешения разнообразных социальных и экологических проблем, возникающих в процессе дальнейшей реализации горнодобывающих проектов, а также проблем противостояния и снижения протестного потенциала местного населения должна опираться на разработку и реализацию новой социальной политики, которая в большей мере соответствует современным реалиям.

Материалы и методы исследования

Источниковой базой статьи в основном послужили официальные документы государственных органов, обзорные аналитические исследования, материалы периодической печати, а также отчетная документация, размещенная на сайтах горнодобывающих предприятий. В основу методологической базы статьи положено использование основных принципов научного познания, в особенности принципа историзма, объективности, анализа и синтеза; аналитических и сравнительных методов, основанных на критическом анализе различных источников, рассматривающих вопросы реализации региональной социальной политики горнодобывающих предприятий в современном Кыргызстане.

Результаты исследования и их обсуждение

Состояние горнодобывающей промышленности Кыргызстана в условиях независимости. Как показывает анализ состояния золотодобычи в 1990–1999 гг., социально-экономические проблемы переходного периода затронули в значительной мере и золотодобывающую промышленность Кыргызстана. Макмальский золотодобывающий комбинат был практически единственным предприятием по производству золота (от 1 до 3,4 т в год) [1, с. 125].

Стало очевидным, что в условиях переходного периода к рыночной экономике золоторудные месторождения можно было освоить только с помощью зарубежных инвесторов. Поэтому одной из первоочередных задач государственной горнодобывающей политики Кыргызской Республики становится привлечение иностранных ин-

вестиций в разработку и освоение золоторудных месторождений.

Начиная с 1992 г., в золотодобывающую отрасль Кыргызстана начали приходить первые зарубежные инвестиции. Самым крупным инвестиционным горнодобывающим проектом стало золоторудное месторождение Кумтор. Данное золоторудное месторождение, запасы которого оценивались примерно более 300 т металла и производительностью более 650 тыс. унций золота в год, было введено в эксплуатацию в рамках Генерального соглашения по созданию проекта «Кумторзолото», подписанного 4 декабря 1992 г. между Правительством Кыргызской Республики и канадской корпорацией «Камеко» [2, с. 14].

В настоящее время горнодобывающая промышленность Кыргызской Республики представлена следующими отраслями: золотодобывающая промышленность; цветная металлургия; угледобывающая промышленность; нефтегазовая промышленность; месторождения строительных материалов. Доминирующей горнодобывающей отраслью по-прежнему является добыча золота, на долю которой приходится около 10% ВВП республики, 40% промышленного производства и 60% экспорта. Следует также отметить, что Кыргызстану среди стран СНГ принадлежит треть место по производству золота. За годы суверенного развития Кыргызской Республики крупнейшим национальным предприятием по освоению золоторудных месторождений стало открытое акционерное общество (ОАО) «Кыргызалтын». В состав данного предприятия входят: «Макмальский золотодобывающий комбинат»; «Терек-Сайский рудник»; «Рудник Солтон-Сары», «Аффинажный завод». Вместе с партнерами по совместным проектам и предприятиям «Кыргызалтын» производит более 97% золота Кыргызстана. В Кыргызстане разрабатываются 14 крупных коренных месторождений золота: Кумтор, Макмал, Солтон-Сары, Группа Терексайских месторождений, Талды-булак Левобережный, Джеруй, Куран-Жайлоо, Алтын-Жылга, Куру-Тегерек, Чаарат, Иштамберды, Бозымчак, Караказык [3].

Результаты исследований, проведенных в 2013 г. Национальным институтом стратегических исследований Кыргызской Республики, свидетельствуют о том, что «местные сообщества горнодобывающих регионов заинтересованы в сохранении безопасной экологической среды, улучшении социально-экономического положения жителей и регионов, увеличении местного бюджета, сохранении быта и национальных традиций. При этом местные

сообщества ограничены в ресурсах, имея только массовый человеческий потенциал, который активно используется в конфликтных ситуациях» [4, с. 24].

Вклад горнодобывающих предприятий в социально-экономическое развитие местных сообществ Кыргызстана. В целях реализации программ социально-экономического развития регионов и решения существующих проблем взаимодействия горнодобывающих компаний и местных сообществ, в 2012–2013 гг. был проведен ряд законодательных реформ, направленных на увеличение доходов местных бюджетов посредством введения системы распределения доходов от горнодобывающей отрасли и социального пакета.

В Законе Кыргызской Республики «О недрах» определяется, что «социальный пакет – это добровольное приглашение между недропользователем и местным органом самоуправления о содействии социально-экономическому развитию региона, на территории которого расположен объект недропользования общегосударственного значения, которое подготавливается на основе программы социально-экономического развития местного сообщества. При этом в социальный пакет входит программа инвестирования в социально-бытовые условия местного сообщества (подготовка кадров, трудоустройство местного населения, строительство инфраструктуры и другие условия), на территории которого находятся горнодобывающие проекты» [5].

Важно также подчеркнуть, что одним из возможностей для решения социально-экономических проблем местных сообществ горнодобывающих регионов стало создание региональных фондов развития. В соответствии с «Типовым положением о порядке формирования фондов развития регионов», утвержденным Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 ноября 2014 г. № 633, денежные средства региональных фондов развития могут использоваться только в целях социально-экономического развития.

Как видно из отчета ИПДО Кыргызской Республики, в 2018 г. государственную юридическую регистрацию прошли 43 Фондов развития регионов, из них 7 областных фондов и 36 районных фондов. В 2015–2017 гг. в республике фактически функционировали только 4 областных фонда и 18 районных фондов [6].

К настоящему времени Фонды регионального развития создаются в золотодобывающих регионах, охваченных деятельностью производственных филиалов и совместных предприятий ОАО «Кыргызалтын». Необ-

ходимо отметить, что размеры отчислений в фонды регионального развития зачастую зависят от экономических возможностей горнодобывающих предприятий. Например, в проекте Джеруй в Фонд Развития Таласской области, предполагается отчислять 3 млн долл. США в год в период после начала эксплуатации рудника. В настоящее время там уже действует микрокредитная организация, в которую инвестор вложил 1 млн долл. США; в проекте Талды-Булак Левобережный в Фонд развития Кеминского района предполагаются отчисления в размере 7 млн долл. США с реализованной унции. Действующая микрокредитная организация в настоящее время владеет фондом в размере 40 тыс. долл. США. Можно также отметить, что ОАО «Кыргызалтын» и его филиалы оказывают поддержку местным товаропроизводителям путем закупки у них в первоочередном порядке сельскохозяйственных продуктов. На эти цели ежегодно направляются не менее 13–44 млн сомов [7].

В свете рассматриваемой проблемы, особый интерес представляет роль золотодобывающего предприятия Кумтор в экономике страны и его вклад в социально-экономическое развитие регионов Кыргызстана. По официальным данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, в 2018 г. доля «Кумтора» в ВВП страны составила 8,6%; а доля в общем объеме промышленного производства – 18,14%. Таким образом, Кумтор является самым крупным горнодобывающим предприятием, инвестором и налогоплательщиком в Кыргызстане. Всего за период деятельности компании Кумтор с 1994 по 2018 гг. в бюджет страны было выплачено более 3 миллиарда 774 миллиона долларов [8].

Как отмечается в исследовании Института государственного управления и политики при Университете Центральной Азии, «вклад Кумтора в государственный бюджет является ключевым каналом оказания поддержки социальному развитию Кыргызстана» [9].

Приоритетным направлением социальной политики «Кумтор Голд Компани» является реализация проектов, направленных на социально-экономическое развитие Иссык-Кульской области. В процессе осуществления своих региональных проектов компания основывается на Стратегию по устойчивому развитию Иссык-Кульской области. Так, в целом социальные проекты «Кумтор Голд Компани» реализуются в сфере поддержки четырех основных направлений развития Иссык-Кульской обла-

сти: развитие аграрного сектора; поддержка роста и разнообразия малого и среднего бизнеса; взаимодействие с молодежью в области и поддержка образовательных инициатив; экология.

«Кумтор Голд Компани» начала реализацию нескольких инициатив по решению социальных и экологических последствий горнодобывающей деятельности. Она отчисляет средства на реализацию различных проектов по наращиванию социально-экономического потенциала в Кыргызстане. По условиям самого последнего соглашения с Правительством Кыргызской Республики переводит 1% от своего общего валового дохода в Фонд развития Иссык-Кульской области. Также компания создала Общественный фонд микрокредитования «Кумтор» и оказывает финансовую поддержку некоторым местным комитетам [10, с. 31–32].

Одной из важных составляющих расходов на реализацию региональной социальной политики ЗАО «Кумтор Голд Компани» является финансирование инфраструктурных проектов. С 1994 по 2018 гг. компания вложила в улучшение и обслуживание дорог вокруг рудника 46,1 млн долл. США. Еще 41,6 млн долл. США предприятие потратило на строительство ЛЭП «Тамга-Кумтор» [11].

С 1998 г. по 2018 г. в Фонд развития Иссык-Кульской области поступило средств на сумму 3 856 098,8 тыс. сом за счет ЗАО «Кумтор Голд Компани» для финансирования программ социально-экономического развития местных сообществ Иссык-Кульской области [6, с. 70].

В последние годы из-за повсеместных социальных конфликтов с местным населением и другие крупные горнодобывающие компании стали понимать важность получения и поддержку социальной лицензии на горную добычу. Так, по результатам проведенных конкурсов в 2015–2017 гг. также были заключены ряд соглашений с крупными горнодобывающими компаниями по социальным пакетам. Например, 17 июня 2017 г. между ОсОО «Альянс Алтын» (разработчиком месторождения Джеруй) и Полномочным представительством Правительства Кыргызской Республики в Таласской области было заключено соглашение, в рамках которого был создан Фонд благосостояния «Бакубат Талас». В соответствии с данным соглашением, ОсОО «Альянс Алтын» должен ежегодно отчислять в данный Фонд в течение первых трех лет по 100 млн. сом и в последующие годы по 150 млн сом. Согласно условиям данного соглашения, 30% средств Фонда направляются на поддерж-

ку социально-экономических программ. Фактические расходы, согласно отчету, предоставленному в Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики по данному направлению в 2016 г. составили 6386 тыс. сом. 70% средств данного Фонда направляются на кредитование предпринимателей региона. В сентябре 2016 г. было заключено соглашение между Фондом благосостояния «Бакубат Талас» и ОАО «Коммерческий банк Кыргызстан» о льготном кредитовании местного населения под 8% годовых. В 2016–2017 гг. 426 заемщика получили 112,7 млн сом, из них 51,6 млн сом – на развитие сельского хозяйства и 61,1 млн сом – на развитие малого и среднего бизнеса [6, с. 69].

Говоря о вкладе горнодобывающих предприятий в экономику страны в целом и в региональное социально-экономическое развитие, следует также отметить деятельность компании «Эти Бакыр Терексай». Данная компания занимается разработкой золотых месторождений Терек, Тереккан и Перевальное, расположенных в Чаткальском районе Джалал-Абадской области.

В 2017 г. в бюджет страны «Эти Бакыр Терексай» выплатила 82 млн 191 тыс. 938,58 сомов, из них 37,6 млн сомов – налогов и сборов, 35,7 млн – взносов в Социальный фонд и 8,7 млн – таможенных сборов и пошлин. В марте 2016 г. ОсОО «Эти Бакыр терексай» заключил соглашение с Терексайским айылным аймаком на 2016–2026 гг., где было предусмотрено условие об инвестировании 202,5 млн сом на социальное развитие региона. В рамках данного соглашения в течение 2016–2017 гг. компанией была выполнена работа по асфальтированию дорог 5,8 км на сумму 28,578 млн сомов, передано 1,0 млн сомов на строительство новых домов для пострадавших от пожара. Кроме этого, в качестве спонсорской помощи была выделена 6,5 млн сомов. Примечательным является то, что компания обеспечивает необходимой спецтехникой местное население при чрезвычайных ситуациях, а также выделил транспорт (автобус) для перевозки школьников и местных жителей сел Терек-Сай, Ак-Терек и Эшаалы-Болуш [12].

Выводы

Проведенное исследование позволяет констатировать, что предприятия горнодобывающей промышленности вносят значительный вклад в социальное развитие Кыргызстана, осуществляя обширные программы инвестирования в социально-бытовые условия местных сообществ, про-

живающих в непосредственной близости от месторождений. Как показывают вышеприведенные примеры, горнодобывающие компании в рамках добровольных инициатив осуществляют программы корпоративной социальной ответственности, тем самым приносят пользу местным сообществам посредством строительства объектов социальной инфраструктуры, осуществления местных закупок и предоставления рабочих мест местным жителям.

Вместе с тем, практика свидетельствует о том, что обязательства по социальному пакету не включены в лицензионные соглашения многих горнодобывающих компаний, которые уже разрабатывают или собираются в скором времени начать разработку месторождений общегосударственного значения. Для того чтобы местные сообщества получили реальные возможности для долгосрочного развития от деятельности горнодобывающих предприятий, требуется тщательное планирование региональных социально-экономических проектов и вовлечение в процесс их реализации всех местных заинтересованных сторон.

Список литературы

1. Сарыгулов Д.И. Золото Тянь-Шаня. Бишкек, 2000. 240 с.
2. Горнодобывающая промышленность как источник роста экономики Кыргызстана. Бишкек, 2005. 86 с.
3. Алтымышбаева Л.К., Исаев А.К. Охрана труда и безопасность работников горнодобывающей промышленности в Кыргызстане: история вопроса и проблемы // *Alatau Academic Studies*. 2019. № 3. С. 254–266.
4. Факторы негативного (неприязненного) отношения местного населения к инвесторам, разработчикам месторождений полезных ископаемых, взаимоотношения недропользователей и местных сообществ. Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики. Отчет. Бишкек, Июль, 2013. 51 с.
5. Закон Кыргызской Республики от 19 мая 2018 года № 49 «О недрах». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111782/25?mode=tekst> (дата обращения: 12.07.2020).
6. Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО). Отчет Кыргызской Республики за 2015-2017 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gkpen.kg/index.php/home/1212-6> (дата обращения: 12.07.2020).
7. ОАО «Кыргызалтын». Материалы с официального сайта. [Электронный ресурс]. URL: <http://kyrgyzaltyn.kg/old/kyrgyzaltyn.kg/o-kompanii/51-sots-politika> (дата обращения: 12.07.2020).
8. Кумтор. Вклад в экономику. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kumtor.kg/ru/media-relations/contribution-to-the-kyrgyz-economy/> (дата обращения: 12.07.2020).
9. Вклад «Кумтора» в бюджет и социальную сферу Кыргызстана: сравним со странами-соседями? [Электронный ресурс]. URL: <https://elet.media/ru/ekonomika/promyshlennost/> (дата обращения: 12.07.2020).
10. Экологическая безопасность, добыча полезных ископаемых и добросовестное управление. Обзор нормативно-правовой базы в области горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики (август, 2012 г.). Бишкек, 2012. 72 с.
11. Могилевский Р., Абдразакова Н., Чалбасова С. Влияние золотодобывающего предприятия Кумтор на социально-экономическое развитие Кыргызстана / Университет Центральной Азии. Доклад № 32. 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ucentralasia.org/Resources/Item/1101> (дата обращения: 12.07.2020).
12. Компания «Эти Бакыр Терексай» в 2017 году перечислила в госбюджет более 82,2 млн. сомов. [Электронный ресурс]. URL: <http://kyrgyzaltyn.kg/news/1755/> (дата обращения: 12.07.2020).