

ИСТОРИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ ЗОЛОТОДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

О.Дж. Осмонов¹, чл.-корр. НАН КР, д-р ист. наук, профессор

Л.К. Алтымышбаева², канд. ист. наук, ст. преподаватель

¹Кыргызский национальный аграрный университет им. К.И. Скрябина

²Кыргызский государственный технический университет им. И. Раззакова
(Кыргызстан, г. Бишкек)

DOI:10.24412/2500-1000-2026-2-2-143-147

Аннотация. В статье рассматривается историческая трансформация государственной политики Кыргызской Республики в сфере золотодобывающей промышленности в постсоветский период. На основе историко-институционального и нормативно-правового анализа прослеживаются основные этапы формирования отраслевой политики – от становления национального горного законодательства в 1990-е годы до современных стратегических и институциональных реформ. Особое внимание уделено эволюции механизмов лицензирования, инвестиционного регулирования, антикоррупционных инструментов, внедрению стандартов прозрачности добывающих отраслей и расширению участия гражданского общества. Показано, что развитие государственной политики сопровождалось институциональной нестабильностью, противоречивостью реформ и ростом социальных конфликтов в регионах недропользования. Сделан вывод о переходе от преимущественно административно-контрольной модели регулирования к более комплексной системе, ориентированной на баланс интересов государства, инвесторов и местных сообществ, а также на принципы прозрачности и экологической ответственности.

Ключевые слова: золотодобывающая промышленность; государственная политика; недропользование; горное законодательство; институциональные реформы; социальные конфликты; Кыргызстан.

Золотодобывающая промышленность занимает стратегическое место в структуре экономики Кыргызской Республики и на протяжении всего периода независимости остается одним из ключевых источников бюджетных поступлений и экспортной выручки. В условиях постсоветской трансформации именно ресурсный сектор стал одной из опор макроэкономической устойчивости, что предопределило особое внимание государства к формированию отраслевой политики и правового регулирования недропользования.

После распада советской хозяйственной системы Кыргызстан оказался перед необходимостью создания собственной нормативно-правовой и институциональной базы управления минерально-сырьевыми ресурсами. Переход к рыночной экономике сопровождался поиском оптимального соотношения между государственным контролем, инвестиционной открытостью и хозяйственной самостоятельностью недропользователей. В разные периоды приоритеты государственной политики

сместились от административного регулирования к инвестиционной либерализации, затем – к усилению прозрачности, антикоррупционных механизмов и учета интересов местных сообществ.

Исторический опыт развития государственной политики в сфере золотодобычи представляет научный интерес не только с отраслевой, но и с междисциплинарной точки зрения – на стыке истории, государственного управления, экономической политики и социально-экологических исследований. Особую значимость приобретает анализ институциональной динамики, противоречий реформ и факторов конфликтности в регионах недропользования.

Целью данной статьи является выявление основных этапов и особенностей исторической трансформации государственной политики Кыргызской Республики в сфере золотодобывающей промышленности, а также определение ключевых институциональных проблем и тенденций ее развития. Методологиче-

скую основу исследования составляют историко-сравнительный, институциональный и нормативно-правовой методы анализа.

Становление государственной политики Кыргызской Республики в сфере золотодобывающей промышленности связано с общими социально-экономическими трансформациями постсоветского периода. После распада СССР горнодобывающий сектор, ранее встроенный в союзную хозяйственную систему, оказался в условиях институционального вакуума, финансового дефицита и управленческой перестройки. Вместе с тем уже в первые годы независимости золотодобыча была определена как стратегическое направление экономического развития, что обусловило формирование нормативно-правовой и институциональной базы отрасли.

Начальный этап формирования государственной политики относится к первой половине 1990-х годов. Принятие в 1992 году Закона Кыргызской Республики «О недрах» заложило основы национального горного законодательства. Несмотря на декларируемый переход к рыночным отношениям, правовой режим сохранял значительные черты административно-контрольной модели: жесткое государственное регулирование, сложную систему согласований и переговорный характер лицензирования. Экспертные оценки международных организаций указывали на сохранение норм и подходов, характерных для прежней командной системы управления ресурсами. Новая редакция закона 1997 года частично модернизировала регулирование, однако многие административные механизмы были сохранены и закреплены в подзаконных актах.

Параллельно предпринимались программные попытки стимулировать развитие золотодобычи. Государственная программа «Золото Кыргызстана» (1994) и последующие отраслевые концепции предусматривали расширение геологоразведочных работ и вовлечение крупных месторождений в хозяйственный оборот при участии иностранных компаний [1].

В период 1996-2000 годов были достигнуты определенные результаты в части разведки и прироста запасов, однако производственные показатели оказались ниже запланированных. Среди причин – неблагоприятная ценовая конъюнктура мирового рынка, ограниченная

инвестиционная привлекательность, слабая инфраструктура и индикативный характер программного планирования.

В начале 2000-х годов государственная политика сместилась в сторону инвестиционной либерализации. Принятие Закона «Об инвестициях в Кыргызской Республике» закрепило национальный режим для иностранных инвесторов, гарантии защиты капитала и принцип невмешательства государства в хозяйственную деятельность. Расширение лицензирования и привлечение внешних инвестиций сопровождались, однако, ростом коррупционных рисков и зависимостью отраслевых решений от политической конъюнктуры. Политические события 2005 и 2010 годов усилили институциональную нестабильность системы управления недропользованием, что выразилось в частых реорганизациях уполномоченных органов и смене руководства.

После 2010 года начался этап институционального пересмотра отраслевой политики, ориентированный на повышение прозрачности и снижение административных барьеров. Принятый в 2012 году новый Закон «О недрах» ввел прогрессирующие платежи за удержание лицензий, уточнил основания их аннулирования, закрепил ответственность должностных лиц и предусмотрел механизмы учета интересов местных сообществ. Существенным нововведением стало внедрение стандартов Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО), предусматривающих раскрытие платежей компаний и доходов государства. Развитие электронных инструментов – интерактивных карт месторождений и лицензированных участков – сократило возможности для манипуляций и усилило открытость отраслевой информации.

Антикоррупционная политика в горнодобывающем секторе была институционализована через специальные планы и программы. Введение аукционных процедур, цифровизация данных, публичность лицензирования и усиление контроля позволили увеличить бюджетные поступления и выявить нарушения. Международные оценки отмечали прогресс в доступности информации и прозрачности решений, хотя проблема системной коррупции полностью преодолена не была.

Одновременно усилился социальный фактор недропользования. В 2000-е и особенно в

2010-2013 годы резко возросло число конфликтов между местными сообществами и горнодобывающими компаниями. Протесты охватили многие регионы и касались преимущественно золоторудных проектов. Основными причинами выступали экологические опасения, недоверие к компаниям и государственным органам, а также восприятие несправедливого распределения выгод. Конфликты приводили к приостановке работ и оказывали прямое влияние на макроэкономические показатели. Постепенно государственная политика эволюционировала от возложения ответственности на компании к признанию необходимости системного участия государства в регулировании взаимодействия с местными сообществами. В законодательство были включены нормы о социальных пакетах, участии представителей местных сообществ в комиссиях и перераспределении части платежей в местные бюджеты.

Существенную роль в развитии механизмов общественного участия сыграли неправительственные организации и профессиональные ассоциации. Консорциум гражданского общества по продвижению ИПДО, отраслевые и правозащитные структуры проводили информационную и консультационную работу, способствуя формированию диалога между государством, бизнесом и населением. Практика общественных слушаний, тренингов и консультаций стала важным элементом институциональной среды недропользования [2].

Институциональная структура управления отраслью в рассматриваемый период отличалась высокой изменчивостью. Уполномоченные органы неоднократно реорганизовывались, меняли статус и функциональные полномочия – от агентства до комитета и департамента в составе министерства. Частая смена руководства и структурные преобразования снижали преемственность политики и предсказуемость регулирования. Экспертное сообщество неоднократно указывало на необходимость создания самостоятельного и устойчивого регулятора отрасли.

Попытки стратегического планирования предпринимались в форме отраслевых стратегий и концепций, предусматривавших долгосрочные этапы развития золотодобычи и ее вклад в устойчивое развитие страны. Однако

многие стратегические документы носили декларативный характер и не получили полной практической реализации. Тем не менее вопросы горнодобывающей и золотодобывающей отрасли закреплены в Национальных стратегиях развития до 2040 года [3] и в Программных документах до 2026 года [4] как приоритетное направление формирования финансовых ресурсов государства при условии соблюдения экологических требований.

С 2020 года начинается качественно новый этап в развитии государственной политики в сфере золотодобывающей отрасли Кыргызстана. С приходом к власти С.Н. Жапарова в качестве нового президента Кыргызской Республики начинается серьезный пересмотр подходов и методов государственной политики в области золотодобывающей отрасли.

Так, необходимость проведения кардинальных реформ в геологической и горнодобывающей отрасли была отмечена в Указе Президента Кыргызской Республики от 29 января 2021 года УП № 5 «О вопросах реформирования горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики». В целях повышения производительности горнодобывающей промышленности, создания прозрачной системы правового регулирования, раскрытия ее потенциала, обеспечения безопасности населения и минимизации нагрузки на окружающую среду, а также создания благоприятного инвестиционного климата и расширения возможностей для дальнейшего экономического роста Кыргызской Республики было рекомендовано Правительству КР принять меры по реализации Указа.

Распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики от 30 апреля 2021 года № 491 был утвержден План мероприятий по реализации Указа «О вопросах реформирования горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики», в который включены следующие задачи: усиление контроля за незаконной добычей полезных ископаемых; проведение аудита на предмет выявления экономически перспективных месторождений; принятие эффективных мер по стимулированию геологоразведочной деятельности и открытию новых месторождений; обеспечение найма не менее 90% работников из числа граждан Кыргызской Республики от общей штатной численности персонала и другие [5].

Тем самым было положено начало процессу реформирования и золотодобывающей отрасли Кыргызской Республики.

В декабре 2022 года Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики вынес на общественное обсуждение проект Концепции развития геологической и горнорудной отрасли Кыргызской Республики на 2023-2035 годы, где были обозначены цели и основные задачи горнодобывающей отрасли на ближайшую перспективу. Целью данной Концепции является создание стабильной инвестиционной среды в геологической и горнодобывающей отрасли, повышение качества поиска, оценки, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых, за счет внедрения и поддержки экологически безопасных, передовых технологий, техники и инноваций, производства продукции с высокой добавленной стоимостью, укрепление и повышение конкурентоспособности страны на международном рынке [6].

Без сомнений, именно золотодобывающая промышленность Кыргызской Республики является определяющей в настоящее время и будет определять ее экономическую основу еще долгое время. В целях реализации поставленных задач Национальной программой развития Кыргызской Республики до 2030 года в сфере развития горной добычи, важным шагом в развитии золотодобывающей промышленности в ближайшей перспективе должно стать принятие Горного кодекса, формирование самостоятельного уполномоченного государственного органа управления горнодобывающей отраслью, реализация крупных проектов по разработке месторождений полезных ископаемых; реализация цифрового решения по обеспечению рационального, прозрачного использования финансовых средств, поступающих от золотодобывающей отрасли.

Заключение. Проведенный анализ показывает, что государственная политика Кыргызской Республики в сфере золотодобывающей

промышленности прошла сложный и многоэтапный путь трансформации. С начала 1990-х годов были заложены основы национального горного законодательства и институциональной системы недропользования, однако первоначальная модель регулирования во многом сохраняла черты административно-контрольного подхода. В последующие годы курс был смещен в сторону инвестиционной либерализации и расширения участия иностранных компаний, что сопровождалось ростом институциональных и коррупционных рисков.

Начиная с 2010-х годов усиливается направление реформ, ориентированных на повышение прозрачности, цифровизацию процедур лицензирования, внедрение международных стандартов отчетности и развитие антикоррупционных инструментов. Существенным фактором эволюции государственной политики стало возрастание роли местных сообществ и гражданского общества, а также необходимость учета социальных и экологических факторов при реализации горнодобывающих проектов.

В то же время развитие отраслевой политики характеризовалось институциональной нестабильностью, частыми реорганизациями уполномоченных органов и непоследовательностью стратегических решений. Разрыв между программными документами и практикой их реализации, конфликтность на местах и недостаточная предсказуемость регулирования остаются значимыми ограничителями устойчивого развития сектора.

Историческая динамика показывает переход к более комплексной модели ресурсного управления, основанной на балансе интересов государства, инвесторов и местных сообществ, принципах прозрачности и экологической ответственности. Дальнейшая эффективность государственной политики в сфере золотодобычи во многом будет зависеть от институциональной устойчивости регуляторов, последовательности правовых реформ и развития механизмов общественного участия.

Библиографический список

1. Отчет о ходе работ по выполнению программы «Золото Кыргызской Республики» за 1994 год. ЦГА КР, ф. 2882, оп. 1, д. 16, л. 169-182.
2. Деятельность Консорциума гражданского общества по продвижению Инициативы повышения прозрачности деятельности добывающих отраслей (ИППДЦО) в 2004-2005 гг. – Бишкек, 2006.

3. Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской республики от 31 октября 2018 года. УП № 221 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики (ЦБД КР). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/ru>

4. Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года (к Указу Президента КР от 12 октября 2021 года № 435) // ЦБД КР. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/ru>.

5. Распоряжение Кабинета Министров КР от 30 апреля 2021 года № 491 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О вопросах реформирования горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики» от 29 января 2021 года УП № 5» // ЦБД КР. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/ru>.

6. Концепция развития геологической и горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики на 2023-2035 годы. Проект. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mnr.gov.kg/ru/npas?page=25>.

HISTORICAL TRANSFORMATION OF THE STATE POLICY OF THE KYRGYZ REPUBLIC IN THE GOLD MINING INDUSTRY

O.D. Osmonov¹, *Corresponding Member of the National Academy of Sciences of the Kyrgyz Republic, Doctor of Historical Sciences, Professor*

L.K. Altymyshbaeva², *Candidate of Historical Sciences, Senior Lecturer*

¹**Kyrgyz National Agrarian University named after K.I. Skryabin**

²**Kyrgyz State Technical University named after I. Razzakov
(Kyrgyzstan, Bishkek)**

Abstract. *The article examines the historical transformation of the state policy of the Kyrgyz Republic in the gold mining industry during the post-Soviet period. Based on historical-institutional and legal analysis, the main stages in the formation of sectoral policy are traced – from the establishment of national mining legislation in the 1990s to recent strategic and institutional reforms. Particular attention is paid to the evolution of licensing mechanisms, investment regulation, anti-corruption instruments, the implementation of extractive industry transparency standards, and the expansion of civil society participation. It is shown that the development of state policy was accompanied by institutional instability, contradictory reforms, and the growth of social conflicts in mining regions. The study concludes that regulation has shifted from a predominantly administrative-control model toward a more comprehensive system focused on balancing the interests of the state, investors, and local communities, as well as on the principles of transparency and environmental responsibility.*

Keywords: *gold mining industry; state policy; subsoil use; mining legislation; institutional reforms; social conflicts; Kyrgyzstan.*