

Улучшение управления минеральными ресурсами в Кыргызской Республике: 12 приоритетных вопросов для горнодобывающего сектора

МАРТ 2017

Содержание

О ДАННОМ КРАТКОМ АНАЛИТИЧЕСКОМ ДОКУМЕНТЕ	1
ВВЕДЕНИЕ	4
ПРЕДПИСАНИЕ 1. КОНТЕКСТ, ВИДЕНИЕ И КООРДИНАЦИЯ	6
ПРЕДПИСАНИЕ 2. ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ	10
ПРЕДПИСАНИЕ 3. РАЗВЕДКА, ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И МОНИТОРИНГ РАБОТ	15
ПРЕДПИСАНИЕ 4. НАЛОГИ И ДРУГИЕ ПЛАТЕЖИ	21
ПРЕДПИСАНИЕ 5. ВОЗДЕЙСТВИЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ	24
ПРЕДПИСАНИЕ 6: ГОРНОДОБЫВАЮЩИЕ КОМПАНИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ	29
ПРЕДПИСАНИЯ 7 И 8: УПРАВЛЕНИЕ ДОХОДАМИ	35
ПРЕДПИСАНИЕ 9: ГОСУДАРСТВЕННОЕ РАСХОДОВАНИЕ	42
ПРЕДПИСАНИЕ 10: РАЗВИТИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА	49
ПРЕДПИСАНИЕ 11: РОЛЬ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ КОМПАНИЙ	52
ПРЕДПИСАНИЕ 12: РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА	55
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	58

О данном кратком аналитическом документе

Зачастую оценка вклада добывающего сектора в развитие экономики не выходит за пределы самого сектора. Для того чтобы избежать данной ошибки, в этом документе представлен краткий анализ системы управления горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики с учетом взаимосвязи с более обширными макроэкономическими вопросами, включая управление доходами, государственные расходы и развитие частного сектора, а также более обширными аспектами государственного управления, включая государственную стратегию, прозрачность и подотчетность. Данный документ нацелен на активизацию обсуждения более целостного подхода к управлению минеральными ресурсами.

Краткий анализ системы управления горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики был проведен в соответствии с Хартией о природных ресурсах (ХПР) – документом, представляющим структуру для разработки единой системы управления природными ресурсами. ХПР содержит варианты государственной политики, а также практические рекомендации на основании передового международного опыта управления минеральными ресурсами. В основе ХПР лежат 12 принципов надлежащей практики («предписаний»), описывающих последовательность решений, которые необходимо принять правительствам, чтобы трансформировать находящиеся под землей ресурсы в развитие (см. Рис.1). В предписаниях рассматривается широкий перечень вопросов – от основ эффективного управления до принятия решения о начале добычи, заключения выгодных сделок, использования доходов и заканчивая инвестициями в развитие страны. По каждому из 12 предписаний в документе приводится краткий контекстный анализ существующих политик и процессов в сфере управления горнодобывающей отрасли с выделением первоочередных вопросов, которые указывают на дальнейшую работу, которую необходимо проделать для решения ключевых проблем (см. Таблицу 1).

Для подготовки данного краткого аналитического документа использовалась информация, находящаяся в открытом доступе. Также, были проведены интервью с представителями ключевых государственных органов, где это было возможно. Первичное исследование и консультации с представителями государственных органов были проведены местными экспертами. Аналитический документ был подготовлен консультантом NRGi в Кыргызской Республике; сотрудники NRGi дополнили документ информацией о передовой международной практике. Далее документ был просмотрен представителями государственных органов.

Не смотря на то, что были приняты все меры для того, чтобы предлагаемый документ точно отображал общую ситуацию в Кыргызской Республике, из-за недостаточного количества информации имеющейся в открытом доступе по всему ряду рассматриваемых в документе вопросов, какие-то важные аспекты могли быть упущены или представлены в обобщенном виде. Таким образом, данный документ может быть тщательно изучен заинтересованными сторонами и использован для дальнейшей работы. Данный документ и положенная в его основу структура смогут дать начало обсуждениям реформ в области управления минеральными ресурсами в Кыргызской Республике.

На основе выводов данного документа, NRGi определил для себя основное направление работы в Кыргызской Республике в 2017 году – комплексная оценка налогового режима в секторе недропользования. Все, кто также работает в данной сфере, могут использовать результаты нашего анализа для выбора дальнейшего направления деятельности. В перспективе, результаты общественных обсуждений реформ в области управления минеральными ресурсами позволят NRGi сформировать план работ в республике на период после 2017 года.

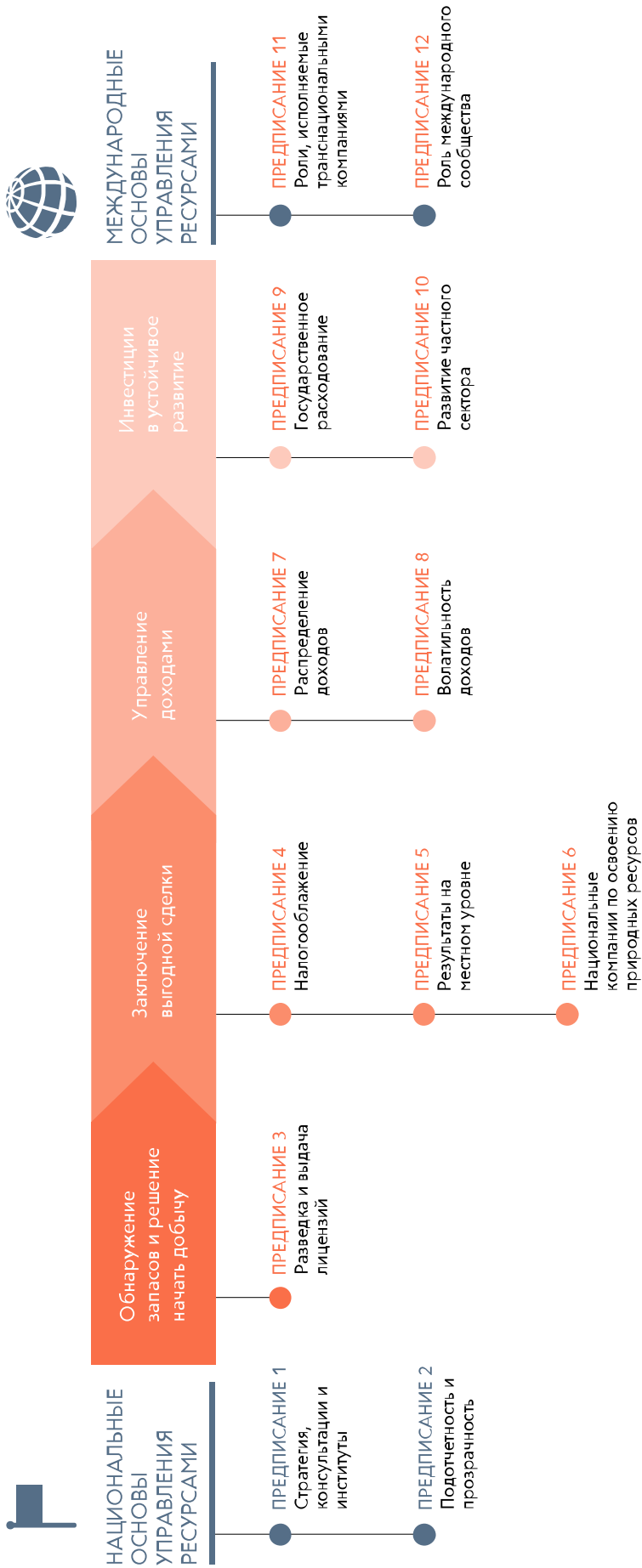


Рисунок 1:
Обзор принципов
надлежащей
практики хартии о
природных ресурсах

Таблица 1: Приоритетные вопросы для рассмотрения Жогорку Кенеша, Правительства, международного сообщества и компаний

Вопрос		Рекомендация
Вопросы для рассмотрения Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики		
Предписание 1	Всесторонняя национальная стратегия, четкая нормативная правовая база и компетентные институты	Детальный функциональный анализ будет способствовать улучшению координации между государственными органами с целью принятия взаимосвязанных решений по разработке государственной политики в горнодобывающем секторе.
Предписание 2	Подотчетность лиц, принимающих решения перед информированной общественностью	Опубликование ключевых сведений о горнодобывающих проектах позволит повысить осведомленность общественности о выгодах от разработки недр и обеспечить подотчетность Правительства и добычных компаний.
Предписание 3	Эффективное проведение геологических и добычных работ и прозрачное предоставление прав пользования недрами	Всесторонний анализ режима лицензирования позволит выработать стратегии по привлечению надежных инвесторов в Кыргызскую Республику.
Предписание 4	Фискальный режим, обеспечивающий получение государством полной стоимости минеральных ресурсов вместе с привлечением необходимых инвестиций	Комплексная количественная оценка режима налогообложения в горной отрасли предоставит необходимые данные для разработки налоговой политики, которая бы обеспечила баланс интересов государства и бизнеса.
Предписание 5	Изыскание возможностей для получения выгод на местном уровне, а также смягчение и компенсация экологических и социальных издержек от добычных работ	Активное участие местного населения в принятии решений позволит повысить уровень доверия среди заинтересованных сторон, привлечь инвесторов, осуществляющих свою деятельность в соответствии с мировыми стандартами, снизить экологические и социальные риски и обеспечить выгоды на местном уровне.
Предписание 6	Четкие мандат и цели, а также подотчетность горнодобывающих компаний с государственной долей участия	Опубликование исчерпывающих данных позволит улучшить работу государственных предприятий на благо горнодобывающей отрасли и экономики в целом.
Предписание 7	Инвестирование доходов для достижения оптимальных и справедливых результатов для настоящего и будущего поколений	Комплексный долгосрочный прогноз государственных доходов предоставит необходимые данные для принятия решений по разработке государственной политики, включая вопросы сбережений и государственного расходования.
Предписание 8	Сглаживание государственного расходования с учетом волатильности доходов	Введение фискального правила по сглаживанию государственных расходов может обеспечить их стабильный уровень вне зависимости от уровня государственных доходов.
Предписание 9	Использование доходов, как возможность для улучшения эффективности государственного расходования на республиканском и местном уровнях	Оценка текущей системы распределения доходов от горнодобывающей отрасли будет способствовать справедливому распределению доходов между всеми гражданами и эффективному распределению средств на местном уровне.
Предписание 10	Содействие инвестициям частного сектора для диверсификации экономики и участия в горнодобывающей промышленности	Комплексный анализ позволит определить превысят ли выгоды от строительства фабрики по переработке золото содержащих концентратов существенные экологические риски.
Вопросы для рассмотрения другими заинтересованными сторонами		
Предписание 11	Приверженность горнодобывающих компаний устойчивому развитию, а также высочайшим экологическим, социальным стандартам и стандартам прав человека	Заблаговременное построение взаимоотношений между компаниями и местными сообществами позволит обеспечить реалистичное понимание со стороны местных сообществ о воздействии на них планируемых проектов.
Предписание 12	Содействие правительствами и международными организациями гармонизации стандартов для поддержки устойчивого развития	Дальнейшая поддержка со стороны международного сообщества позволит улучшить управление горнодобывающим сектором.

Введение

Горнодобывающая отрасль является важной частью экономики Кыргызской Республики по большей части за счет добычи золота. Согласно последнему отчету Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) за 2013-2014 годы, вклад горнодобывающего сектора в ВВП составил около 8 процентов, в промышленное производство более 50 процентов, в экспорт более 40 процентов. Платежи от горнодобывающей отрасли составили около 17 процентов от общих налоговых поступлений и 8 процентов от общих государственных доходов.

Самым крупным горнодобывающим проектом в стране является золотой рудник Кумтор, разрабатываемый компанией «Кумтор Голд Компани» – дочерним предприятием канадской компании «Центерра Голд Инк.». За последние 20 лет добыча золота на руднике обеспечивала Кыргызской Республике стабильный поток доходов, однако компания прогнозирует, что добыча золота открытым способом продлится только в течение следующих 10 лет.² В настоящий момент остается неясным, смогут ли новые крупные/средние рудники, запущенные в 2015-2016 годах и планируемые к запуску в 2017-2019 годах (см. рис.2), а также около 30 мелких рудников, планируемых к запуску после 2019 года, заменить уровень добычи золота на руднике Кумтор после 2026 года. Это является важным фактором, учитывая хронический бюджетный дефицит и большую зависимость республики от внешней помощи и денежных переводов мигрантов.

Также, остается неясным были ли использованы доходы от горнодобывающего сектора для развития экономики за пределами горнодобывающего сектора. Данный вопрос является актуальным для Правительства Кыргызской Республики, учитывая несколько возможностей: вступление страны в Евразийский экономический союз, инициативы Китая «Одна дорога, один пояс», нацеленная на восстановление торговых путей по Центральной Азии,³ торговые преференции, предоставленные Европейским Союзом Кыргызской Республике в 2016 году,⁴ а также развитие туристической отрасли. По прогнозным данным Всемирного совета по путешествиям и туризму, среди всех стран мира, рост туризма наибольшими темпами в последующие 10 лет будет наблюдаться именно в Кыргызской Республике – 8.2 процента ВВП.⁵

С 2012 года Правительство Кыргызской Республики провело ряд значительных реформ в управлении минеральными ресурсами, в основном, в части лицензирования, налогового режима и распределения доходов с целью обеспечения большей выгоды от горнодобывающей отрасли для страны и местных сообществ, проживающих вблизи расположения объектов недр. Были проведены реформы и по улучшению прозрачности. Учитывая увеличивающуюся роль горнодобывающего сектора в экономике страны, важно рассматривать дальнейшую государственную политику по управлению минеральными ресурсами в рамках целостного подхода с учетом, как реальных возможностей для роста и развития, так и ряда экономических, экологических и политических вызовов, которые представляют минеральные ресурсы.

2 Центерра Голд Инк. Технический отчет по руднику «Кумтор» (Кыргызская Республика). NI 43-101. стр. 1-18. https://www.kumtor.kg/wp-content/uploads/2015/05/centerra_kumtor_technical_report_final_march_20_2015_ru.pdf

3 Файнэншл таймс. Китай стремится возродить шелковый путь. 13 мая 2016 года. <https://www.ft.com/content/e99ff7a8-0bd8-11e6-9456-444ab5211a2f>

4 <http://www.kgembassy.org/ru/novosti/kyrgyz-products-receive-preferential-access-to-the-eu-markets-under-the-gsp-status/>

5 Всемирный совет по путешествиям и туризму. «Экономическое воздействие путешествий и туризма 2016. Кыргызстан. стр.11. <https://www.wtc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/countries-2016/kyrgyzstan2016.pdf>

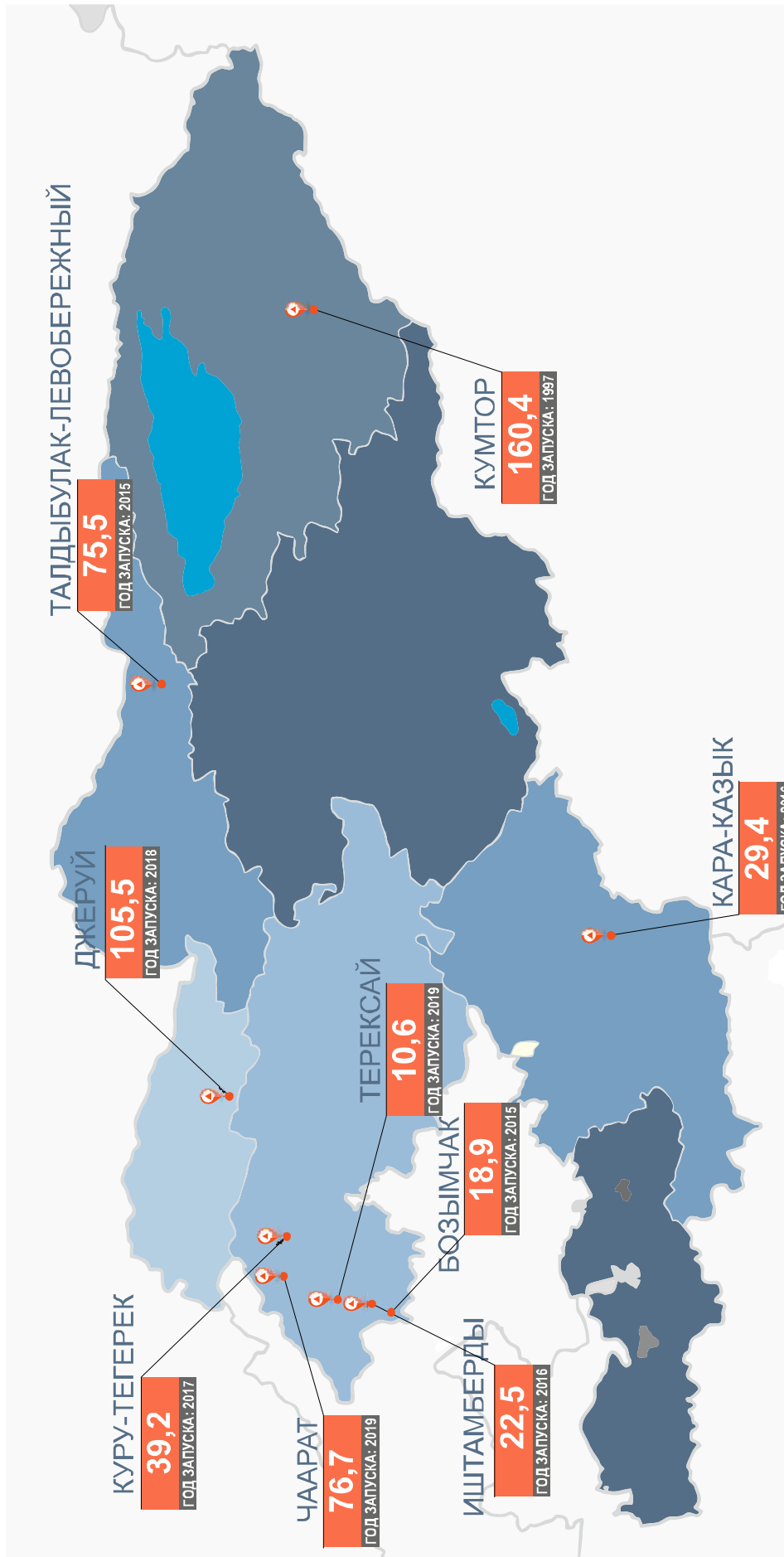


Рисунок 2:
Крупнейшие
золоторудные
месторождения
Кыргызской Республики

Предписание 1. Контекст, видение и координация

Первоочередной вопрос для Кыргызской Республики

Детальный функциональный анализ будет способствовать улучшению координации между государственными органами с целью принятия взаимосвязанных решений по разработке государственной политики в горнодобывающем секторе

Правила. В Кыргызской Республике горнодобывающая отрасль регулируется рядом правил, предусмотренных в стратегических документах и нормативных правовых актах. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 гг. (НСУР) - главный стратегический документ, предусматривающий общее видение будущего страны, а также основные направления и приоритеты экономического, политического и социального развития. В этом документе горная промышленность входит в список 5 стратегических отраслей экономики, миссия развития которой, ввиду дефицита государственных финансов, полностью возлагается на частный сектор. При этом в НСУР отмечается, что для создания благоприятного инвестиционного климата Правительство должно разработать четкие, простые и прозрачные законодательные правила. В дополнение, в 2014 году консорциумом местных экспертов был подготовлен проект Среднесрочной и долгосрочной стратегии развития горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики (СРГП) на период 2015-2035 гг. вместе с подробным планом ее реализации. Однако в настоящий момент этот документ не используется при реформировании горнодобывающего сектора. Что касается законодательных и подзаконных актов, то управление минеральными ресурсами регулируется целым рядом нормативных правовых документов, ключевыми из которых являются Закон «О недрах» (2012 г) и соответствующие положения, Закон «Об окружающей среде» (1999 г), Закон «Об экологической экспертизе» (1999), Налоговый кодекс (2008 г) и Земельный кодекс (1999 г). Вопросы управления государственными доходами и расходами регулируются общими нормативными правовыми актами, относящимися к управлению государственными финансами, в основном Бюджетным кодексом Кыргызской Республики (2016 г).

Институты. В управлении и регулировании горнодобывающим сектором задействован целый ряд институтов. Так, Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования (ГКПЭН) отвечает за разработку и реализацию политики в промышленности и секторе недропользования. Министерство экономики разрабатывает общую налоговую, инвестиционную и экономическую политику, а Министерство финансов разрабатывает политику в части неналоговых платежей и государственных финансов. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики (ГАООСЛХ), в отсутствие Министерства окружающей среды, отвечает как за разработку, так и за реализацию политики в сфере охраны окружающей среды. Местные государственные администрации и органы местного самоуправления также играют важную роль, отвечая, среди прочего, за предоставление земельных отводов и прав временного пользования земельными участками. Государственным органом, осуществляющим контроль за соблюдением требований горного законодательства, является Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (ГЭТИ).

КОНТЕКСТ

Природные ресурсы представляют как возможности, так и риски для добывающих стран. При надлежащем управлении они могут способствовать процветанию настоящего и будущего поколений; в обратном случае привести к экономической нестабильности, социальным конфликтам и продолжительному экологическому ущербу. Для того чтобы трансформировать минеральные ресурсы на благо Кыргызской Республики, Правительству следует иметь четкое понимание ресурсной базы страны, соответствующей величины государственных доходов и других положительных и негативных факторов воздействия. Это позволит Правительству определить направления для разработки государственной политики по управлению минеральными ресурсами с тем, чтобы горнодобывающая отрасль способствовала, а не препятствовала достижению национальных приоритетов.

В Кыргызской Республике с добычей полезных ископаемых связаны значительные перспективы экономического роста. В настоящее время республика во многом зависит от экспорта продукции добывающей отрасли, доля которой в 2009-2013 гг.⁶ в общем экспорте составила в среднем 47% (см. Рис.3). Однако доля отрасли в государственных доходах и ВВП страны ниже: в 2014 г она составила 8,3% (181,5 млн. долл. США) и 8,4% (627,3 млн. долл. США) соответственно.⁷ В том же году государственные доходы от недропользования на душу населения составили 30,8⁸ долл. США, при среднем годовом доходе 1260 долл. США на человека.⁹ Стоимость добытых полезных ископаемых на душу населения в 2014 г составила 106,4 долл. США.

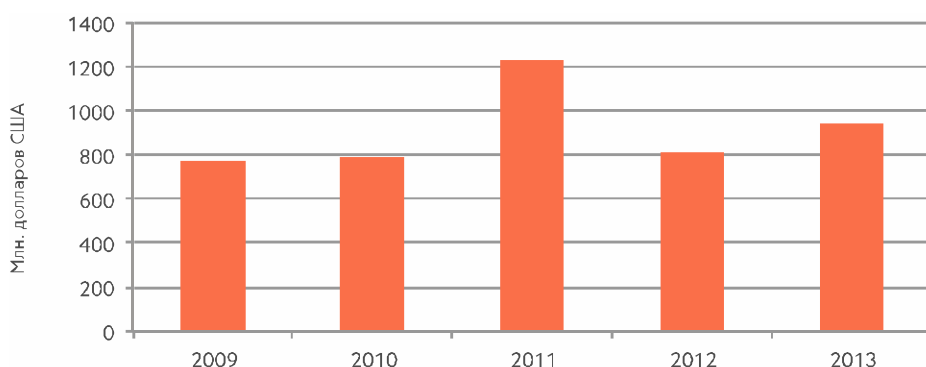


Рис. 3.
Стоимость экспорта продукции горнодобывающей отрасли в 2009-2013 гг. в долл. США¹⁰

Значительные годовые объемы экспорта продукции горнодобывающей отрасли указывают, что эффективное управление отраслью и ее доходами может оказать существенное влияние на уровень благосостояния в Кыргызской Республике. Также имеются значительные перспективы роста доходов в будущем. В среднесрочной перспективе, согласно последней версии Среднесрочного прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики на период 2017-2019 гг. (СПСЭР) – одного из основных документов, используемых для среднесрочного бюджетного прогнозирования, ожидается увеличение доходов от отрасли в результате начала / возобновления добычных работ на четырех золоторудных месторождениях в 2015-2016 гг.

6 Отчет ИПДО за 2013-2014 гг.

7 Там же

8 Согласно данным Национального статистического комитета КР на начало 2015 г, общая численность населения Кыргызской Республики составила 5 895, 1 тыс. человек <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/dd6e5a2a-2788-4818-b522-7edf2c73c391.pdf>

9 Валовой национальный доход на душу населения – показатели мирового развития, Всемирный банк. <http://data.worldbank.org/country/kyrgyz-republic>

10 Отчет ИПДО за 2013-2014 гг.

Однако в СПСЭР не учитывается ввод в эксплуатацию пяти других крупных и средних месторождений золота и меди в 2017-2019 гг.¹¹ что потенциально еще больше увеличит вклад горнодобывающей промышленности в экономику страны.

Анализ имеющихся данных по производству и запасам полезных ископаемых (см. Таблицу 2) позволяет сделать вывод о том, что в Кыргызской Республике имеется хороший потенциал по наращиванию объемов добычи угля, нефти и газа, и текущего уровня производства золота.

Тип ПИ	Производство	Запасы	Соотношение (лет)
Золото	20 тонн	635 тонн	32
Уголь	1 157 тыс. тонн	1 380 млн. тонн	1192
Нефть	81 тыс. тонн	14 377 тыс. тонн	180
Газ	33 млн. м3	6 513 млн. м3	2004

Таблица 2:
Соотношение запасов
к производству в 2013 г.

Для Правительства Кыргызской Республики будет полезен сбор и учет большего количества данных (помимо запасов, прогноза добычи), включая среднюю эффективную налоговую ставку по горнодобывающим компаниям, издержки реализации проектов и прогноз цен на сырьевые товары с целью определения рентабельности тех или иных проектов в определенный период времени и прогнозирования будущих доходов от разработки недр.

Государственная политика

В настоящее время государственная политика по управлению минеральными ресурсами, по всей видимости, не является единой и взаимосвязанной. Так, система лицензирования не предполагает ограничений в темпах выдачи лицензий и не учитывает ограниченный потенциал государственных органов по контролю за геологоразведочной / добычной деятельностью компаний. Далее, некоторые компоненты режима налогообложения в секторе недропользования разрабатывались без учета экономических и финансовых расчетов; не было произведено расчета средних эффективных налоговых ставок по основным видам полезных ископаемых. Таким образом, Правительство не владеет достаточными данными для определения того, стоит ли повышать налоговую нагрузку компаний для обеспечения справедливых доходов для государства или, наоборот, снижать ее для привлечения инвестиций. Политика в области охраны окружающей среды не обеспечивает эффективного участия всех групп местных сообществ в процессе принятия решений. Остается неясным, насколько важной является роль горнодобывающих компаний с государственной долей участия в части обеспечения выгод от добычи минеральных ресурсов для всех граждан страны. Наконец, сложно оценить, используются ли доходы от горнодобывающей отрасли для обеспечения роста экономики в стране и справедливо ли распределяются доходы от минеральных ресурсов между всеми регионами республики.

В отношении нормативной правовой базы следует отметить, что несмотря на то, что Законом Кыргызской Республики «О недрах» и соответствующими положениями охвачены основные вопросы недропользования, существует порядка 100 нормативных правовых актов, регулирующих прочие секторы (аспекты промышленной безопасности, охраны атмосферного воздуха, водных и земельных ресурсов), что может повлиять на ситуацию в горнодобывающей отрасли. Между некоторыми нормативными правовыми документами имеются несоответствия, а также существует неоднозначность в определении их правовой иерархии.¹²

¹¹ Джеруй, Чаарат, Ширальджин, Куру-Тегерек и Терексай

¹² Среднесрочная и долгосрочная стратегия развития горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики

ПЕРВООЧЕРЕДНОЙ ВОПРОС 1

Государственные институты играют ключевую роль в разработке и реализации государственной политики. Учитывая, что в Кыргызской Республике в разработке и реализации политики в сфере недропользования участвует значительное количество государственных, а также местных органов власти, необходимо четко разграничить роли и обязанности каждого органа и обеспечить надлежащую координацию между ними для эффективного обмена информацией и разработки согласованной политики. В ряде случаев органы следует наделить новыми функциями. К примеру, органы местного самоуправления недостаточно активно вовлечены в разработку нормативных правовых актов, особенно касающихся вопросов местного воздействия, таких как распределение доходов или рекультивация и консервация горного имущества.

Другой проблемой является неясность в функциях и обязанностях различных государственных органов. К примеру, нет четкого разграничения функций по осуществлению контроля за проведением геологоразведочных и добычных работ между ГКПЭН и ГЭТИ. В то время как за разработку общей политики в сфере окружающей среды отвечает ГАООСЛХ, нормативные правовые акты по рекультивации нарушенных земель после окончания добычных работ и ликвидации предприятий разрабатывает ГКПЭН. Предложения по изменению ставок платежей за удержание лицензий (ПУЛ) разрабатывает ГКПЭН, в то время как за разработку политики неналоговых платежей отвечает Министерство финансов. Далее, несмотря на то, что за привлечение иностранных инвестиций в Кыргызскую Республику отвечает специально созданное Агентство по привлечению инвестиций при Министерстве экономики, у ГКПЭН также имеются аналогичные функции и на практике с потенциальными инвесторами работает ГКПЭН, включая распространение информации о предстоящих конкурсах в местных и международных средствах массовой информации.

Кроме того, тот факт, что Среднесрочный прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2017-2019 гг. не учитывает запуск ряда рудников по добыче золота и меди, свидетельствует о необходимости улучшения координации между ГКПЭН (обладает информацией о сроках ввода в эксплуатацию горнодобывающих проектов и объемах добычи) и Министерством экономики (готовит среднесрочный прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики).

Улучшение координации для обеспечения эффективного обмена информацией и принятия согласованных решений по вопросам разработки государственной политики требует проведения детального функционального анализа государственных органов и органов местного самоуправления, задействованных в регулировании вопросов недропользования, а также анализа информации, имеющихся у них в наличии. Это является особенно важным, если учесть повышение роли горнодобывающей отрасли в экономике к 2019 году и далее.

Предписание 2. Прозрачность и подотчетность

Первоочередной вопрос для Кыргызской Республики

Опубликование ключевых сведений о горнодобывающих проектах позволит повысить осведомленность общественности о выгодах от разработки недр и обеспечить подотчетность Правительства и добычных компаний

Правила. Право доступа граждан к информации закреплено в Конституции Кыргызской Республики (Статья 33) и различных законах, таких как Закон «О гарантиях и свободе доступа к информации» (1997 г), Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов» (2006 г) и Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» (2007 г). Что касается горнодобывающей отрасли, то некоторые данные, такие как налоги и неналоговые платежи, экспорт, промышленное производство, трудоустройство и т.д., подлежат опубликованию в соответствии с Бюджетным кодексом (2016 г) и Законом «О государственной статистике» (2007 г). Закон «О недрах» (2012 г) и разработанные в соответствии с ним положения также предусматривают нормы по опубликованию части информации по процессу лицензирования, в частности, объявлений о конкурсах и аукционах. Кроме того, в 2004 году Кыргызская Республика присоединилась к Инициативе прозрачности добывающих отраслей (ИПДО), тем самым взяв на себя обязательства по соблюдению принципов и требований стандарта ИПДО. За это время было опубликовано 5 отчетов, последний из которых был составлен за 2013-2014 годы.

Институты. Данные по горнодобывающей отрасли публикуются, в основном, тремя государственными органами. Общая информация о социально-экономическом положении республики публикуется Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики, данные по доходам, поступающим от горнодобывающей отрасли – Министерством финансов, информация в части лицензирования - ГКПЭН. Данный комитет также является ответственным государственным органом за реализацию стандарта ИПДО.

Реформы. В настоящий момент в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики рассматривается новая редакция Закона «О недрах», предусматривающая норму, в соответствии с которой горнодобывающие компании будут обязаны ежегодно представлять в ГКПЭН отчеты, составленные в соответствии со стандартом ИПДО.

КОНТЕКСТ

В странах, где подотчетность правительства перед общественностью является высокой, существует большая вероятность того, что допущенные при планировании и реализации государственной политики ошибки будут выявлены (гражданами, СМИ, неправительственными и международными организациями) и исправлены (правительством), а также что государственные служащие будут менее подвержены коррупции. Подотчетность способствует разработке государственной политики и принятию практических решений, которые учитывают интересы общества и тем самым пользуются поддержкой граждан.

Прозрачность

Общие нормативные правовые акты доступны для общественности на интернет-сайтах государственных органов, в частности, Министерства юстиции,¹³ а также в общереспубликанской газете «Эркин-Тоо». Однако доступ к некоторым видам нормативных правовых актов более ограничен. К примеру, доступ к внутренним актам государственных органов, нормативным правовым актам органов местного самоуправления и информации о существующей практике реализации законов и подзаконных актов можно получить только посредством направления соответствующего письменного запроса. Кроме того, административные документы, определяющие права пользования недрами, которые относятся к нормативной правовой базе на уровне проектов, также недоступны общественности, за исключением соглашений по золоторудному месторождению Кумтор.

В Кыргызской Республике законодательство содержит хорошие нормы по доступу к информации, позволяющие гражданам направлять запросы и получать информацию от государственных и муниципальных органов власти, при условии, что она не является секретной (государственной, коммерческой или банковской тайной). Тем не менее, осведомленность граждан о праве на получение информации остается низкой. Заинтересованные стороны могут получить информацию в основном путем направления запроса в уполномоченные государственные или муниципальные органы. Наличие такого механизма является положительной практикой, но полностью полагаться на него в вопросах раскрытия данных не следует, поскольку информация может предоставляться несвоевременно или не в полном объеме, в результате чего важные сведения могут остаться неизвестны общественности. Кроме Национального статистического комитета, Национального банка и Министерства финансов, другие государственные органы, в том числе регулирующие горнодобывающую отрасль, не обязаны публиковать отчеты на регулярной основе, включая отчеты по недропользованию. В связи с этим информация, публикуемая государственными органами, ограничена и не охватывает весь перечень вопросов по управлению минеральными ресурсами.

Часть данных имеется в общественном доступе. Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики регулярно публикуются данные об экспортно-импортных операциях, занятости населения, инвестициях, объемах промышленного производства, включая сведения по физическим объемам добычи полезных ископаемых, а также некоторые данные по охране окружающей среды, однако информации о добыче полезных ископаемых в разрезе каждого рудника (в частности золота) в открытом доступе нет.¹⁴

В соответствии с Бюджетным кодексом Кыргызской Республики, Министерство финансов ежегодно публикует государственный бюджет страны, включая данные по государственным доходам и расходам, а также ежемесячные и ежегодные отчеты по исполнению бюджета. Министерство финансов Кыргызской Республики также ведет интернет-портал «Открытый бюджет»,¹⁵ на котором размещается информация по всем видам платежей и объемам поступлений в государственный бюджет от каждого налогоплательщика. Кроме того, несмотря на отсутствие законодательных норм, ГКПЭН публикует следующую информацию на своем обновленном интернет-сайте:

13 http://cbd.minjust.gov.kg/ru-ru/npakr/search_

14 Национальный статистический комитет, <http://www.stat.kg/ru/opendata/category/14/>

15 Министерство финансов, <http://budget.okmot.kg/ru/>

Государственный надзор

Жогорку Кенеш осуществляет надзор за деятельностью государственных органов, в том числе по вопросам недропользования, посредством принятия нормативных правовых актов, назначения/снятия с должности глав министерств и государственных комитетов, требования отчетов по определенным вопросам в сфере недропользования, направления запросов в государственные органы и выдачи распоряжений. Основным парламентским комитетом, осуществляющим надзор за горнодобывающим сектором, является Комитет по топливно-энергетическому комплексу и недропользованию.²² Надзор за охраной окружающей среды, бюджетом и финансами, а также экономической и фискальной политикой входит в компетенцию трех отдельных комитетов. Кроме того, у Счетной палаты есть законодательные полномочия по проверке использования средств государственного бюджета государственными органами, включая те, что отвечают за регулирование горнодобывающей отрасли. Счетная палата является независимым органом и подотчетна Жогорку Кенешу и Президенту, которые принимают решения на основе результатов проведенных аудитов.

Таким образом, в Кыргызской Республике существуют механизмы контроля деятельности государственных органов со стороны официальных надзорных органов. Однако еще предстоит изучить, насколько реализация надзорных функций соответствует международной надлежащей практике. Несмотря на то, что государственные органы представляют законодательной власти запрашиваемую информацию достаточно своевременно, Жогорку Кенеш не всегда может определить, достаточна ли такая информация для принятия важных решений или соответствующих законодательных мер, поскольку в настоящее время у Жогорку Кенеша отсутствует надлежащая экспертная поддержка, например, в виде исследовательских или аналитических центров.

Взаимодействие с общественностью и общественный контроль

Гражданский сектор, средства массовой информации и исследовательские институты также играют важную роль в обеспечении подотчетности государственных органов. Как на законодательном уровне, так и на практике, у этих групп есть возможность открыто высказывать свое мнение и влиять на принимаемые Правительством Кыргызской Республики решения. Однако их понимание горнодобывающего сектора, по всей видимости, ограничивается определенными вопросами. Так, неправительственные организации владеют достаточной информацией и знаниями только о тех аспектах горнодобывающей отрасли, в которые они активно вовлечены, к примеру, урегулирование конфликтов на местном уровне, бюджетирование, региональные фонды развития, региональные тренинги по вопросам ИПДО и охрана окружающей среды. По другим вопросам, таким как лицензирование, налоговый режим, деятельность предприятий с государственной долей участия и управление доходами, осведомленность низкая. Недостаточное знание специфики горнопромышленной отрасли также характерно для большинства СМИ. Большая часть публикуемой в СМИ информации основывается на цитатах государственных должностных лиц, депутатов Жогорку Кенеша и различных экспертов, и лишь некоторые журналисты известны своими работами по вопросам горнодобывающей отрасли. В настоящий момент в Кыргызской Республике отсутствуют профессиональные исследовательские институты с постоянным штатом сотрудников, которые бы специализировались на вопросах недропользования. Несмотря на наличие ряда опубликованных исследований, ввиду недостаточности опыта, а также отсутствия глубокого понимания отрасли, вклад исследовательских институтов в процесс разработки государственной политики по управлению минеральными ресурсами ограничен.

22 Жогорку Кенеш, http://kenesh.kg/ru/committee/5/show/komitet-po-toplivno-energeticheskomu-kompleksu-i-nedropolyzovaniyu_

ПЕРВООЧЕРЕДНОЙ ВОПРОС 2

Несмотря на то, что ГКПЭН предпринимает меры по опубликованию большего количества информации, находящейся в его ведении, в настоящий момент эти меры были бы более эффективны, если были бы закреплены законодательно, и если бы публиковалось больше информации в целом. Во-первых, опубликованию должны подлежать действующие лицензии и лицензионные соглашения. Несмотря на то, что процесс выдачи лицензий не предполагает проведения переговоров и содержание лицензий и лицензионных соглашений предусматривает включение стандартных законодательно закрепленных норм, а также конкурсных и аукционных условий, их опубликование (или, по крайней мере, опубликование ключевой информации) может способствовать увеличению прозрачности и росту доверия, а также обеспечивать ключевой информацией надзорные органы и общественность. Это, в свою очередь, будет способствовать улучшению проведения мониторинга, в том числе в части соблюдения компаниями своих обязательств, например, сроков ввода объектов в эксплуатацию.

Во-вторых, отсутствуют законодательные требования по обеспечению прозрачности другой важной информации на уровне каждого проекта. Например, соглашения с ОМСУ по социальным пакетам в отношении объектов недр общегосударственного значения, данные по бенефициарным собственникам, отчеты по оценке воздействия на окружающую среду, а также другие данные на уровне проектов, включая объемы производства и экспорта и цены реализации производимой продукции. В результате недостатка информации по каждому горнодобывающему проекту общественность не имеет полного представления о том, что государство получает, к примеру, от добычи золота на руднике «Джамгыр» или добычи золота и меди на руднике «Бозымчак». ГКПЭН частично распространяет информацию посредством пресс-релизов и ее опубликования на своем интернет-сайте, но единой центральной базы данных в открытом доступе нет, хотя существующая интерактивная карта лицензионных площадей могла бы стать отправной точкой.

В-третьих, ограничена информация о выдаче лицензий путем прямых переговоров, включая сведения о количестве выданных, приостановленных, аннулированных лицензий и оснований для их приостановления и аннулирования. Предусмотренная в новой редакции Закона «О недрах»²³ (см. данные по процессу лицензирования в Предписании 3) замена прямых переговоров на правило «первой поданной заявки» может повысить прозрачность процесса, при условии, что в законодательстве будут предусмотрены защитные меры, как, например, требование о регистрации даты и времени поступления заявок на получение лицензий в порядке «живой очереди» в целях обеспечения прозрачного и недискриминационного подхода.

23 Статьи 22 и 25 новой редакции Закона «О недрах»

Предписание 3. Разведка, лицензирование и мониторинг работ

Первоочередной вопрос для Кыргызской Республики

Всесторонний анализ режима лицензирования позволит выработать стратегии по привлечению надежных инвесторов в Кыргызскую Республику

Правила. Согласно Конституции Кыргызской Республики,²⁴ недра являются исключительной собственностью Кыргызской Республики и, в соответствии с Законом «О недрах», могут быть использованы только посредством получения прав пользования недрами, которые предоставляются по четырем основаниям: лицензия, государственная регистрация, концессионное соглашение и соглашение о разделе продукции (СРП). Предоставление прав пользования недрами регулируется несколькими нормативными правовыми актами – Законом «О недрах» и соответствующими положениями, Законом «О концессиях» (1992 г) и Законом «О соглашении о разделе продукции» (2002 г). Некоторые вопросы лицензирования нефтегазовых и угольных объектов также предусмотрены в Законе «О нефти и газе» (1998 г) и Законе «Об угле» (1999 г), однако на практике при лицензировании всех видов полезных ископаемых используются положения Закона «О недрах». Процедуры лицензирования, государственная регистрация старательской деятельности, управление геологической информацией и вопросы проведения геологических и горных работ регулируются Законом «О недрах», а предоставление прав пользования земельными ресурсами – Земельным кодексом (1999 г) и Законом «О переводе (трансформации) земельных участков» (2013 г).

Институты. Управление и регулированием режима лицензирования и мониторинга соблюдения законодательных норм при проведении геологических и горных работ занимается несколько государственных органов, а также муниципальные органы. Так, ГКПЭН разрабатывает и реализует политику в сфере недропользования. Наряду с Государственной инспекцией по экологической и технической безопасности, районными государственными администрациями и органами местного самоуправления, ГКПЭН также осуществляет контроль за соблюдением недропользователями условий лицензионных соглашений и технических проектов. В компетенцию районных государственных администраций и органов местного самоуправления также входит предоставление прав пользования земельными участками.

Реформы. Закон Кыргызской Республики «О недрах» и связанные с ним положения постоянно пересматриваются и корректируются. В настоящий момент в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики проходит обсуждение новой редакции Закона «О недрах». Новая редакция основана на результатах анализа реализации положений действующего Закона «О недрах» и, среди прочего, предусматривает замену одного из способов выдачи лицензий, в частности прямых переговоров, на правило «первой поданной заявки».

24 Статья 12 Конституции Кыргызской Республики

КОНТЕКСТ

Для обеспечения выгод для страны от добычных работ, правительству необходимо привлекать компетентные компании, строго соблюдающие законы. Подготовительный этап перед выдачей лицензий является залогом того, что лицензии будут выданы на надлежащие площади, в подходящее время, за адекватную цену и компетентным компаниям.

Предоставление лицензий

Несмотря на существование нескольких способов предоставления прав пользования недрами, упомянутых выше, на практике практически все недропользователи осуществляют свою деятельность на основании лицензий. В настоящее время действующих соглашений о разделе продукции нет, а концессионное соглашение заключено только в отношении рудника Кумтор (подписано в 1993 году и пересмотрено в 2009 г). Лица, занимающиеся старательской деятельностью, проходят государственную регистрацию и получают соответствующий патент.

В соответствии с Законом «О недрах», лицензии на право пользование недрами выдаются тремя способами – путем проведения конкурсов, аукционов и прямых переговоров:

Конкурс	Аукцион	Прямые переговоры
<ul style="list-style-type: none"> • Проводится для объектов недр общегосударственного значения; список объектов утверждается Правительством (в настоящее время - 55 месторождений) • Сроки и условия (включая требования к заявкам и критерии оценки) устанавливаются для каждого конкурса межведомственной комиссией • Межведомственная комиссия определяет победителя конкурса 	<ul style="list-style-type: none"> • Проводится для месторождений / рудопроявлений, список которых составляется ГКПЭН (в настоящее время - 133 объекта) • Победителем становится участник, предложивший самую высокую цену 	<ul style="list-style-type: none"> • Проводятся для всех других объектов недр, а также для площадей, по которым два аукциона были признаны несостоявшимися • Лицензия выдается, если заявитель предоставляет в ГКПЭН все документы, предусмотренные законодательством

Таблица 3: Способы предоставления лицензий

Как указано выше, каждый способ выдачи лицензий применим к разным категориям объектов недр. В Законе «О недрах» четко определено, что прямые переговоры проводятся в отношении всех объектов, не выставляемых на конкурс или аукцион, а также объектов, по которым аукционы были признаны не состоявшимися. Однако ни Закон «О недрах», ни соответствующие положения в настоящее время не содержат норм, которые бы детализировали критерии для включения объектов недр в конкурсный и аукционный списки.

Планирование лицензионного процесса

Практически все известные на настоящий момент участки недр и месторождения полезных ископаемых были открыты и разведаны в советское время. Геологические материалы (отчеты) за советский период хранятся в Государственном геологическом фонде ГКПЭН, преимущественно в бумажном формате.

С 1991 г и по настоящее время ГКПЭН не проводит и не финансирует поисковые и геологоразведочные работы из-за отсутствия достаточного государственного финансирования. Часть работ проводится силами государственных предприятий в составе ГКПЭН, однако объемы этих работ незначительны. Фактически, при подготовке пакета геологической информации (который приобретает компаниями до выдачи лицензии), ГКПЭН использует отсканированные версии геологических отчетов советского периода. Следует отметить, что лицензии на большинство объектов недр, по которым имеется сравнительно обширная геологическая информация (включая подсчет запасов и содержания ценных компонентов), уже выданы. Тем не менее, существует значительное число предварительно оцененных площадей (см. Таблицу 4), требующих проведения дальнейших геологических работ.

Вид полезного ископаемого	Кол-во площадей / месторождений	Ед. изм.	Предварительно оцененные запасы и прогнозные ресурсы
Железо	12	млн. тонн	1,791.4
Марганец	4	млн. тонн	20.5
Ванадий (V_2O_5)	2	тыс. тонн	3,806.5
Хром	2	тыс. тонн	3.52
Титан (TiO_2)	1	тыс. тонн	126.9
Алюминий (боксит), (Al_2O_3)	10	тыс. тонн	47,067.9
Алюминий (нефелиновый сиенит), (Al_2O_3)	2	тыс. тонн	405,403
Медь	29	тыс. тонн	6,470.3
Кобальт	5	тонн	964.6
Никель	5	тыс. тонн	1,257
Свинец	27	тыс. тонн	912
Цинк	27	тыс. тонн	452.9
Олово	14	тыс. тонн	277.7
Вольфрам (WO_3)	20	тыс. тонн	276.2
Мышьяк	10	тыс. тонн	270.9
Молибден	18	тыс. тонн	106
Бериллий	14	тыс. тонн	77.7
Висмут	21	тыс. тонн	24.7
Ртуть	29	тыс. тонн	48.3
Сурьма	33	тыс. тонн	770.8
Стронций	7	тыс. тонн	355.8
Редкие земли (ΣTR_2O_3)	11	тыс. тонн	75.1
Тантал (Ta_2O_5)	12	тыс. тонн	88.5
Ниобий (Nb_2O_5)	12	тыс. тонн	35.4
Коренное золото	70	тонн	2,123.7
Россыпное золото	63	тонн	25.6
Серебро	37	тонн	7,406.5
Уран	22	тыс. тонн	31.2
Торий	14	тыс. тонн	54.7

Таблица 4.
Перспективные запасы и ресурсы полезных ископаемых²⁵

25 Средне- и долгосрочная стратегия развития горнодобывающей отрасли в Кыргызской Республике на 2014-2035 гг.

В разных странах такие работы проводятся за счет государственного финансирования, привлечения частных геофизических компаний (при условии разделения доходов от продажи геологических данных между государством и геофизическими компаниями) или использования средств международных организаций, таких как Всемирный банк (в структуре которого предусмотрено финансирование добывающих стран). В Кыргызской Республике из-за недостаточного государственного финансирования геологоразведочные работы, в том числе на некоторых из нижеперечисленных участков недр, проводятся частными компаниями на основании соответствующих лицензий. ГКПЭН получает информацию от лицензиатов в виде годовых, полугодовых и окончательных геологических/горных отчетов. Отчеты предоставляются на бумажном и электронном носителях и передаются на хранение в Государственный геологический фонд при ГКПЭН. При этом вся геологическая информация, полученная частными компаниями, остается в собственности лицензиатов вплоть до истечения срока действия лицензии или срока, определенного в лицензионном соглашении. ГКПЭН обеспечивает конфиденциальность полученных от лицензиатов данных на протяжении срока действия лицензии. После истечения этого срока информация переходит в собственность ГКПЭН на безвозмездной основе.

Для привлечения новых, более надежных инвесторов в целях геологического изучения свободных участков недр необходимо, чтобы имеющаяся советская геологическая информация и данные, полученные ГКПЭН от частных компаний, у которых истек срок действия лицензий, управлялись эффективно, для чего управление геологии и управление информационных ресурсов ГКПЭН должны обладать лучшими навыками, организацией и ресурсами, которых в настоящее время у них недостаточно.²⁶

Что касается прав землепользования, то в Кыргызской Республике лицензия дает право только на проведение поисковых/разведочных/добычных работ, тогда как право землепользования недропользователям необходимо получать у землевладельцев/землепользователей – районных государственных администраций, местных органов власти или частных лиц. Этот процесс может иногда занимать несколько лет. На практике были случаи, когда владельцы земельных участков не хотели предоставлять участки под недропользование или было неясно, кто являлся фактическим владельцем земельного участка. Кроме того, были случаи, когда лицензии выдавались на участки недр, расположенные на территории особо охраняемых зон, где проведение геолого-поисковых, геологоразведочных и добычных работ запрещено на законодательном уровне. В идеале, проверку прав собственности/статуса земельных участков необходимо проводить до выдачи лицензии, однако в связи с отсутствием такой функции и ограниченными ресурсами на практике ГКПЭН верификацию не проводит, так как это требует выездов на участки и изучения соответствующей документации, которая не всегда имеется в наличии или может быть недостоверной. Также, существует необходимость в улучшении координации между ГКПЭН и ГАООСЛХ (отвечает за регулирование особо охраняемых территорий), чтобы, в первую очередь, избежать предоставления лицензий на объекты недр в пределах таких территорий и, при необходимости, обеспечить рассмотрение заявок на трансформацию земель. Однако, ввиду того, что данные государственные органы используют разную систему географических координат, на практике такая координация не всегда может быть эффективной. Использование земельного кадастра²⁷ (ведется Государственной регистрационной службой²⁸) могло бы упростить лицензионный процесс, так как согласно законодательству²⁹ при составлении кадастра должна использоваться единая система пространственных координат.

26 Согласно данным ГКПЭН

27 Статьи 101 и 108 Земельного кодекса КР

28 Статья 6 Положения «О порядке ведения земельного кадастра в Кыргызской Республике»

29 Статья 5 Положения «О порядке ведения земельного кадастра в Кыргызской Республике»

Далее, согласно Закону Кыргызской Республики «О недрах», техническая пред-квалификация соискателей лицензий требуется только в отношении участников конкурса и включает в себя оценку следующих факторов: опыт в сфере геологии и горного дела, знание и использование современных технологий разведки, добычи и переработки полезных ископаемых.³⁰ Детальные пред-квалификационные критерии обычно включаются в условия конкурса, составляются межведомственной комиссией и утверждаются Правительством. Например, согласно условиям конкурса на право разработки второго крупнейшего месторождения золота в республике Джеруй в 2015 г, от заявителей требовалось:

- Не менее 5 лет опыта ведения геологоразведочных и добычных работ (включая опыт работ в других странах);
- Владение и использование современных технологий разведки, добычи и переработки полезных ископаемых;
- Наличие собственных средств и/или возможности привлечения средств для разработки месторождения Джеруй и геологического изучения Джеруйской площади.

Законом Кыргызской Республики «О недрах» для заявителей, желающих получить лицензию посредством аукциона, для компаний / индивидуальных предпринимателей, желающих получить лицензию путем прямых переговоров, а также компаний, которым лицензии были переданы другими лицензиатами, предусматривается финансовая, но не техническая пред-квалификация. Этот факт не позволяет ГКПЭН проводить надлежащую оценку технической квалификации претендентов. Единственные относительно подробные критерии технической пред-квалификации, предусмотренные законом в отношении потенциальных участников конкурса, в нынешний проект новой редакции Закона «О недрах» не включены; решение данного вопроса остается на усмотрение межведомственной конкурсной комиссии. В случае если законопроект будет принят в его нынешней редакции, финансовый критерий для заявителей на участие в аукционе станет единственным стандартом пред-квалификации. Это не гарантирует, что недра Кыргызской Республики будут использоваться действительно компетентными компаниями, особенно если учесть наличие ряда значимых объектов недр (редкие земли, железо, цинк, свинец), на которые лицензии еще не выданы.

Также следует отметить, что у Правительства нет средне- или долгосрочного плана лицензирования, который бы учитывал такие стратегические факторы, как международные цены на полезные ископаемые или обеспечение выгод от повышения стоимости объектов недр при принятии решений о темпах и порядке выдачи лицензий. На практике, по всей видимости, решения об объявлении конкурса или аукциона принимаются в срочном порядке с целью пополнения государственного бюджета. Существующая система лицензирования предусматривает возможность получения лицензии на любую из непролицированных площадей в любой период времени. Такая ситуация привела к увеличению количества выданных лицензий на более, чем 100 процентов за период с 2012 по 2016 годы.³¹ На сегодняшний день действует больше 2000 лицензий и заявки на получение лицензий продолжают поступать.

Мониторинг проведения работ

В целях соблюдения требований законодательства Кыргызской Республики о технической безопасности и охране недр, на начальном этапе ГКПЭН выполняет экспертизу планов развития геологоразведочных и горных работ компаний (технических проектов) и далее – годовых отчетов и программ работ. Контроль выполнения условий лицензионного соглашения и технического проекта далее осуществляется ГКПЭН, ГЭТИ и местными органами власти. Однако, из-за большого

30 Статья 24.3 Закона КР «О недрах»

31 Отчет ИПДО за 2013-2014 годы

количества лицензий и ограниченных ресурсов государственных и муниципальных органов власти, существует вероятность того, что оценка технического проекта не проводится достаточно тщательно. По тем же самым причинам ограничены и возможности контроля – в некоторых случаях государственным органам приходится опираться на представляемые компаниями отчеты, а не на независимо полученные и/или проверенные данные.

ПЕРВООЧЕРЕДНОЙ ВОПРОС 3

Поскольку Правительство Кыргызской Республики не имеет достаточных финансовых возможностей для проведения значительных геолого-поисковых / геологоразведочных работ, оно может обратиться с соответствующим запросом к международным банкам по развитию (дополнительно к частным инвестициям) в целях расширения базы геологических данных и их последующей передачи перспективным компаниям, желающим получить лицензии. Однако перед этим необходимо обеспечить эффективное управление уже имеющимися данными. Учитывая существующий недостаток кадровых и финансовых ресурсов, необходимых для создания надежной системы управления геологической информацией, ГКПЭН может обратиться за соответствующей поддержкой к геологическим службам других стран, например, Британской геологической службе, Геологической службе Финляндии, Геологической службе США и др.

Что касается режима лицензирования, то, учитывая наличие геологических данных³² по определенным площадям в Кыргызской Республике, включение элементов конкуренции, таких как конкурсы и аукционы, в процесс лицензирования (часто не предусмотрены в юрисдикциях других стран) представляется целесообразным. Однако практика указывает на определенные трудности с проведением конкурсов и аукционов. Не все объявленные конкурсы и аукционы признаются состоявшимися, возможно из-за недостаточного количества информации об объектах недр или недостаточной привлекательности имеющейся геологической информации. Другими возможными причинами могут³³ быть политическая нестабильность (приводящая к негативному инвестиционному климату), несвоевременное проведение конкурсов и аукционов (низкая активность мировых рынков), потенциально непривлекательные фискальные условия, чрезмерная бюрократия и сложная нормативная правовая база. Еще одной проблемой может являться то, что потенциальным заявителям отводится недостаточно времени для изучения соответствующей информации и принятия решения об участии в конкурсе или аукционе. Кроме этого, некоторые из непролицензированных площадей, включенных в списки конкурсных и аукционных объектов, могут быть недостаточно привлекательны в рамках конкурентной системы по причине возможного неиспользования имеющихся геологических данных в полном объеме при составлении этих списков. Если данный факт действительно имеет место, то более подходящим способом выдачи лицензий на такие объекты может быть метод проведения прямых переговоров или принцип первой поданной заявки, предусмотренный в проекте новой редакции Закона «О недрах». Проведение всестороннего анализа позволит определить, какие из вышеперечисленных проблем являются причинами недостатков в системе лицензирования, и выработать меры по их устранению.

32 Начиная с 2013 года и до сегодняшнего момента, в общей сложности, состоялись 3 из 9 объявленных конкурсов. Из 133 аукционных объектов, лицензии выданы на 32 площади.

33 30 дней для заявок на участие в тендере, 45 дней для заявок на участие в аукционе

Предписание 4. Налоги и другие платежи

Первоочередной вопрос для Кыргызской Республики

Комплексная количественная оценка режима налогообложения в горной отрасли предоставит необходимые данные для разработки налоговой политики, которая бы обеспечила баланс интересов государства и бизнеса

Правила. Как правило, все горнодобывающие компании, в том числе компании с государственной долей участия, осуществляют платежи в соответствии с установленным законодательством общим фискальным режимом, применяемым к горнодобывающей отрасли. Он регулируется Налоговым кодексом (2008 г), Законом «О неналоговых платежах» (1994 г), Законом «О недрах» (2012 г) и Законом «О таможенном регулировании» (2014 г). Платежи за загрязнение окружающей среды и различные компенсационные выплаты закреплены в соответствующих нормативных правовых актах. Тем не менее, есть одно исключение – компания «Кумтор Голд Компани» осуществляет выплаты в соответствии с особым налоговым режимом, предусмотренным в концессионном соглашении.

Институты. Фискальная политика в горнодобывающем секторе разрабатывается тремя государственными органами. Министерство экономики отвечает за разработку / пересмотр общих налоговых платежей, Министерство финансов – за общие неналоговые платежи, а Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования (ГКПЭН) устанавливает ставки специальных неналоговых платежей в добывающей отрасли (несмотря на то, что это не входит в его функции согласно Положению о ГКПЭН, предусмотренных Законом «О недрах» - платеж за удержание лицензий (ПУЛ). Необходимо отметить, что депутаты Жогорку Кенеша могут инициировать законопроект по введению или пересмотру любого налогового или неналогового платежа. Администрированием и сбором налогов на добычу полезных ископаемых занимается Государственная налоговая служба, за исключением некоторых платежей, поступающих в ГКПЭН, ГАООСЛХ и местные бюджеты. На практике ГКПЭН также выполняет некоторые функции налогового администрирования. Например, данный государственный орган проверяет правильность исчисления бонусов, рассчитывает платеж за удержание лицензий и предоставляет консультации по данным вопросам. Счетная палата проводит независимый аудит, в том числе реализации доходной и расходной частей государственного бюджета. В частности, анализирует полноту и своевременность поступления платежей, проводит аудит формирования и эффективности использования республиканских средств.

Реформы. В настоящий момент Правительство рассматривает вопрос увеличения ставок платежей за удержание лицензии с целью пополнения местных бюджетов и стимулирования компаний к проведению соответствующих работ.

КОНТЕКСТ

Добыча полезных ископаемых может стать значительным источником государственных доходов, однако для этого правительству необходимо соблюдать баланс между обеспечением максимального дохода для государства и созданием достаточно привлекательных условий для компаний-инвесторов.

34 В данном документе «налоговая политика» относится как к налогам, так и к неналоговым платежам
35 Статья 49 Налогового Кодекса и Статья 1 Закона о Государственной налоговой службе

Создание фискальных условий

В Кыргызской Республике все компании платят 10% налог на прибыль (ниже региональных показателей³⁶), за исключением золотодобывающих предприятий, в отношении которых применяется отдельный вид налога – налог на доход. Налог на доход компаний, занимающихся добычей и переработкой золота, был введен Правительством Кыргызской Республики в 2013 г в целях решения проблем со сбором налога на прибыль. Ставка налога на доход основывается на валовой выручке от продаж, что облегчает расчет налоговой базы по сравнению с налогом на прибыль. Налог на доход зависит от международных цен на золото (варьируясь от 1% до 20%) и поэтому может считаться переменным. Тем не менее, так как в процессе разработки данного налога не использовалась детальная фискальная модель, оценка его эффективности представляется затруднительной.

С расчетом налога на доход также связаны некоторые трудности. Так, Налоговый кодекс Кыргызской Республики не предусматривает четкого определения налогооблагаемой базы для расчета налога на доход золотодобывающих компаний, например, используются термины «золотая руда», «золотой концентрат», «сплав золота» и «золотые слитки». В этой связи возникают вопросы при установлении конечного продукта на продажу и определении налогового обязательства. Существует и другая проблема в отношении золотосодержащей продукции. Законодательством не установлено, как взимать налог с добычи сопутствующих полезных ископаемых, извлекаемых вместе с золотом (например, серебра, меди и мышьяка). В настоящее время налог на прибыль в отношении этих полезных ископаемых не взимается, и в обратном случае налоговое администрирование только усложнится.

Помимо налога на доход, существует еще два вида обязательных платежей, связанных с доходом – роялти и платеж на поддержание и развитие местной инфраструктуры (2% от выручки). Платеж на поддержание и развитие местной инфраструктуры был введен депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в июле 2013 г в качестве срочной меры по снижению протестных настроений среди местного населения в отношении деятельности добывающих компаний. Данный платеж был введен без учета комплексности налогового режима горнодобывающей отрасли.

По всей видимости, при определении других ставок налоговых и неналоговых платежей комплексный экономический анализ также не проводился. К примеру, согласно ГКПЭН, существует необходимость пересмотра основы для расчетов бонусов и ставок платежа за удержание лицензий, который был введен в 2012 г в целях стимулирования компаний к проведению соответствующих работ. С момента внедрения данного платежа государству было возвращено некоторое количество лицензий, однако эффективность платежа оказалась не настолько высокой, как планировалось изначально, поэтому в настоящее время Правительство планирует пересмотреть ставки платежа в сторону увеличения.

Недостаток экономического анализа при разработке налогового режима в добывающей отрасли не обязательно означает неэффективность налоговой политики в целом. Тем не менее, без надлежащего анализа выполнить оценку налогового режима затруднительно, равно как и определить, что в нем можно улучшить для увеличения государственных доходов в долгосрочной перспективе.

36 Согласно данным Ведение бизнеса 2017, в Казахстане ставка налога на прибыль составляет 10%, в Монголии 10% и 25% (в случае, если прибыль превышает определенный уровень), в Таджикистане 14%

Налоговое администрирование

Согласно Стратегии развития Государственной налоговой службы (ГНС) на 2015-2017 годы, сотрудникам ГНС не хватает аналитических навыков; организационная структура ГНС является неэффективной, а также отсутствует интегрированная база данных налогоплательщиков. Кроме того, координация и обмен информацией между ГНС и другими государственными органами осуществляется не на должном уровне, что приводит к несвоевременному и недостаточному получению информации о налогоплательщиках. Также трудно определить полноту сбора налоговых и неналоговых платежей государством, поскольку соответствующие экономические параметры отсутствуют.

Подотчетность и прозрачность фискального режима

Что касается нормативных норм налогового режима, то все условия налогообложения прописаны в общем законодательстве, за исключением режима, применяемого в отношении Кумтора – крупнейшего золотодобывающего рудника в стране, деятельность которого регулируется концессионным соглашением.

В целях повышения прозрачности Министерством финансов создан интернет-портал «Открытый бюджет», на котором регулярно публикуется информация по поступлениям в бюджет с разбивкой по видам платежей и объемам поступлений от каждого налогоплательщика. Это хорошая инициатива, позволяющая обеспечить гораздо более высокий уровень бюджетной прозрачности по сравнению со многими другими развивающимися странами. Тем не менее, есть два аспекта, которые можно было бы улучшить в части прозрачности. Во-первых, в «Открытом бюджете» не указываются полное наименование платежа и налоговая база по каждому платежу. Во-вторых, по всей видимости, в данной базе данных не указывается исчерпывающий перечень платежей. К примеру, в «Открытом бюджете» данные по уплате платежа на содержание и развитие местной инфраструктуры «КАЗ Минералс Бозымчак» приводятся, а по компании «Алтынкен» нет. Касательно общественных консультаций, Министерство экономики проводит регулярные обсуждения с различными бизнес-ассоциациями, такими как Международный деловой совет. Помимо этого, законодательством республики предусмотрено требование об опубликовании каждого законопроекта на интернет-сайте его инициатора (министерства, государственного комитета или Жогорку Кенеша). Однако, как показывает практика, при введении новых платежей в горном секторе мнения недропользователей учтены не были.

ПЕРВООЧЕРЕДНОЙ ВОПРОС 4

Так как Правительство не работает с фискальными моделями горнодобывающих предприятий, детальный анализ эффективности налогообложения в горном секторе им не проводился. Независимая оценка фискального режима в отрасли также не предпринималась. В Кыргызской Республике прогнозы Правительства по сбору налогов опираются на данные, полученные от горнодобывающих компаний, а не на собственные расчеты, в результате чего возникает зависимость от прогнозов компаний. Поскольку Правительство не использует фискальную модель, оно также не в состоянии рассчитать ожидаемые налоговые поступления от горнодобывающих проектов. Без определения налоговой нагрузки и ее сравнения с другими развивающимися странами, трудно сказать, требуются ли изменения каких-либо ставок налоговых и неналоговых платежей. Таким образом, первоочередным вопросом в области налогового регулирования горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики является разработка фискальной модели с целью определения доли государства в общих платежах от проекта, гибкости существующего режима в условиях экономических изменений и других оценочных метрик.

25 <http://budget.okmot.kg/ru/>

Предписание 5. Воздействие на местном уровне

Первоочередной вопрос для Кыргызской Республики

Активное участие местного населения в принятии решений позволит повысить уровень доверия среди заинтересованных сторон, привлечь инвесторов, осуществляющих свою деятельность в соответствии с мировыми стандартами, снизить экологические и социальные риски и обеспечить выгоды на местном уровне

Правила. В Кыргызской Республике охрана окружающей среды регулируется большим количеством нормативных правовых актов, ключевыми из которых являются Закон «Об охране окружающей среды» (1999 г), Закон «Об экологической экспертизе» (1999 г), Закон «О недрах» (2012 г), Закон «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности» (2009 г), и Положение «Об оценке воздействия на окружающую среду» (2015 г). Положение «Об оценке воздействия на окружающую среду» также содержит процедуры, предусматривающие проведение общественных обсуждений в рамках оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Что касается выгоды на местном уровне, законодательство предусматривает механизмы распределения доходов от горнодобывающей отрасли и социальный пакет для месторождений общегосударственного значения, которые предусмотрены в Законе «О неналоговых платежах» (1994 г) и Законе «О недрах» (2012 г).

Институты. В отсутствие министерства охраны окружающей среды, за разработку и реализацию политики в сфере защиты окружающей среды, а также координацию деятельности государственных органов³⁸ и различных организаций (в том числе компаний) по экологическому мониторингу отвечает ГАООСЛХ.³⁹ ГКПЭН определяет политику в отношении консервации и ликвидации горного имущества, а также рекультивации горнорудных объектов. Общий государственный экологический контроль осуществляется ГЭТИ; надзор за рекультивацией земель и консервацией / ликвидацией горного имущества дополнительно обеспечивается районными государственными администрациями и органами местного самоуправления. Районные государственные администрации и органы местного самоуправления также отвечают за организацию общественных обсуждений при проведении оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и за работу с местным населением с целью предотвращения незаконного вмешательства в деятельность горнодобывающих компаний.

КОНТЕКСТ

Издержки и выгоды от горнодобывающих проектов распределяются между гражданами страны неравномерно. В то время как выгоды от отрасли – государственные доходы, создание рабочих мест, развитие бизнеса – могут распределяться по всей стране, социальные и экологические издержки, сопряженные с добычей полезных ископаемых обычно несут сообщества, проживающие в местах проведения работ. Там, где добычные работы проводятся ненадлежащим образом, разработка недр может нанести непоправимый ущерб окружающей среде, что, в свою очередь, может привести к росту недовольства со стороны местного населения и возникновению конфликтов. Поэтому в государственной политике по недропользованию следует предусматривать меры по защите населения от отрицательного воздействия работ и содействию в получении выгоды от добычи.

³⁸ ГАООСЛХ, Министерство здравоохранения, Государственная регистрационная служба, Министерство чрезвычайных ситуаций
³⁹ Статья 41 Закона КР «Об охране окружающей среды»

Доверие

В Кыргызской Республике в 2010–2014 годах протестные настроения местных сообществ против деятельности горнодобывающих компаний были распространены по всей стране и приводили к остановке геологических и горных работ. Основной причиной конфликта была обоснованная обеспокоенность местных сообществ по поводу негативного воздействия добычных работ на окружающую среду, а также недоверие к центральной и местной власти в части защиты окружающей среды.⁴⁰ Другой причиной стало неравномерное, по мнению местного населения, распределение выгод от разработки недр. В результате определенные группы местных жителей пользовались обеспокоенностью населения относительно экологической безопасности для получения финансовых выгод.⁴¹ В ряде случаев определенные лица предпринимали попытки по дестабилизации ситуации в районах расположения объектов недропользования с целью прекращения там работ для собственной выгоды.⁴²

Для урегулирования конфликтов Правительством Кыргызской Республики были предприняты две меры. Во-первых, в 2012–2013 годах был проведен ряд законодательных реформ, направленных на увеличение доходов местных бюджетов (более подробно рассматривается в Предписании 9) посредством введения системы распределения доходов от горнодобывающей отрасли и социального пакета. Также на законодательном уровне были предусмотрены механизмы вовлечения органов местного самоуправления в процесс принятия решений по выдаче лицензий (путем включения в состав конкурсных и аукционных комиссий) и введение обязательного фонда рекультивации. Во-вторых, представители государственных органов, в большинстве случаев сотрудники и руководство ГКПЭН, проводили разъяснительные работы с местными сообществами относительно выгод и рисков горнодобывающих проектов, а также прав собственности на недра. Несмотря на то, что данные меры привели к снижению конфликтов, их первопричины и возможность возобновления накладывают определенные риски для развития горнодобывающей отрасли. Так, к примеру, разъяснительные работы проводились скорее в качестве срочной меры по урегулированию конфликтов, а не для обеспечения участия местных сообществ на всех этапах процесса принятия решений. Кроме того, данные работы проводились, в основном, по собственной инициативе сотрудников и руководства ГКПЭН (с целью обеспечения стабильного развития горнодобывающего сектора), тогда как законодательно такие функции за ГКПЭН закреплены не были. Такая ситуация поднимает вопрос об устойчивости обязательств Правительства по проведению разъяснительных работ.

Оценка и снижение воздействия на окружающую среду

Система охраны окружающей среды в Кыргызской Республике основана на требовании о том, что лицензиаты должны получить положительное заключение государственной экологической экспертизы по своим техническим проектам (см. Предписание 3) в качестве обязательного условия для начала всех видов работ: поиски, геологоразведка, добыча, переработка руд, аффинаж, рекультивация земель и ликвидация предприятия.⁴³ В рамках этого процесса, держатели лицензий должны представить в ГАООСЛХ отчет по ОВОС в составе технического

40 Oхus International. Эффект геологоразведочных и добычных работ на восемь населенных пунктов Кыргызской Республики. Апрель 2013 https://issuu.com/efca/docs/extracting_sentiments_the_effect_of

41 www.serep.kg. Из интервью эксперта по горнодобывающей отрасли, бывшего директора золотодобывающей компании г-на Ашыркулова.

42 Академия ОБСЕ. Конфликточувствительность в горнодобывающем секторе Кыргызской Республики. Январь 2014. http://www.osce-academy.net/upload/file/Mining_report_final.pdf

43 Статьи 3 и 13 Закона «Об экологической экспертизе» и Приложение 1 к Положению «О порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду»

проекта. Данный отчет, среди прочего, должен включать в себя мероприятия по снижению, минимизации и/или компенсации воздействия на окружающую среду, планы действий по предотвращению и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также программу локального экологического мониторинга в течение одного года после начала деятельности.⁴⁴ Несмотря на то, что законодательством республики предусмотрены стратегические обязательства Правительства по обеспечению экологической и социальной защиты, на практике охрана окружающей среды не обеспечивается в полной мере из-за ограниченных возможностей государственных органов (недостаток кадровых ресурсов и современного лабораторного оборудования) по осуществлению экологического мониторинга и контроля соблюдения законодательных норм, включая требование о проведении ежегодного мониторинга самими компаниями. Кроме этого, из-за нехватки штата и значительного количества объектов недропользования (более 2000 лицензий), ГАООСЛХ, в функции которого входит экспертиза документации ОВОС, не всегда имеет возможность тщательно изучить проектные мероприятия по предотвращению и минимизации негативного воздействия на окружающую среду. Фактически, в некоторых случаях система охраны окружающей среды ограничивается платежами добывающих компаний за загрязнение окружающей среды (включая штрафы за превышение нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ).

До сдачи отчетов ОВОС на государственную экологическую экспертизу компании должны провести общественные консультации с населением, проживающим в местах проектируемых работ. Однако, степень участия местных сообществ в процессе ОВОС остается неясной, так как в соответствии с Положением «Об оценке окружающей среды», учет общественного мнения заключается в размещении документации ОВОС в офисах ОМСУ и компаний для сбора письменных замечаний и предложений, а не в обязательном проведении встреч с местными сообществами и достижении консенсуса.⁴⁵ Кроме этого, Положение «Об оценке окружающей среды» не содержит требований по включению всех групп местного населения в процесс консультаций. На практике (по имеющимся данным⁴⁶) это приводило к тому, что встречи по обсуждению документации ОВОС проводились в основном с так называемыми «лояльными» представителями местных сообществ. В частности, были случаи манипуляций, когда компании нанимали людей для участия в слушаниях и платили денежное вознаграждение за высказывания в поддержку проекта.

Выгоды на местном уровне

Основные выгоды, которые получают местные сообщества от проведения добычных работ, – это поступления налогов и неналоговых платежей в местные бюджеты: платеж за удержание лицензии, часть от уплаченной стоимости конкурсных и аукционных объектов, часть платежа на развитие и поддержание инфраструктуры местного значения (более детально рассматривается в Предписании 9), а также земельный налог и налог на имущество. Закон «О недрах» также предусматривает «социальный пакет» в отношении месторождений общегосударственного значения, которых в настоящий момент 55 (в настоящий момент лицензии выданы не по всем объектам). Соглашение по социальному пакету заключается между компанией и органом местного самоуправления в целях содействия социально-экономическому развитию района (в соответствии с местными планами развития) – в виде подготовки кадров, трудоустройства и строительства социальной инфраструктуры. Однако действие социального пакета ограничивается тем фактом, что лицензии на большинство объектов общегосударственного значения были выданы до 2012 года,

44 Приложение 10 к Положению «О порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду»

45 Собрания по обсуждению документации ОВОС проводятся только по инициативе общественности (статья 15 Положения «О воздействии на окружающую среду»)

46 Встречи с местными сообществами в Копуро-Базар, Кемин и Ала-Бука

т.е. до введения конкурса как одного из способов предоставления прав пользования недрами. Таким образом, обязательства по социальному пакету не включены в лицензионные соглашения компаний,⁴⁷ которые уже разрабатывают или собираются в скором времени начать разработку месторождений общегосударственного значения. Тем не менее, ряд таких компаний уже приносит пользу местным сообществам посредством строительства объектов социальной инфраструктуры, осуществления местных закупок и предоставления рабочих мест местным жителям. Далее, ни Закон «О недрах», ни какое-либо из положений не детализирует требования к составлению социального пакета. Это может означать, что, с одной стороны, у местных сообществ и органов местного самоуправления есть определенная доля свободы в установлении требований, которые могут оказаться невыполнимыми для компаний, а с другой стороны, что местные сообщества могут получить меньше выгод, чем могли бы – частично из-за недостаточных знаний (в том числе по ведению переговоров и международной практики).

Кроме того, законодательство не содержит конкретных положений об использовании местных услуг и товаров в добывающей отрасли и трудоустройстве местных жителей, поэтому компании применяли различные подходы к местным закупкам, от стратегических до конъюнктурных – и с разным успехом.⁴⁸ На практике существуют проблемы с обеих сторон. У местных сообществ завышены ожидания и при этом ограничены возможности по поставке товаров и услуг и доступ к финансированию для малых и средних предприятий. Также, создание рабочих мест для местных жителей и использование местных товаров могут увеличить издержки компаний и сократить государственные доходы. Тем не менее, с учетом указанных выше ограничений, Правительство все же может сыграть важную роль в создании условий для увеличения объемов местных закупок добывающими компаниями и налаживании взаимосвязей между местной рабочей силой и компаниями.

ПЕРВООЧЕРЕДНОЙ ВОПРОС 5

Наличие протестного потенциала, отсутствие системного подхода к проведению консультаций между Правительством и местными сообществами и ограниченные возможности государственных органов по защите окружающей среды указывают на важность повышения значимого участия местных сообществ и создания условий для общественного контроля принимаемых решений в области недропользования.

Во-первых, законодательно установленное требование о размещении документации ОВОС в офисах компаний и ОМСУ для получения комментариев не гарантирует того, что мнение местных сообществ будет учтено. Правительству следует требовать от горнодобывающих компаний проводить встречи с различными группами местных сообществ (женщины, молодежь, пенсионеры, инвалиды). Во-вторых, Положение «Об оценке окружающей среды» должно детализировать, какую часть документации ОВОС компании должны распространять во время встреч с местными сообществами, а именно заявление о воздействии на окружающую среду (ЗВОС – резюме, содержащее основные выводы ОВОС). Документация ОВОС, как правило, состоит из нескольких книг (томов), а у местных сообществ, как и у органов местного самоуправления, не всегда есть время на их прочтение или технические знания для полного понимания содержания. Поэтому ЗВОС должны быть написаны простым, ясным и понятным для местного населения языком, а также содержать полный перечень рисков и проблем, выявленных в рамках ОВОС.

47 Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования

48 Развитие местного содержания в Кыргызстане. Возможности и проблемы. GIZ, июль 2016 г

В-третьих, переговоры по составлению «социального пакета» должны учитывать мнения разных групп из числа местных жителей, чтобы обеспечить удовлетворение потребностей большинства жителей. В-четвертых, требование об обязательном опубликовании окончательного ЗВОС (после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы) и «социального пакета» (см. Предписание 2 по вопросам прозрачности) позволит прояснить обязательства компаний, как в части охраны окружающей среды, так и обеспечения выгод для населения. Это также поможет обеспечить конструктивное участие местных сообществ в мониторинге выполнения компаниями, государственными органами и ОМСУ своих обязательств.

В дополнение, учитывая низкий потенциал местных сообществ и местных органов власти в области защиты окружающей среды, возможно, для его повышения следует привлекать специализированные неправительственные организации на время проведения оценки воздействия на окружающую среду и экологического мониторинга, особенно если учесть, что законодательство предусматривает возможность проведения общественного экологического мониторинга и общественной экологической экспертизы. Общественная экологическая экспертиза – уникальная возможность по изучению документации ОВОС, которая не предусмотрена в других развивающихся странах. На практике, как общественный экологический мониторинг, так и общественная экологическая экспертиза проводятся редко ввиду нехватки финансовых ресурсов в местных бюджетах. Одним из потенциальных источников финансирования таких мероприятий могут стать средства Республиканского и местных фондов охраны природы и развития лесной отрасли, особенно учитывая, что значительные поступления в эти фонды производятся горнодобывающими компаниями.



Предписание 6: Горнодобывающие компании с государственным участием

Первоочередной вопрос для Кыргызской Республики

Опубликование исчерпывающих данных позволит улучшить работу государственных предприятий на благо горнодобывающей отрасли и экономики в целом

Правила. Горнодобывающие компании с государственной долей участия организуются в форме акционерных обществ, деятельность которых регулируется Законом «Об акционерных обществах» (2003 г). Также, все законодательные требования, которые применяются к юридическим лицам других организационно-правовых форм, в равной степени применимы к компаниям с государственной долей участия, в том числе требования общего режима налогообложения, выплаты дивидендов и получения лицензий/разрешений. Кроме того, такие компании должны соблюдать требования, установленные для государственных органов и учреждений в отношении осуществления государственных закупок, которые регулируются Законом «О государственных закупках» (2015 г). Акционерные общества, разместившие свои акции на Кыргызской фондовой бирже, также должны руководствоваться положениями Закона «О рынке ценных бумаг» (2009 г), который, в том числе, определяет требования по раскрытию информации, как, например, годовой и ежеквартальный отчет, включая финансовую отчетность и аудиторское заключение, а также информацию о существенных фактах.⁴⁹ В части раскрытия информации в Законе «Об акционерных обществах» предусмотрены ограниченные нормы, в частности, требование о том, что акционерные общества должны публиковать решения о выплате дивидендов, а также что акционерные общества, размещающие свои акции в публичном доступе и/или с числом акционеров равным 500 или более должны публиковать годовые отчеты.⁵⁰

Институты. От имени Правительства, в качестве акционера в компаниях с государственной долей участия выступает Фонд по управлению государственным имуществом (ФУГИ). ФУГИ, как акционер, входит в состав общего собрания акционеров – высшего органа управления акционерных обществ. Также в органы управления акционерных обществ входят Совет директоров (осуществляет общее руководство обществом в период между общими собраниями акционеров), Правление или дирекция (осуществляет руководство текущей деятельностью общества) и ревизионная комиссия (в обязанности входит контроль за финансово-хозяйственной деятельностью акционерного общества). Общее собрание акционеров не принимает участия в текущем управлении, а решает вопросы существенного характера, как, например, избрание членов совета директоров и ревизионной комиссии, а также принятие решения о выплате дивидендов и их размере.⁵¹ Совет директоров осуществляет общее, стратегическое управление, включая избрание Правления и аудитора акционерного общества.

49 Статьи 30 и 31 Закона КР «О рынке ценных бумаг»

50 Пункт 2 статьи 31 Закона КР «Об акционерных обществах»

51 Следует отметить, что Законом «Об акционерных обществах» предусмотрена норма, в соответствии с которой размер дивидендов не может быть больше рекомендованного Советом директоров.

КОНТЕКСТ

В горнодобывающем секторе Кыргызской Республики функционируют четыре открытых акционерных общества с государственным участием:

- 1 *Кыргызалтын – добыча драгоценных и редких металлов (крупнейшая компания);*
- 2 *Сулюктакомур – добыча угля;*
- 3 *Кыргызнефтегаз – добыча нефти;*
- 4 *Хайдаркан – добыча монометаллической руды и ртути.*

В целом, следует отметить, что в публичном доступе отсутствует полная информация о деятельности, управлении и финансировании любых акционерных обществ с государственным участием, а не только горнодобывающих. К примеру, согласно результатам недавнего исследования по доступу к информации об организациях с государственным участием, проведенного Общественным объединением «Партнерская Группа Прецедент»;⁵² большинство компаний с государственной долей участия либо не представляли, либо отказывались предоставить информацию по запросам данной неправительственной организации. В частности, ОО «Партнерская Группа Прецедент», среди прочих, запросы были направлены трем горнодобывающим предприятиям с государственным участием: «Сулюктакомур», «Кыргызнефтегаз» и «Кыргызалтын». «Сулюктакомур» и «Кыргызнефтегаз» на запросы не ответили, а «Кыргызалтын» отказался по причине того, что «Кыргызалтын» не финансируется из государственного бюджета.

Поскольку ОАО «Кыргызалтын» является крупнейшим предприятием с государственным участием и по нему имеется больше всего информации в открытом доступе,⁵³ в данном отчете будет рассматриваться анализ деятельности «Кыргызалтына».

Роль и финансирование ОАО «Кыргызалтын»

Согласно информации, представленной в Отчете по ценным бумагам за первый квартал 2016 года, Уставе и на официальном интернет-сайте ОАО «Кыргызалтын», у предприятия четыре коммерческих функции – разработчик месторождений золота, поставщик золотых слитков, акционер и собственник непрофильных подразделений и филиалов.

Разработчик месторождений золота. Разработкой недр предприятие занимается с советских времен. У ОАО «Кыргызалтын» имеется 4 производственных филиала (см. Таблицу №5). Несмотря на производство и аффинаж золотосодержащей продукции, операционная деятельность ОАО «Кыргызалтын» в 2013-2014 гг. оставалась нерентабельной. К примеру, убытки общества в 2013⁵⁴ году составили около 14 млн. сомов, в 2014⁵⁵ году – около 30 млн. сомов, а за 9 месяцев 2015⁵⁶ года выросли до 82 млн. сомов. В основном это может быть связано с большим количеством работников на руднике Макмал (1165 человек), высокими затратами на транспортировку и большой изношенностью оборудования, что приводит к потере более чем 30% золота при

52 Исследование «Доступ к информации об организациях с государственным участием и/или организациях, финансируемых из государственного бюджета» проводилось с ноября 2015 г по февраль 2016 г Общественным объединением «Партнерская группа «Прецедент»» при поддержке Канадского фонда местных инициатив.

53 В июле 2015 г простые акции ОАО «Кыргызалтын» были официально введены в обращение на Кыргызской фондовой бирже, что означает, что компания обязана соблюдать общие требования законодательства по раскрытию финансовой отчетности, дивидендов, крупных сделок, сведений о мажоритарных акционерах и пр.

54 Независимое аудиторское заключение по ОАО «Кыргызалтын» по состоянию на 31 декабря 2013 г.

55 Отчет о прибылях и убытках ОАО «Кыргызалтын» за 2014 г

56 Отчет о прибылях и убытках ОАО «Кыргызалтын» за 3 квартала 2015 г

извлечении его из руды.⁵⁷ Следует отметить, что, по словам Председателя Правления общества, запасы основного месторождения Макмал будут истощены к 2017 г, что может привести к серьезному ухудшению социально-экономических условий в районе, где расположен рудник, поскольку 95% налоговых поступлений в местный бюджет обеспечивается за счет Макмала. Кроме того, большинство работников рудника – местные жители, которые потеряют работу после вывода рудника из эксплуатации.⁵⁸ По мнению Председателя Правления ОАО «Кыргызалтын», для предотвращения негативных социальных последствий в регионе требуется привлечение инвестиций на проведение геологоразведочных работ на перспективных участках вокруг рудника, включая участок, частично расположенный на территории Национального парка.

Золотодобывающий комбинат «Макмалзолото»	Основное производственное подразделение ОАО «Кыргызалтын». Занимается добычей и переработкой золотосодержащей руды с месторождения Макмал. Лицензия на разработку недр действительна до 2022 года, однако, по мнению Председателя Правления общества, при отсутствии дальнейших инвестиций в размере порядка 30 млн. долларов США рудник будет закрыт до конца 2017 года.
Золотодобывающий рудник «Солтон-Сары»	Инфраструктура рудника «Солтон-Сары» включает в себя карьер «Аптынтор» и обогатительную фабрику производительностью более 100 кг золота в правикоцентрате.
Терексайский золотодобывающий рудник	В настоящее время ОАО «Кыргызалтын» занимается эксплуатацией золоторудного месторождения Тереккан и одного участка на месторождении Терек. Обогажительная фабрика ежегодно производит около 150 кг золота во флотоконцентрате, который реализуется в Китайскую Народную Республику и Республику Казахстан.
Аффинажный завод	В настоящее время аффинажный завод выпускает стандартные слитки золота и серебра из сплава Доре, производимого «Кумтор Голд Компани». Аффинажный завод имеет сертификат качества Лондонской Биржи Металлов «Good Delivery».

Таблица 5:
Производственные филиалы ОАО «Кыргызалтын»

Акционер. ОАО «Кыргызалтын» является акционером 6 совместных предприятий (см. Вставку 1 ниже). Из-за отсутствия в открытом доступе подробной информации об акционерном участии «Кыргызалтына» в ЗАО «Джеруй Алтын» и об участии «Кыргызалтына» в совместных предприятиях с другими компаниями, остается неясным, в какой форме осуществляется сотрудничество между «Кыргызалтыном» и прочими держателями долей, включая разделение функций и обязанностей и распределение дивидендов. Больше информации в открытом доступе имеется в отношении акционерного участия «Кыргызалтына» в компании «Центерра Голд Инк.», частично потому, что «Центерра» публикует полные данные о своей деятельности в годовых и ежеквартальных отчетах в соответствии с требованиями Фондовой биржи Торонто. С 2011 г и до конца 2016 г акции и дивиденды «Кыргызалтына» в «Центерре Голд Инк.» были заморожены решением международного арбитражного суда по результатам рассмотрения других инвестиционных сделок между Кыргызской Республикой и иностранными компаниями. Тем не менее, в 2016 г арест с акций и дивидендов «Кыргызалтына» был снят.

Вставка 1 – Доля участия ОАО «Кыргызалтын» в различных предприятиях⁵⁹

Центерра Голд Инк. – 28,9%;
ЗАО «Джеруй Алтын» – 40%
СП «Алтынкен» – 40%
Совместное предприятие «Перерабатывающий комбинат Солтон-Сары» – 75%;
Совместное предприятие «Перерабатывающий комбинат Терексай» – 75%;
Совместное предприятие «Эти Бакыр-Терексай» – 25%.

57 Радио «Азаттык». Интервью с председателем ОАО «Кыргызалтын» Алмазом Алимбековым, 2016 г

58 Газета «Вечерний Бишкек». Интервью с председателем ОАО «Кыргызалтын» г-ном Алимбековым, 2017 г

59 Кыргызская фондовая биржа. Отчет о ценных бумагах ОАО «Кыргызалтын» за 4-й квартал 2016 г https://www.kse.kg/files/BusinessReports/JSC_Kyrgyzalтын-quarterly-2017-01-23.pdf

Непрофильные филиалы. Помимо производственных филиалов, у ОАО «Кыргызалтын» имеется ряд непрофильных подразделений, в том числе ювелирный цех и магазин, медицинский центр, гостиница, санаторий, автотранспортное предприятие и специализированное строительно-производственное предприятие. Возможно, наличие таких дополнительных филиалов, несмотря на то, что они являются доходными предприятиями, не соответствует основной роли «Кыргызалтына» в качестве добычной компании и требует дополнительных ресурсов и времени, что сказывается на способности общества успешно функционировать в качестве горнодобывающего предприятия.

Механизм финансирования. Поскольку «Кыргызалтын» является коммерческой организацией и открытым акционерным обществом, компания не получает финансирования из государственного бюджета и полагается на свои производственные и непроизводственные филиалы и акционерное участие в других предприятиях. Из-за недостаточной прибыльности (частично из-за наложения ареста Канадским судом на акции и дивиденды «Кыргызалтына» в «Центерра Голд Инк.» в 2011 г), единственным механизмом финансирования, доступным ОАО «Кыргызалтын» в настоящее время, является привлечение прямых иностранных инвестиций.⁶⁰ Например, в 2015 г ОАО «Кыргызалтын», совместно с турецкой компанией «Эти Бакыр», был выигран тендер на разработку золоторудного месторождения Терексай. Лицензия была выдана совместному предприятию «Эти Бакыр Терексай», доля «Кыргызалтына» в котором составила 25%. Также «Кыргызалтын» планирует привлечь 30 млн. долл. США в виде прямых иностранных инвестиций для проведения геологоразведочных и, впоследствии, добычных работ на некоторых площадях.

Деятельность «Кыргызалтына», как и любого другого юридического лица, подлежит налогообложению. Будучи акционером общества, Фонд по управлению государственным имуществом (ФУГИ) получает дивиденды от своего участия в «Кыргызалтыне», как это было бы в случае с любым другим частным инвестором. Имели место случаи предварительного получения дивидендов ФУГИ от «Кыргызалтына». Например, в 2011 году ОАО «Кыргызалтын» перечислило в республиканский бюджет объявленные дивиденды за 2010 год от «Центерра Голд Инк.» в сумме 1 290 610,4 тыс. сомов (около 28 млн. долл. США) в счет будущих дивидендов за 2011 и последующие годы.⁶¹ В таблице 6 показаны суммы выплаченных и начисленных дивидендов за 2011-2015 гг. Необходимо отметить, что начиная с 2016 г ОАО «Кыргызалтын» возобновит перечисление дивидендов в республиканский бюджет.

	2011	2012	2013	2014	2015
Начисленные дивиденды (% от чистой прибыли и сумма в USD)		25% или 4,230 тыс.	25% или 2,094 тыс.	50% или 3,122 тыс.	35% или 2,895 тыс.
Выплаченные дивиденды (в USD)	27,970 тыс.	0	0	0	0

Таблица 6.
Начисление и выплата дивидендов в республиканский бюджет ОАО «Кыргызалтын» в 2011-2015 гг.⁶²

60 Радио «Азаттык». Интервью с председателем ОАО «Кыргызалтын» г-ном Алимбековым, 2016 г

61 Распоряжение Правительства КР №180-р от 20 мая 2011 г Executive Order as of May 20, 2011. #180-г

62 Согласно информации на интернет-сайте Кыргызской фондовой биржи (www.kse.kg) и старом сайте ОАО «Кыргызалтын» (<http://kyrgyzaltyn.kg/old/kyrgyzaltyn.kg/novosti?start=66>)

Решение о размере перечисляемой в республиканский бюджет прибыли принимается Фондом по управлению государственным имуществом (100% акционер ОАО «Кыргызалтын»), однако однозначной формулы по расчету доли прибыли, подлежащей перечислению обществом в бюджет страны, не установлено. В качестве обратного примера, можно привести наличие четкой формулы для определения доли прибыли Национального банка подлежащей перечислению в республиканский бюджет.⁶³

Корпоративное управление ОАО «Кыргызалтын»

Формально ФУГИ действует от имени Правительства Кыргызской Республики и владеет 100% акций ОАО «Кыргызалтын» (всего 9 641 239 акций).⁶⁴ Роль ФУГИ как акционера четко определена в Уставе ОАО «Кыргызалтын», согласно которому Правительство Кыргызской Республики осуществляет руководство компанией косвенным образом.

Согласно Уставу ОАО «Кыргызалтын», Совет директоров общества должен состоять из 3 членов, избираемых сроком на 3 года на общем собрании акционеров. В соответствии с Положением «О Совете директоров ОАО «Кыргызалтын»», ФУГИ может назначать членов Совета директоров из числа своих сотрудников или представителей. Четкие положения о том, кто может или не может являться членом Совета директоров общества, отсутствуют, однако в Положении содержатся общие квалификационные требования к членам Совета.⁶⁵ Из-за отсутствия в открытом доступе подробной информации о членах Совета директоров ОАО «Кыргызалтын» не представляется возможным установить, соответствуют ли они заявленным в Положении критериям. Кроме того, в Положении указано, что квалификационные критерии могут быть изложены во внутреннем документе общества, который утверждается общим собранием акционеров и в открытом доступе отсутствует. Назначение кандидатов в члены Совета директоров осуществляется ФУГИ⁶⁷ на общем собрании акционеров.⁶⁶ На сегодняшний день общее число сотрудников ОАО «Кыргызалтын» составляет 2450⁶⁸ человек. Все сотрудники являются гражданами Кыргызской Республики. Хотя законодательство Кыргызской Республики не содержит какого-либо запрета на наем иностранных специалистов, ввиду финансовых ограничений, наем зарубежных специалистов в организации с государственным участием практически не применим. При этом в организациях с государственным участием, как правило, отсутствует проработанная политика по исключению конфликтов интересов среди топ-менеджеров.

Прозрачность и подотчетность предприятий с государственным участием

Согласно отчетам на интернет-сайте ОАО «Кыргызалтын», финансовая отчетность общества за 2013 и 2014 гг. проверялась одной и той же местной аудиторской компанией – ОсОО «John Ashworth Audit Company». В результате регистрации на Кыргызской фондовой бирже, начиная с 2016 года, «Кыргызалтын» обязан публиковать, помимо прочего, аудированные годовые отчеты. В настоящее время в открытом доступе имеются отчеты только за 2013 и 2014 годы. По результатам интервью с некоторыми депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в ходе миссии NGR1 в г. Бишкек, в целом Жогорку Кенеш не осуществляет надзор за

63 Статья 13 Закона «О Национальном банке Кыргызской Республики»

64 В июле 2015 г простые акции ОАО «Кыргызалтын» были официально введены в обращение на Кыргызской фондовой бирже в качестве высокодоходных ценных бумаг, что означает, что компания обязана соблюдать требования законодательства по раскрытию финансовой отчетности и выплат дивидендов и другие требования. <http://www.kse.kg/Listing/KALT-prospect-2015-12-31.pdf>

65 Знания в области корпоративных финансов, финансового учета, стратегического планирования, корпоративного права и управления Статья 4.3 Положения «О Совете директоров ОАО «Кыргызалтын»»

66 Протоколы таких собраний передаются Государственной службе регулирования и надзора за финансовым рынком и публикуется на Интернет-сайте

67 Кыргызской фондовой биржи.

68 Отчет о ценных бумагах ОАО «Кыргызалтын» за 4-й квартал 2016 г https://www.kse.kg/files/BusinessReports/JSC_Kyrgyzaltyn-quarterly-2017-01-23.pdf

деятельностью «Кыргызалтына», поскольку последний является коммерческой организацией. Однако, некоторые депутаты направляют в «Кыргызалтын» запросы по делам, связанным с государственными интересами.

ПЕРВООЧЕРЕДНОЙ ВОПРОС 6

Во многих странах горнодобывающие компании с государственной долей участия входят в число самых закрытых и непрозрачных государственных институтов. Отсутствие законодательных требований о раскрытии исчерпывающей информации о деятельности компаний может привести к отсутствию у них стимула действовать в интересах общества. К примеру, требования о раскрытии информации, предусмотренные в законодательстве Кыргызской Республики, недостаточно детализированы. Так, законодательство не требует опубликования информации о финансовых и производственных результатах филиалов и структурных подразделений акционерных обществ, в том числе сведений по количеству запасов полезных ископаемых и объемах добычи, переработки и продаж.

На сегодняшний день из-за недостатка информации в открытом доступе сложно определить, насколько деятельность компаний с государственным участием способствует улучшению управления горнодобывающей отрасли и экономики страны в целом. В отсутствие такой информации остается открытым вопрос – получает ли Кыргызская Республика от деятельности горнодобывающих предприятий с государственным участием больше выгод, чем получала бы в случае выдачи тех же лицензий частным компаниям. Однако, следует сделать замечание относительно участия ОАО «Кыргызалтын» в «Центерра Голд Инк.». В результате снятия ареста с акций и дивидендов общества в «Центерра Голд Инк.» в конце 2016 г, «Кыргызалтын» получит все дивиденды, накопленные за период с 2011 по 2016 гг., часть которых будет перечислена в республиканский бюджет. Однако отсутствие в законодательстве положений о том, какую именно часть прибыли «Кыргызалтын» должен направлять в госбюджет, не позволяет оценить реальные денежные выгоды для государства.

Кыргызская Республика может существенно повысить прозрачность и подотчетность горнодобывающих компаний, учитывая тот факт, что в 2004 году страна присоединилась к инициативе ИПДО и, следовательно, должна быть готова к раскрытию информации, указанной в стандарте ИПДО. В частности, это следующие данные:

- объемы реализации добытых и переработанных (если применимо) полезных ископаемых;
- доходы в связи с участием в геологоразведочной или добычной деятельности,
- включая дивиденды от партнерских организаций;
- нераспределенная прибыль компании;
- квазифискальные расходы;
- совместные и дочерние предприятия;
- доходы и прибыль совместных и дочерних предприятий;
- кредиторская задолженность;
- трансферты между головной компанией и ее совместными и дочерними предприятиями.



Предписания 7 и 8: Управление доходами

Первоочередной вопрос для Кыргызской Республики

Комплексный долгосрочный прогноз государственных доходов предоставит необходимые данные для принятия решений по разработке государственной политики, включая вопросы сбережений и государственного расходования. Введение фискального правила по сглаживанию государственных расходов может обеспечить их стабильный уровень вне зависимости от уровня государственных доходов

Правила. Вопросы управления доходами от горнодобывающего сектора регулируются общими нормативными правовыми актами в сфере государственных финансов и бюджета. Главным образом, это Бюджетный кодекс, принятый в 2016 году с целью объединения всех нормативных правовых актов в области управления государственными финансами.⁶⁹ Размеры бюджетного дефицита, государственного долга и государственных инвестиций определяются в ежегодном Законе Кыргызской Республики «О республиканском бюджете» на текущий и два последующих года в соответствии с Основными направлениями бюджетной политики (ОНБП) – среднесрочным фискальным документом, который устанавливает основу для реализации бюджетной политики страны. ОНБП также разрабатывается на текущий и два последующих года и, среди прочего, включает прогнозы государственных доходов и расходов, предельный уровень государственного долга, дефицит бюджета и приоритетные направления для государственных инвестиций. Помимо ОНБП, размер государственного долга устанавливается в соответствии с международными показателями долговой устойчивости (рекомендованными Международным валютным фондом), которые закреплены в Среднесрочной стратегии управления государственным долгом Кыргызской Республики (ССУГД). Последняя версия ОНБП составлена на период с 2016 по 2018 гг.⁷⁰

Институты. Министерство финансов является центральным органом исполнительной власти по разработке и реализации государственной политики в сфере управления государственными финансами, которая в том числе включает управление государственным долгом и основные направления бюджетной политики страны. Министерство финансов – единственный государственный орган, который может получать льготные займы и выдавать государственные гарантии. Жогорку Кенешем Кыргызской Республики утверждаются Закон «О республиканском бюджете» и «Об отчете об исполнении республиканского бюджета». Указанный отчет должен включать аудиторское заключение об исполнении республиканского бюджета, которое готовит Счетная палата Кыргызской Республики.

КОНТЕКСТ

Правительствам стран, получающих значительную долю доходов от горнодобывающей отрасли, необходимо помнить, что такие доходы отличаются от прочих, в основном по причине их ограниченности и волатильности. Яркий пример – месторождение Кумтор. Большая часть доходов в бюджет поступает от разработки данного месторождения, однако ожидается, что рудник будет выведен из эксплуатации к концу 2026 года, и неизвестно, что станет ему заменой в качестве нового источника дохода. Если правительство хочет достичь

69 Законы КР: «Об основных принципах бюджетного права в КР», «О финансово-экономических основах местного самоуправления», «Об основных положениях Казначейства КР», «О государственном и негосударственном долге КР».

70 Утверждена Постановлением Правительства КР №532 от 06.10.2016 г

лучшей экономической ситуации в стране, чем до начала добычных работ, необходимо, чтобы управление доходами от горнодобывающей отрасли осуществлялось в соответствии с принципами устойчивости. Это включает в себя ограничение заимствования и инвестирование доходов от горнодобывающей отрасли в экономическое развитие, диверсификацию экономики и расширение налогооблагаемой базы, чтобы после истощения запасов доходы продолжали поступать в бюджет.

Долгосрочная фискальная устойчивость

Тот факт, что доходы от горнодобывающей отрасли не рассматриваются отдельно от других видов государственных доходов, указывает на необходимость анализа того, каким образом Правительство управляет доходами в рамках общей системы государственных финансов - государственного заимствования, доходов, расходования и инвестиций.

Во-первых, недостаточный уровень государственных доходов для покрытия потребностей государства приводит к ежегодному дефициту бюджета и отсутствию сбережений (рис. 4). Тот факт, что дефицит бюджета в основном покрывается за счет выпуска государственных ценных бумаг на внутреннем рынке и внешних заимствований (гранты, займы), ведет к увеличению государственного долга и, таким образом, подрывает долгосрочную бюджетную устойчивость. Несмотря на то, что Правительство прогнозирует снижение дефицита бюджета к 2019 году,⁷¹ отсутствие законодательно установленных ограничений уровня дефицита может означать, что он может увеличиться в случае изменения макроэкономической или политической ситуации, и таким образом, привести к возникновению еще больших рисков для бюджетной устойчивости.

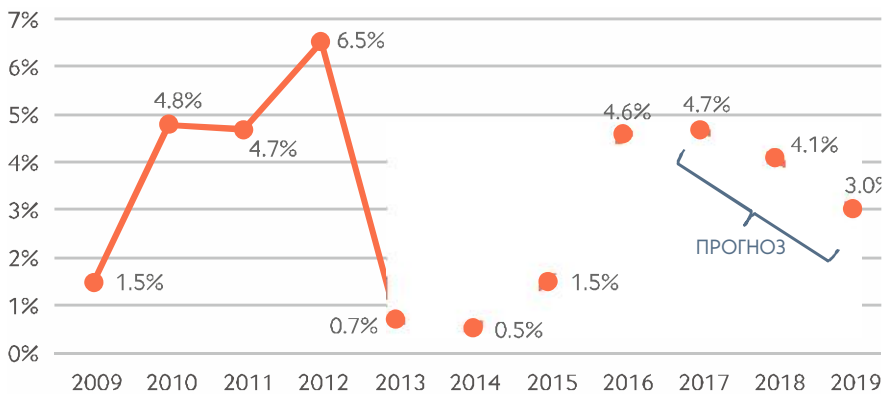


Рис.4: Дефицит бюджета в процентах от ВВП и прогноз, 2009-2019 гг.⁷²

Во-вторых, значительная доля государственных расходов уходит на социальный сектор и заработную плату государственных служащих (более 50%), а также на обслуживание государственного долга. В 2012-2016 гг.⁷³ на обслуживание госдолга в среднем тратилось 13% от общих государственных доходов, а в 2017-2019 гг., согласно среднесрочному прогнозу бюджета, данный процент увеличится до 17,3%. Остальная часть доходов используется, среди прочего, для решения вопросов государственной безопасности, охраны окружающей среды, содержание государственного аппарата и программу государственных инвестиций (ПГИ).

⁷¹ Среднесрочный прогноз бюджета Кыргызской Республики на 2017-2019 гг.

⁷² Данные Национального статистического комитета и Среднесрочный прогноз бюджета Кыргызской Республики на 2017-2019 гг.

⁷³ Отчеты об исполнении бюджета за 2012-2016 гг.

Следует отметить, что в результате недостаточного уровня государственных доходов ПГИ, особенно энергетические и транспортные проекты, практически полностью финансируются из внешних источников (льготные кредиты, предоставляемые международными двусторонними и многосторонними учреждениями). В соответствии со Среднесрочным прогнозом бюджета Кыргызской Республики, ожидается, что в 2017 г удельный вес внешнего финансирования государственных инвестиционных проектов составит 96,5%. Льготные кредиты и гранты учитываются как часть государственного бюджета и составили 18%, 15% и 31% бюджетных средств в 2014, 2015 и 2016 гг. соответственно.

Инвестиции в улучшение инфраструктуры играют крайне важную роль в экономическом развитии Кыргызской Республики, однако могут негативно сказаться на долгосрочной фискальной устойчивости, в случае если в долгосрочной перспективе рост ВВП будет превышать рост государственных доходов. К примеру, в среднесрочной перспективе рост ВВП составит в среднем 4.4%, тогда как государственные доходы увеличатся в среднем лишь на 3,6%.⁷⁴

Несмотря на то, что уровень государственного долга в настоящее время соответствует целевым показателям устойчивости (см. Таблицу 7),⁷⁵ согласно МВФ,⁷⁶ Кыргызская Республика приблизилась к категории высокого риска критической долговой ситуации. Если государственный долг республики будет отнесен к этой категории, доступ к внешнему финансированию станет ограничен, что может привести к сокращению государственной инвестиционной программы и высокому дефициту бюджета в будущем.

	2016	2017	2018
Приведенная стоимость государственного долга к ВВП	Не более 56% ⁷⁷	Не более 56%	Не более 56%
Приведенная стоимость государственного внешнего долга к ВВП	Не более 36% ⁷⁸	Не более 36%	Не более 36%
Приведенная стоимость государственного внешнего долга к доходам республиканского бюджета	Не более 250% ⁷⁹	Не более 250%	Не более 250%
Расходы по обслуживанию государственного внешнего долга к доходам республиканского бюджета	Не более 20% ⁸⁰	Не более 20%	Не более 20%

Таблица 7. Основные целевые показатели реализации Стратегии управления государственным долгом Кыргызской Республики в 2016-2018 гг.

С 2013 г соотношение государственного долга к ВВП увеличилось почти в два раза (см. Рис.5) – не только из-за широкомасштабной программы государственных инвестиций, но также из-за резкого падения курса сома по отношению к доллару в 2015 году (в результате чего увеличилась величина государственного долга в национальной валюте). Такая серьезная зависимость уровня государственного долга от валютного курса указывает на важность роли горнодобывающей отрасли, так как около 50 процентов экспортных доходов обеспечиваются за счет продажи золота и других полезных ископаемых.

74 Среднесрочный прогноз бюджета Кыргызской Республики на 2017-2019 годы

75 Стратегия управления государственным долгом Кыргызской Республики

76 Международный валютный фонд. Страновой отчет №16/186: Анализ устойчивости долговой ситуации, стр.42, 216 г

77 Значения показателя носят рекомендательный характер

78 Допускаются отклонения в диапазоне +1.8%

79 Допускаются отклонения в диапазоне +12.5%

80 Допускаются отклонения в диапазоне 1%

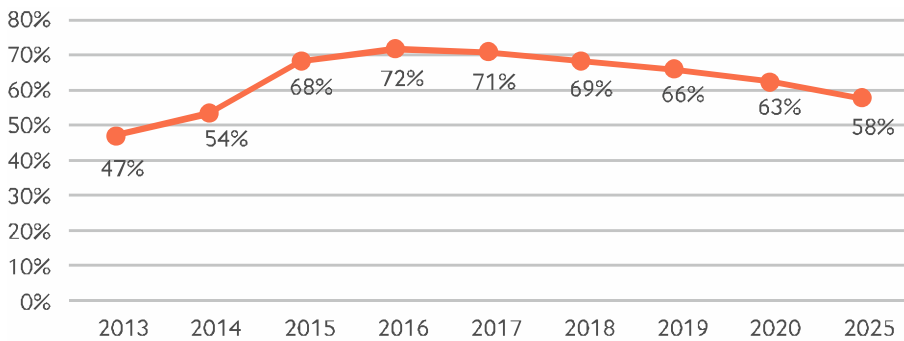


Рис.5:
Государственный долг
в процентах к ВВП,
2013-2025 гг.⁸¹

Основываясь на вышесказанном можно сделать вывод, что в настоящее время ПГИ практически полностью зависит от неустойчивых внешних заимствований, и что значительная часть бюджетных доходов, включая от горнодобывающей отрасли, не инвестируется в развитие экономики и государственных услуг, что отрицательно сказывается на долгосрочной фискальной устойчивости страны. Тем не менее, Правительством Кыргызской Республики эти недостатки признаются, и поэтому в 2016 г был принят Бюджетный кодекс, который, среди прочего, призван постепенно переориентировать бюджетную систему республики с поддержки социального сектора на стимулирование экономического роста.

Волатильность государственных расходов

Несмотря на то, что Кыргызская Республика только частично зависит от доходов, поступающих от горнодобывающих компаний, государственные доходы являются волатильными по двум причинам. Кроме меняющихся цен на сырьевые товары, республика зависит от неустойчивых внешних заимствований, речь о которых шла выше, и от ресурсозависимых экономик России и Казахстана. Низкие мировые цены на нефть привели к экономическому спаду в упомянутых странах, в результате чего сократились денежные переводы мигрантов (доля которых, по данным Национального банка Кыргызской Республики, составляет около 30 процентов ВВП) и уровень экспорта, так как Россия и Казахстан являются одними из главных торговых партнеров Кыргызской Республики. Такая зависимость экономики от волатильных доходов сильно затрудняет государственное планирование, поскольку, как показано ниже на рис.6, когда доходы неожиданно снижаются, правительство вынуждено в большинстве случаев сокращать капитальные расходы, что негативно сказывается на долгосрочном развитии.

81 Фактические данные национального статистического комитета и прогноз МВФ

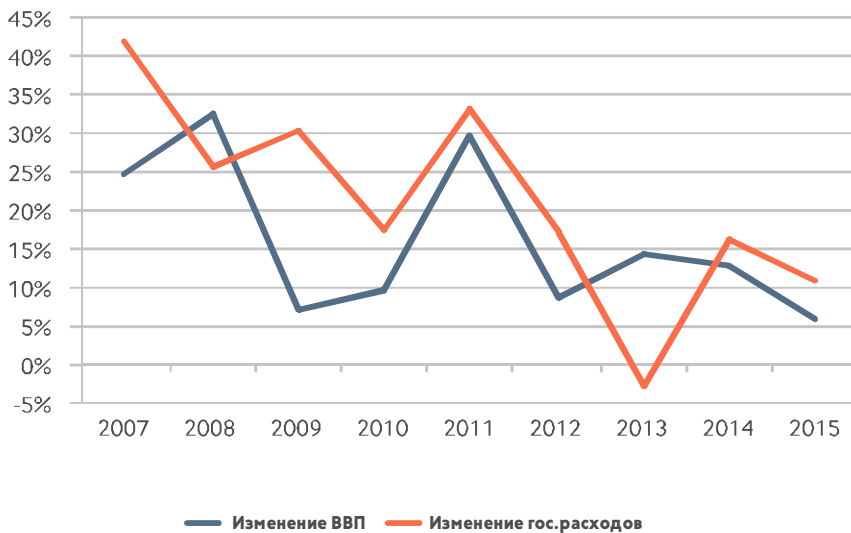


Рис.6: Изменение государственных расходов и ВВП в %, 2010-2015 гг.⁸²

ПЕРВООЧЕРЕДНОЙ ВОПРОС 7

В настоящий момент Правительство готовит только 3-х летний прогноз государственного бюджета, в то время как долгосрочный прогноз государственных доходов, расходов и экономического роста крайне важен для разработки государственной политики, если учесть, что Кумтор планирует прекратить добычные работы после 2026 года и что в долгосрочной перспективе будет запущено/увеличено производство на нескольких других рудниках. Главным результатом долгосрочного прогнозирования станет то, как изменится экономическая роль горнодобывающей отрасли при повышении цен на сырьевые ресурсы и изменении объемов производства. К примеру, в утвержденном бюджете на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы, прогноз доходов представлен только по трем видам налогов, поступающих от горнодобывающих предприятий (см. Рис.7).

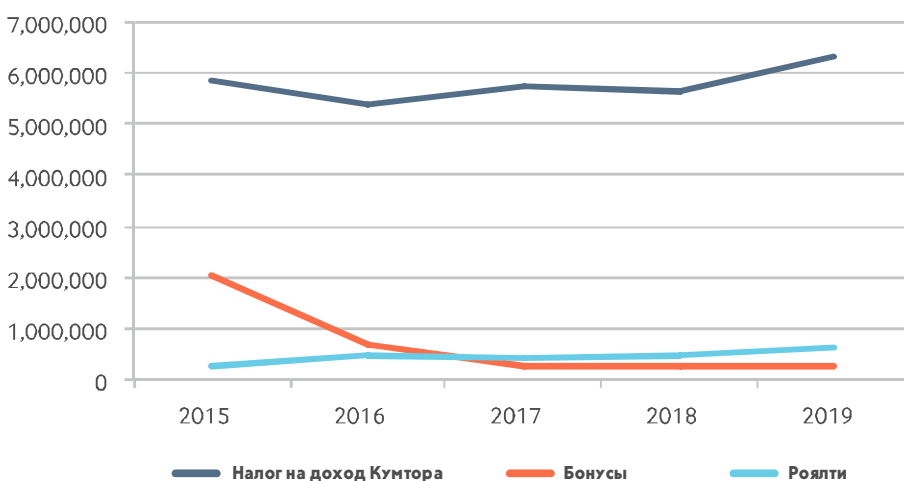


Рис.7. Прогноз поступлений налога на доход от рудника Кумтор, роялти и бонусов на 2015-2019 гг.⁸³ (тыс. сом)

82 Данные Национального статистического комитета КР
83 Приложение 3 к Закону КР «О республиканском бюджете»

Прогнозирование – сложный процесс, особенно в условиях, когда уровень доходов и экономика в целом в значительной степени зависят от неустойчивых цен и, как в случае с Кыргызской Республикой, внешних факторов. Процесс прогнозирования дополнительно усложняется различиями в составе и качестве руд на разных месторождениях. К примеру, часть компаний занимается экспортом золото-медного концентрата, тогда как другие производят сплав Доре для аффинажа на территории Кыргызской Республики. Использование независимого подхода при составлении и использовании прогнозов доходов от недропользования – на основании финансово-экономических моделей (см. Предписание 4) – позволит повысить их реалистичность и эффективность. При экономическом моделировании учитываются различные варианты цен, затрат и объемов производства, в результате чего правительство может оценить их влияние на долю государства от платежей, рентабельность инвестиций, прогрессивность и сроки поступления доходов. Крайне важным условием является эффективная координация между соответствующими госорганами (как указано в Предписании 1). Кроме того, необходимо, чтобы долгосрочные прогнозы доходов были составлены заранее – до значительного увеличения объемов производства, с тем, чтобы Правительство могло разработать соответствующую политику по управлению полученными доходами с учетом одной из своих стратегических целей – стимулирование экономического роста.

На сегодняшний день доля доходов от горнодобывающей отрасли в общих государственных доходах не настолько высока, чтобы влиять на состояние бюджета во время подъемов и спадов поступлений, так как прочие доходы достаточно велики и могут нивелировать значительную часть волатильности в добывающей отрасли. Тем не менее, если, согласно долгосрочному прогнозу, доходы от горнодобывающей отрасли будут расти (например, составят более 20% от общих доходов государства, что соответствует определению богатой ресурсами страны МВФ), Правительству необходимо будет предпринять специальные меры для эффективного управления высокими и волатильными доходами от недропользования. Варианты включают выплату внешнего государственного долга, помещение части доходов в стабилизационный фонд, либо инвестирование доходов в расширение налогооблагаемой базы, в том числе через специальный фонд недропользования. Правительство может использовать несколько вариантов одновременно. Необходимо отметить, что создание любого фонда повлечет за собой дополнительные административные расходы (содержание офиса, штата, пр.), а также потребует разработки нормативного правового акта, который должен предусматривать исчерпывающие требования прозрачности, независимый внешний надзор, ограничения в отношении избыточных рисков, подробные правила внесения и снятия средств, а также четкую структуру менеджмента.

ПЕРВООЧЕРЕДНОЙ ВОПРОС 8

Как показано выше, государственные расходы в Кыргызской Республике являются волатильными и в большинстве проциклическими: они увеличиваются при росте ВВП и наоборот. В результате государственные расходы увеличиваются выше запланированного уровня при поступлении неожиданных доходов (как в случае с получением 100 миллионов долларов США от проведения тендера на месторождение «Джеруй») и уменьшаются вслед за непредвиденным снижением государственных доходов (как в случае экономического спада в России и Казахстане). Такая макроэкономическая нестабильность не позволяет Правительству планировать уровень государственных расходов заранее (учитывая отсутствие сбережений и недостаточный уровень фискальных доходов) и может приводить к неэффективному принятию решений в отношении капитальных расходов.

Помимо правила по ограничению долговой нагрузки, которого республика в настоящее время придерживается, дополнительным фискальным инструментом может стать контроль за обеспечением стабильного уровня государственных расходов вне зависимости от доходов. Правило «сглаживания расходов» предусматривает ограничение расходов бюджета в случае поступления непредвиденных доходов в целях сохранения средств на случай возможных экономических потрясений в будущем. К примеру, в законодательстве Перу предусмотрено ограничение ежегодного роста государственных расходов в 4 процента. Введение фискальных правил в Кыргызской Республике особенно целесообразно, если учесть, потенциальное увеличение поступлений от горнодобывающей отрасли и тот факт, что бюджетная политика Кыргызской Республики на 2017-2019 гг. направлена на обеспечение устойчивости бюджета через усиление бюджетной дисциплины. Следует отметить, что в случае введения такого правила, контроль за его соблюдением будет иметь не меньшее значение для стабильного долгосрочного планирования. Тем не менее, непременным условием эффективности любого фискального правила является опубликование соответствующей информации правительством и наличие у гражданского общества необходимых знаний и навыков для осуществления контроля за исполнением этого правила. Без этих двух элементов фискальные правила не могут гарантировать, что правительство будет придерживаться долгосрочных целей.

Предписание 9: Государственное расходование

Первоочередной вопрос для Кыргызской Республики

Оценка текущей системы распределения доходов от горнодобывающей отрасли будет способствовать справедливому распределению доходов между всеми гражданами и эффективному распределению средств на местном уровне

Правила. В Кыргызской Республике республиканский и местные бюджеты – два компонента государственного бюджета – формируются на текущий и два последующих года. Республиканский бюджет разрабатывается с учетом Основных направлений бюджетной политики (ОНБП), тогда как местные бюджеты основываются на планах территориального развития. Тем не менее, местные бюджеты также должны соответствовать положениям ОНБП. Поступления в республиканский бюджет, в соответствии с расходными обязательствами Правительства, направляются на мероприятия общегосударственного значения: оборону, охрану окружающей среды, здравоохранение, образование, социальную защиту и экономические вопросы. Доходы местных бюджетов направляются, в основном, на содержание муниципальных предприятий, муниципальные услуги и социально-экономическое развитие регионов, в том числе в рамках реализации инвестиционных проектов на местном уровне. Все эти положения включены в Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 2016 г.

Определенные компоненты исполнения бюджета, такие как государственные закупки и распределение доходов между регионами (включая доходы от горнодобывающей отрасли), регулируются, помимо Бюджетного кодекса Законами «О государственных закупках» (2015 г), «О неналоговых платежах» (1994 г) и Положением «О фондах развития регионов» (2014 г). В Бюджетном кодексе также предусмотрены определенные нормы по обеспечению прозрачности бюджета, в частности, требование об опубликовании утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении всеми государственными органами и органами местного самоуправления на их официальных интернет-сайтах. Необходимо отметить, что прочие требования относительно прозрачности бюджета будут представлены в подзаконных актах, которые будут разработаны позднее в соответствии с положениями Бюджетного кодекса, в том числе по вопросам управления инвестиционными проектами.

Институты. В формировании и исполнении государственного бюджета принимает участие целый ряд государственных органов и ведомств. В частности, Министерство финансов отвечает за подготовку ежегодного республиканского бюджета по согласованию с соответствующими государственными органами, а также отчетов о его исполнении. Ежегодный республиканский бюджет и отчет о его исполнении проверяются Счетной палатой и утверждаются Жогорку Кенешем путем издания соответствующих законов. Счетная палата также уполномочена осуществлять проверку государственных предприятий и использования внебюджетных средств. Местные бюджеты формируются и исполняются местными органами власти и утверждаются местными кенешами. Министерство финансов также отвечает за финансирование проектов государственных инвестиций, перечень которых составляется и утверждается Министерством экономики, а также со-финансирование местных инвестиционных проектов. Министерство финансов (в частности, Департамент государственных закупок) также отвечает за управление и контроль процесса государственных закупок, а также разработку соответствующих подзаконных актов.

КОНТЕКСТ

Доходы от недропользования могут быть инвестированы в развитие экономики во всех регионах страны. Однако результат таких инвестиций зависит от эффективности расходования средств центральными и местными органами власти: эффективности распределения государственных доходов, в том числе на местном уровне, качества исполнения бюджета и подотчетности данных процессов.

Планирование и исполнение государственных расходов

С 2017 г в Кыргызской Республике Основные направления бюджетной политики (ОНБП) разрабатываются на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики и секторальных стратегий и программ, которые, в свою очередь, разрабатываются в соответствии с государственными стратегическими планами. Кроме того, с 2017 г Правительством Кыргызской Республики также готовится Среднесрочная стратегия распределения отраслевых (секторальных) расходов бюджета, которая, среди прочего, должна включать показатели эффективности. Перечисленные инициативы носят положительный характер, так как позволяют привести государственный бюджет в соответствие с целями национального развития (которые определены в НСУР). До настоящего момента не все стратегии были отражены в бюджете, так как некоторые стратегические секторальные документы разрабатывались отдельно от бюджета и без должного учета затрат,⁸⁵ а основная задача министерств при подготовке бюджетов, по всей видимости, заключалась в сохранении, насколько возможно, текущего характера деятельности и уровня трудоустройства.

Несмотря на то, что Правительство формирует многолетние бюджеты, два фактора затрудняют оценку того насколько бюджеты будут основываться на будущих потребностях и ожидаемых изменениях в доходах. Во-первых, как было отмечено выше в Предписаниях 7-8, экономика Кыргызской Республики в значительной степени зависит от внешних факторов, что усложняет прогнозирование государственных доходов и расходов. Во-вторых, в секторальные стратегии включены государственные инвестиционные проекты, финансирование которых во многом зависит от неустойчивых внешних заимствований. Данная ситуация может указывать на необходимость ассигнования растущих доходов от горнодобывающей отрасли на национальные приоритеты.

Кроме того, до недавнего времени исполнение бюджета осуществлялось, в целом, в соответствии с утвержденным планом, но в течение года вносились существенные корректировки в состав расходов, которые касались министерств и ведомств. Согласно отчету Всемирного банка о государственных расходах и финансовой подотчетности, такая ситуация может указывать на неоптимальное распределение ресурсов в бюджете или смену приоритетов в течение года, в результате чего министерства и ведомства, получившие больший приоритет, получали большую долю ресурсов из бюджета.⁸⁶ Недавно разработанный программный бюджет призван постепенно решить эти проблемы.

85 Всемирный банк. Отчет № 88977. Обзор государственных расходов в Кыргызской Республике: стратегические параметры (аналитическая справка), стр. 15

<http://documents.worldbank.org/curated/en/887061468089699711/Kyrgyz-Republic-Public-expenditure-review-policy-notes-strategic-setting>

86 Всемирный банк. Отчет о государственных расходах и финансовой подотчетности в Кыргызской Республике, стр. 29, 2015 г <https://pefa.org/assessment/kg-mar15-pfmp-r-public-en>

В отношении государственных инвестиционных проектов следует отметить, что они разработаны в соответствии с НСУР. В Государственной программе по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 гг. далее определяется размер финансирования по каждому инвестиционному проекту, определенному в НСУР. Однако, существует ряд проблем в части управления государственными инвестициями. Эффективность отбора, мониторинга (включая сбор данных) и оценки проектов невысока из-за недостаточности потенциала уполномоченных государственных органов,⁸⁷ а также отсутствия документального руководства. Таким образом, отсутствуют гарантии того, что рентабельность государственных инвестиционных проектов составляет 30%, что является рекомендуемым целевым показателем для развивающихся стран (рентабельность проектов, финансируемых Всемирным банком, составляет 27,5%).⁸⁸ В дополнение, согласно МВФ, относительная эффективность государственных инвестиций в Кыргызской Республике составляет около 40 процентов, что делает страну наименее эффективной по сравнению с другими странами в регионе.⁸⁹ Эффективность государственных инвестиций имеет особое значение, учитывая, что Правительству необходимо будет выплачивать государственный долг без значительной корректировки баланса доходов и расходов в будущем.

Что касается государственных закупок, то они осуществляются пятью способами, среди которых – возможность заключения договора без проведения тендера. Вне зависимости от метода закупок, все государственные и местные органы власти и государственные предприятия должны пройти регистрацию на специально созданном Министерством финансов интернет-портале государственных закупок⁹⁰ и размещать на нем информацию по тендерам (объявления о проведении, результаты тендеров, договоры, результаты закупок). Кроме того, все государственные органы, а также ОМСУ и государственные предприятия обязаны составлять и размещать на интернет-портале годовые планы закупок, на основании которых закупки должны совершаться.

Распределение доходов

В Кыргызской Республике все доходы от горнодобывающей отрасли, получаемые Правительством и органами МСУ, распределяются через государственный бюджет, где доходы от освоения ресурсов выделяются отдельно. Тем не менее, часть доходов, поступающих от горнодобывающих компаний исключается из бюджетного процесса, и поступает напрямую другим организациям и ими же используется. Например, один процент доходов компании «Кумтор Голд Компани» перечисляется в Фонд развития Иссык-Кульской области (ФРИО). По состоянию на конец 2015 г, данный фонд получил более 50 млн. долларов США (7,1 млн. \$ в 2015 г). Согласно Положению «О Фонде развития Иссык-Кульской области», основная цель ФРИО заключается во внебюджетном финансировании социально-экономических программ в Иссык-Кульской области; однако его организационно-правовой статус не указывается. Тот факт, что получаемое Фондом финансирование учитывается в государственном бюджете (в качестве доходов на специальных счетах министерств и ведомств),⁹¹ означает, что Фонд является государственным учреждением. В связи с этим необходимо отметить два момента. Во-первых, будучи государственным учреждением, Фонд должен осуществлять закупки в соответствии с Законом «О государственных закупках». Однако по состоянию на январь 2017 г, на официальном интернет-портале государственных закупок Фондом не было размещено ни одного объявления. Во-вторых, Бюджетный кодекс (как и предыдущие нормативные правовые акты в сфере государственных

87 Несмотря на то, что около 15% инвестиций направляются на развитие потенциала.

88 Международный валютный фонд. Страновой отчет №16/186, стр.57, 2016 г. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16186.pdf>.

89 Там же

90 <http://zakupki.gov.kg/poppr/>

91 Основные итоги производственной деятельности компании «Кумтор» в 2015 г http://www.kumtor.kg/wpcontent/uploads/2016/04/Basic_Operating_Results_2015_en.pdf

92 №416 от 27.07.2011

93 Приложение 3-1 к Закону КР «О республиканском бюджете на 2017 г и прогнозе на 2018-2019 гг.»

финансов⁹⁴) запрещает учреждение каких-либо внебюджетных фондов, кроме фондов, создаваемых на основе добровольных взносов. Поскольку «Кумтор Голд Компани» перечисляет 1% своего дохода в Фонд развития Иссык-Кульской области в рамках юридического соглашения,⁹⁵ такой платеж считается обязательным, поэтому возникает вопрос относительно правомерности существования Фонда в качестве внебюджетного.

В дополнение, ОАО «Кыргызалтын» получает прямые платежи от «Кумтор Голд Компани» и ее учредителя «Центерра Голд Инк» (см. Таблицу 8); эти платежи считаются его доходами. «Кыргызалтын» также получает прибыль в результате продажи аффинированного золота (см. Предписание 6 о роли ОАО «Кыргызалтын»).

Комиссия за управление (1 долл. США за унцию)	Переработка (аффинаж)	Дивиденды и продажа акций
<ul style="list-style-type: none"> • 12.3 млн. долл. США, 1994-2015 • 0.3 млн. долл. в 2015 	<ul style="list-style-type: none"> • 47 млн. долл. США, 1994-2015 • 3.3 млн долл. США в 2015 	<ul style="list-style-type: none"> • 172.2 млн. долл. США, 1994-2015 • 9.6 млн долл. США в 2015

Таблица 8.
Виды и объемы платежей, полученных ОАО «Кыргызалтын» от «Центерра Голд Инк.» и «Кумтор Голд Компани»⁹⁶

Как было отмечено в Предписании 6, часть прибыли «Кыргызалтына» перечисляется в республиканский бюджет. Что касается остальной прибыли, имеющиеся в открытом доступе финансовые отчеты ОАО «Кыргызалтын» не позволяют сделать какие-либо выводы об эффективности их расходования.

В Хартии о природных ресурсах такое внебюджетное использование доходов рассматривается как нежелательное, поскольку оно не подпадает под встроенную в государственный бюджет систему проверок, сдержек и противовесов, в результате чего понижается уровень прозрачности. Учитывая существующие риски, решение о возможности внебюджетного распоряжения доходами данными структурами требует четкого и разумного обоснования, что в настоящее время зависит от Правительства. Однако Счетная палата имеет право на проверку использования средств и ОАО «Кыргызалтын» и ФРИО. Поскольку в наличии (или в общественном доступе) отчетов по аудиту пока нет, выполнить анализ эффективности внебюджетного использования доходов не представляется возможным.

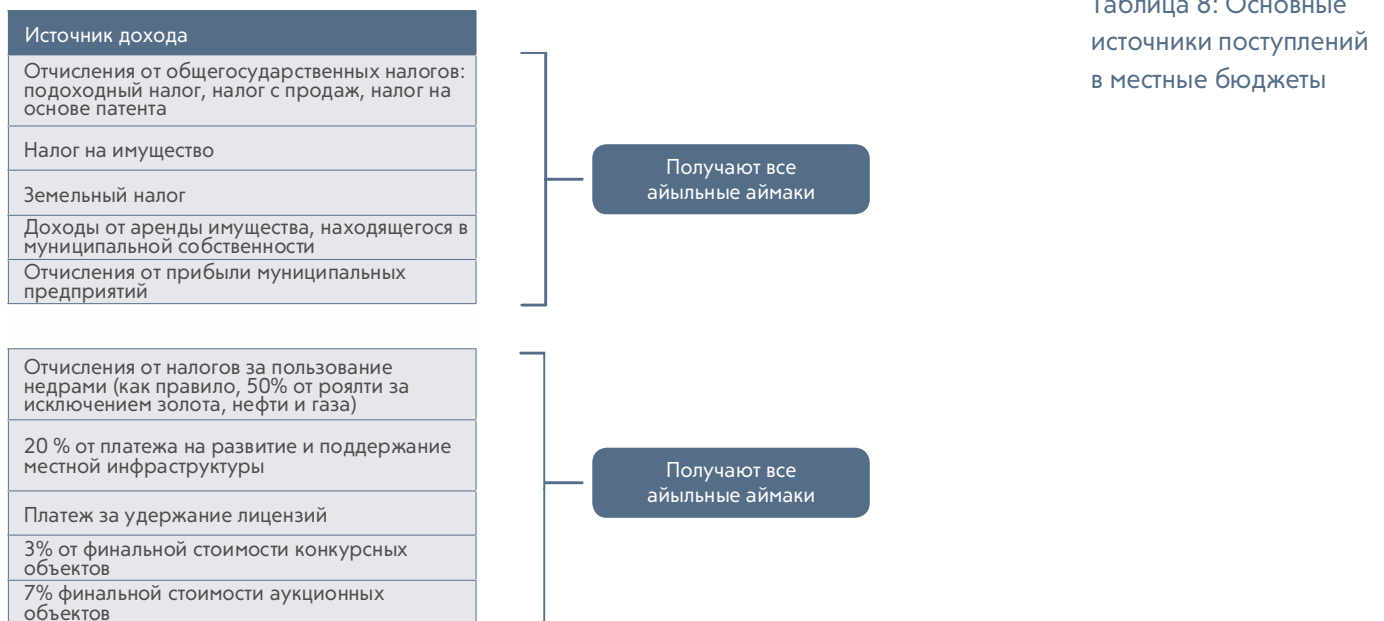
Что касается распределения на субнациональном уровне, в Кыргызской Республике, как и во многих других странах, часть общереспубликанских налоговых поступлений направляется в местные бюджеты. Помимо этого, в местные бюджеты поступают прямые налоги и неналоговые платежи, а также выравнивающие и стимулирующие гранты из республиканского бюджета (первые рассчитываются по формуле, а вторые – по критериям). Что касается горнодобывающей отрасли, то в целях снижения конфликтов между местным населением и добывающими компаниями, в 2012-2014 гг. в законодательство были внесены нормы по распределению доходов. В то время как основная часть налогов и других платежей от освоения недр по-прежнему поступает в центральный бюджет, ряд неналоговых платежей (наряду с земельным налогом и налогом на имущество) теперь перечисляются напрямую в местные бюджеты (Таблица 9).

94 Закон КР «Об основных принципах бюджетного права»

95 Соглашения о новых условиях по проекту «Кумтор» между правительством Кыргызской Республики от имени Кыргызской Республики, ОАО «Кыргызалтын», компанией «Центерра Голд Инк.», ЗАО «Кумтор Голд Компани», ЗАО «Кумтор Оперейтинг Компани» и корпорацией «Камеко» от 24 апреля 2009 г

96 Основные итоги производственной деятельности компании «Кумтор» в 2015 г

Так называемый «платеж на развитие и содержание местной инфраструктуры» по сути, является роялти, так как составляет 2 процента от валового дохода добывающих компаний. При этом, 20 процентов данного неналогового платежа перечисляется напрямую в бюджет айыльного аймака, на территории которого находится объект разработки недр, а остальные 80 процентов идут в республиканский бюджет для дальнейшего перераспределения между всеми административно-территориальными единицами (айыльными аймаками) через Фонды развития регионов (ФРР). Айыльные аймаки впоследствии могут получить финансирование от ФРР (Фонды развития области или района) на конкурсной основе путем подачи проектных заявок не только на строительство и содержание объектов инфраструктуры, но и на создание предприятий совместно с частными инвесторами в целях развития инфраструктуры. Окончательный перечень проектных заявок на финансирование утверждается наблюдательными советами, в состав которых входят главы муниципальных органов, представителей государственных органов (в случае областных ФРР), региональных отделений различных министерств (в случае районных ФРР), а также неправительственных организаций.



Несмотря на то, что система распределения доходов, поступающих от горнодобывающей отрасли, в целом разработана с соответствии с расходными обязательствами органов МСУ, а в государственном бюджете четко указано, какая часть доходов (в том числе от освоения недр) направляется в местные бюджеты, отследить суммы средств, получаемых каждым айыльным аймаком, а также то, как расходуются эти средства, не представляется возможным. Для выполнения предусмотренного в Бюджетном кодексе требования об опубликовании бюджетов и отчетов об их исполнении на официальных интернет-сайтах айыл окмоту потребуется время, поскольку для этого необходимы финансовые ресурсы – на создание и впоследствии поддержку интернет-сайтов. Тем не менее, в соответствии с Законом «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных и муниципальных органов власти», местные сообщества могут направлять запросы местным органам власти на предоставление информации по бюджетам и отчетам об их исполнении.

Фонд развития области	Фонд развития района
50 процентов средств, поступающих от отчисления на содержание инфраструктуры местного значения от разработчиков месторождений золота с запасами свыше 50 тонн, а также месторождений иных полезных ископаемых общего государственного значения	30 процентов средств, поступающих от отчисления на содержание инфраструктуры местного значения от разработчиков месторождений золота с запасами свыше 50 тонн, а также месторождений иных полезных ископаемых общего государственного значения
	80 процентов средств, поступающих от отчисления на содержание инфраструктуры местного значения от разработчиков месторождений золота с запасами менее 50 тонн, а также месторождений иных полезных ископаемых, не являющихся месторождениями общего государственного значения
3 процента от итоговой цены за конкурсный объект	3 процента от итоговой цены за конкурсный объект
Средства от платежей за удержание лицензии на право пользования недрами, которые находятся на землях, не относящихся к землям айылных аймаков и городов	Средства, предназначенные на развитие и содержание инфраструктуры местного значения, отчисляемых от реализации полезных ископаемых, месторождения которых расположены на территории земель лесного фонда и земель запасов
Добровольные взносы доноров и спонсоров	Добровольные взносы доноров и спонсоров

Таблица 10.
Источники доходов
Фондов развития
регионов

Помимо платежей, население территорий, на которых расположены месторождения полезных ископаемых общего государственного значения, получает социальный пакет (см. Предписание 5). Согласно Закону «О недрах», компании-держатели лицензий на разработку месторождений общего государственного значения обязаны оказывать социальную поддержку местному населению в виде развития местной инфраструктуры, трудоустройства и обучения.

Учет, отчетность и надзор за государственными расходами

По Индексу открытости бюджета (Open Budget Index) Кыргызская Республика занимает место выше среднего среди прочих стран мира. Комитет Жогорку Кенеша по бюджету и финансам анализирует проекты ежегодных бюджетов, составляемых Правительством, в результате чего между первым и вторым чтением в ежегодный законопроект о республиканском бюджете вносятся существенные изменения и дополнения. Кроме того, Правительством выполняются предписания Счетной палаты – единственного независимого органа, который составляет и публикует ежегодные аудиторские отчеты об эффективности исполнении бюджета, в основном потому, что Жогорку Кенеш использует отчеты Счетной палаты и ее заключения по проектам законов о республиканском бюджете для внесения изменений в систему формирования и исполнения бюджета. Тем не менее, глава Счетной палаты может быть смещен с должности Президентом без согласования Жогорку Кенеша, что подрывает ее независимость. Кроме того, Счетная палата обеспечивается недостаточными ресурсами для исполнения своего мандата и обладает слабой системой контроля качества. Следует отметить, что Жогорку Кенеш, другие надзорные органы и общественность не могут осуществлять необходимый контроль реализации государственных инвестиционных проектов из-за отсутствия систематических независимых проверок и оценок. Оценка проектов реализации инвестиционных проектов остается наиболее слабым компонентом системы управления государственными инвестициями в Кыргызской Республике.⁹⁷

97 Всемирный банк. Обзор государственных расходов в Кыргызской Республике (аналитическая записка). Управление государственными инвестициями, стр.4, 2014 г <http://documents.worldbank.org/curated/en/589551468302388426/Kyrgyz-Republic-Public-expenditure-review-policy-notes-public-investment-management>.

ПЕРВООЧЕРЕДНОЙ ВОПРОС 9

Выделение части доходов от горнодобывающей отрасли айыльным аймакам, на территории которых ведется добыча полезных ископаемых, обеспечивает возможности для улучшения условий жизни местного населения. Тем не менее, для полного достижения этой цели необходимо решить ряд вопросов. Во-первых, выделение фиксированной части ресурсных доходов органам МСУ (20% платежа на развитие инфраструктуры) может привести к непредсказуемым и значительным колебаниям в объемах бюджетных поступлений из-за волатильности цен на полезные ископаемые и, в определенной степени, производственного процесса. Такое непостоянство, наряду с недостаточным потенциалом органов МСУ по управлению доходами, создает условия для чрезмерного расходования средств в периоды высокого уровня производства и высоких цен на сырьевые ресурсы, и болезненного урезания бюджета в периоды падения цен и снижения уровня добычи полезных ископаемых. Таким образом, в систему распределения доходов необходимо заложить стимулы для эффективного использования бюджета органами МСУ. Например, через ограничение возможностей органов МСУ по получению займов или создание фонда для сохранения части ресурсных доходов. Помимо этого, может потребоваться введение бюджетных правил, описанных в Предписаниях 7 и 8, а именно ограничение уровня ежегодных расходов.

Во-вторых, существующая система распределения доходов разработана таким образом, что крупные суммы поступлений могут концентрироваться в небольших айыльных аймаках, что может привести к конфликтам с соседними аймаками. Это особенно касается аймаков, расположенных в непосредственной близости от месторождений общегосударственного значения, которые получают и 20% неналогового платежа на развитие инфраструктуры, и социальный пакет. Разница между доходами местных бюджетов станет более заметна после начала/увеличения темпов добычи на месторождениях или в случае роста цен на сырьевые ресурсы. Одним из возможных решений представляется пересмотр существующей системы с целью обеспечения равномерного распределения доходов между добывающими и недобывающими районами, поскольку, согласно Конституции Кыргызской Республики, недра принадлежат всей Кыргызской Республике, а не отдельным ее частям.

Что касается Фондов развития регионов, то принципы отбора проектов для финансирования ФРР не являются исчерпывающими, в связи с чем распределение средств остается в значительной степени на усмотрение наблюдательных советов ФРР. Более того, цели, на достижение которых направляются средства, определены в законодательстве достаточно широко. Для решения проблем в связи с отбором проектов, Министерством экономики введено определение термина «инфраструктура» в проект Положения «О фондах развития регионов»; однако в данном документе не указываются виды объектов инфраструктуры, а также то, как предприятия, созданные ОМСУ совместно с частными инвесторами, будут осуществлять развитие/содержать такую инфраструктуру. В связи с этим роль Счетной палаты становится особенно важной.

Предписание 10: Развитие частного сектора

Первоочередной вопрос для Кыргызской Республики

Комплексный анализ позволит определить превысят ли выгоды от строительства фабрики по переработке золота содержащего концентрата существенные экологические риски

Правила. Основные принципы роста и диверсификации экономики в Кыргызской Республике заложены в НСУР. В стратегии определены 6 направлений, которые позволят улучшить бизнес-среду и инвестиционный климат в республике, включая налоговую и таможенную политику, развитие малого и среднего предпринимательства и инвестиционную политику. В документе также отмечено, что развитие финансового сектора, а также сельское хозяйство, туризм, горнодобывающая промышленность, энергетика и транспорт являются основными приоритетными направлениями для устойчивого экономического развития. Кроме того, в НСУР приводится перечень 76 ключевых инвестиционных проектов.

Взаимодействие добывающей отрасли с прочими секторами экономики через развитие инфраструктуры и местных услуг и производства в настоящее время не обозначено ни в одном программном или нормативном правовом документе. Несмотря на то, что в отношении инфраструктуры предусмотрена возможность государственно-частного партнерства согласно Закону «О государственно-частном партнерстве» (2012 г), данная мера не применяется к добывающей отрасли.⁹⁸

Институты. В настоящее время ответственность за разработку и реализацию политики экономического развития, инвестиционной политики (в том числе в отношении государственно-частного партнерства), а также политики по выдаче разрешений на предпринимательскую деятельность несет Министерство экономики. Функции Министерства также включают оценку экономической целесообразности и эффективности инвестиционных проектов. Другим государственным органом, участвующим в разработке политики и регулировании частного сектора, является Национальный Банк, в обязанности которого входит разработка и реализация общей денежно-кредитной политики, включая регулирование деятельности банковских и других коммерческих учреждений. С середины 2016г. за разработку политики промышленности, за исключением пищевой, ответственен ГКПЭН.

КОНТЕКСТ

Добыча минеральных ресурсов может содействовать диверсификации экономики за счет создания благоприятных условий для развития предпринимательской деятельности. Кроме того, горнодобывающая отрасль может способствовать развитию частного сектора через создание рабочих мест, приобретение товаров и услуг местного производства и строительство связанной с добычным комплексом инфраструктуры, которую можно использовать совместно с другими сторонами.

Условия для развития частного сектора

С 1990-х гг. основным препятствием для развития частного сектора в Кыргызской Республике является отсутствие развитой энергетической, транспортной и другой основной инфраструктуры. Согласно результатам Глобального индекса

98 Статья 3 Закона «О государственно-частном партнерстве»

конкурентоспособности (Global Competitiveness Index) за 2016 г, Кыргызская Республика занимает 113 место по качеству инфраструктуры среди 138 стран мира. Поэтому в 2013 году Правительством страны была инициирована масштабная государственная инвестиционная программа по финансированию инфраструктурных проектов в энергетической и транспортной отраслях в соответствии с НСУР. В период с 2015 по 2020 гг. в данную программу планируется инвестировать около 2 млрд. долларов США⁹⁹ и тем самым запустить процесс долгосрочного экономического роста. Однако, следует отметить, что, исходя из имеющейся в открытом доступе информации, Правительством Кыргызской Республики пока не создан механизм для отслеживания развития инфраструктуры силами частного сектора и интеграции частных инвестиций в государственные планы.

Другим важным аспектом создания благоприятной бизнес-среды является обеспечение доступа к кредитованию. Несмотря на активное развитие кредитного сектора с 2012 г, кредитование по-прежнему стоит дорого (как и во многих других развивающихся странах с низким уровнем дохода, в Кыргызской Республике отмечается низкий уровень сбережений населения – 18% ВВП страны), носит краткосрочный характер (в среднем, срок предоставления займа составляет менее 2 лет) и сосредоточено лишь в нескольких отраслях (торговля, сельское хозяйство и, в меньшей степени, строительство)¹⁰⁰. Финансовый сектор в целом по-прежнему в значительной степени зависит от доллара США и наличных средств,¹⁰¹ а выбор финансовых инструментов ограничен. Данные проблемы более актуальны для местных предприятий, поскольку международные компании используют в своей деятельности капитал акционеров или иностранных связанных организаций. Помимо банковских кредитов, компании в Кыргызской Республике могут рассчитывать на льготные кредиты от Российско-Кыргызского фонда развития, который был создан в 2014 г в целях содействия экономическому развитию Кыргызской Республики в течение переходного периода Евразийской экономической интеграции. К примеру, по состоянию на январь 2017 года данной организацией предоставлено финансирование 13 проектам в горнодобывающей отрасли (уголь, строительные материалы, кремний) на сумму около 4 млн. долларов США,¹⁰² что составляет около 2 процентов от общего кредитного портфеля Российско-Кыргызского фонда развития.

Что касается регулирования предпринимательской деятельности, среди наиболее значимых факторов, препятствующих ведению бизнеса в Кыргызской Республике, согласно данным Всемирного экономического форума, можно обозначить коррупцию, налогообложение, нестабильность государственной политики, нестабильность Правительства, а также государственную бюрократию.¹⁰³

Местные товары и услуги в добывающей отрасли

Во всех странах горнодобывающие предприятия выступают в роли своеобразных «анклавов» - их деятельность требует значительных капитальных вложений и носит международный характер из-за необходимости использования высокоэффективных глобальных сетей поставок. В Кыргызской Республике ситуация аналогичная. Отсутствие благоприятной бизнес-среды (инфраструктуры, финансирования, механизмов регулирования и соответствующих институтов) не содействует развитию местного содержания в добывающей отрасли, хотя при текущем росте числа золотодобывающих проектов в стране, это могло бы способствовать развитию частного сектора.

99 По данным странового отчета МВФ №16/186

100 Международный валютный фонд. Страновой отчет №16/55, стр.27; 2016 г <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr1655.pdf>

101 Страновой отчет МВФ №16/56, февраль 2016 г

102 <http://www.rkdf.org/files/docs/100117.pdf>

103 Всемирный экономический форум. Отчет по глобальной конкурентоспособности 2016-2017, стр. 228. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>

Крупнейшая горнодобывающая компания "Кумтор Голд Компани" только недавно начала закупать материалы на внутреннем рынке страны.¹⁰⁴

Совместное использование инфраструктуры

Добывающими предприятиями по всему миру инвестируются миллиарды долларов в развитие инфраструктуры для целей своих проектов. По некоторым оценкам,¹⁰⁵ большая часть объектов добывающей инфраструктуры может совместно использоваться несколькими горнодобывающими предприятиями, а около трети – совместно с третьими сторонами, которые в отрасли не заняты. Если такие данные применимы к Кыргызской Республике хотя бы отчасти, то это помогло бы улучшить инфраструктуру, усилить развитие частного сектора и снизить расходы горнодобывающих компаний. Однако, по всей видимости, между добывающими компаниями не хватает эффективной координации для совместного решения инфраструктурных вопросов (в основном относительно дорог и электроснабжения).

ПЕРВООЧЕРЕДНОЙ ВОПРОС 10

Крупнейшие действующие горнорудные предприятия в республике занимаются добычей золота. При этом из семи компаний только одна полностью производит сплав доре (Кумтор Голд Компани) и две лишь частично (ОсОО «Алтынкен», ОсОО «Фулл Голд Майнинг»); сплав доре затем отправляется на аффинажный завод в г. Кара-Балта. Поскольку данный завод не осуществляет переработку золото-медных концентратов, производящие их компании вынуждены экспортировать свою продукцию в Казахстан и Китай.

Как и во многих других развивающихся странах с богатыми природными ресурсами, в Кыргызской Республике в последние годы ведутся многочисленные дебаты о том, как способствовать тому, чтобы горнодобывающие компании осуществляли переработку концентратов внутри страны, тем самым, обеспечив максимальные доходы от экспортируемых концентратов, в том числе от содержащихся в них сопутствующих компонентов (медь, серебро), которые в настоящее время налогами не облагаются.

Среди рассматриваемых вариантов предлагалось введение пошлин на экспорт или его запрет в целях увеличения внутренней стоимости продукции. Несмотря на то, что такая тактика используется в некоторых странах, введение экспортных пошлин и запрет экспорта не всегда являются эффективными и зачастую вредят самим странам из-за снижения поступлений доходов от добывающей отрасли. К примеру, в 2014 г в Индонезии были введены пошлина и запрет на экспорт концентратов, в результате чего значительно упали объемы производства и доходы государства. В январе 2017 г правительство страны было вынуждено отменить и пошлину, и запрет.

Таким образом, перед тем как принять какое-либо решение, Правительству Кыргызской Республики необходимо провести тщательную оценку экономической эффективности увеличения внутренней стоимости продукции, а также сопутствующих значительных экологических рисков. Правительству следует определить, будут ли выгоды от введения экспортных пошлин превышать убытки от снижения налоговых поступлений, возросшей нагрузки на сети электроснабжения и серьезного экологического ущерба, который может нанести переработка концентратов внутри страны.

¹⁰⁴ Страновой отчет МВФ № 16/56, стр.29, 2016 г <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr1656.pdf>

¹⁰⁵ Глобальный институт McKinsey (MGI). «Снимая проклятье: максимизация потенциала богатых ресурсами стран» (Reversing the Curse: Maximizing the potential of Resource Driven Economies), 2013 г.

Предписание 11: Роль горнодобывающих компаний

Первоочередной вопрос для Кыргызской Республики

Заблаговременное построение взаимоотношений между компаниями и местными сообществами позволит обеспечить реалистичное понимание со стороны местных сообществ о воздействии на них планируемых проектов

КОНТЕКСТ

Горнодобывающие компании могут внести значительный вклад в управление стран, посредством соблюдения общепринятых международных стандартов при реализации своих проектов, даже если это от них не требуется на законодательном уровне. При положительном вкладе компании могут содействовать развитию эффективного управления, а при отрицательном – способствовать недобросовестной практике и коррупции.

Крупнейшие горнодобывающие компании в Кыргызской Республике принадлежат компаниям и/или гражданам Канады, Австралии, Соединенного Королевства, Турции, России, Казахстана и Китайской Народной Республики. Эти компании осуществляют геологические/добычные работы по золоту и другим металлам, в то время как строительные материалы и уголь добываются в основном местными компаниями. Некоторые горнодобывающие компании состоят в различных ассоциациях, которые защищают интересы своих участников, активно участвуя в обсуждении различных связанных с бизнесом вопросов, главным образом законодательства. Например, крупнейшие иностранные золотодобывающие компании, включая «Кумтор Голд Компани», являются членами Международного делового совета, в котором есть отдельный Комитет по минеральным ресурсам. На протяжении более пяти лет этот Комитет является коммуникационной площадкой для крупнейших добывающих и консалтинговых компаний и независимых экспертов. Китайские компании, как правило, не принимают активного участия в общественных обсуждениях, и об их деятельности в публичном доступе имеется мало информации. Точная оценка количества китайских горнодобывающих компаний, работающих в горнодобывающем секторе в открытом доступе нет, однако их число считается существенным.

Следует отметить, что, в общем, в открытом доступе наблюдается недостаточное количество информации о горнодобывающих компаниях и их деятельности, за исключением некоторых, таких как «Кумтор Голд Компани» и «КАЗ Минералс». С целью сбора информации о корпоративных стандартах компаний, проведении ими мониторинга и общественных консультаций, были предприняты попытки связаться с представителями ряда других горнодобывающих компаний,¹⁰⁶ однако они либо не отвечали на телефонные звонки, либо отказывались отвечать на вопросы.

Доверие

Прежде всего, следует подчеркнуть, что у местных сообществ и органов местного самоуправления, в большинстве случаев, завышенные ожидания относительно вклада горнодобывающих компаний (особенно иностранных) в социально-экономическое развитие регионов, трудоустройства и закупок на местном уровне.

¹⁰⁶ ОАО «Кыргызнефтегаз», ОсОО «Фул Голд Майнинг», ОсОО «Вертекс Голд Компани», ОсОО «Пэрити Коал», ЗАО «Шарбон», ОсОО «И Ян Индастриал Компани», ОАО «Кадамжайский сурьмяный комбинат», ОАО «Карабалтинский горнорудный комбинат»

Частично это можно объяснить тем, что многие представители местных сообществ ориентируются на рудник Кумтор, несмотря на то, что уровень Кумтора является недостижимым для большинства компаний в стране.

Ввиду отсутствия государственной политики, обеспечивающей вовлечение местных сообществ в процесс принятия решений относительно деятельности горнодобывающих проектов (кроме законодательного требования о проведении общественных консультаций в ходе ОВОС, упомянутых в Предписании 5), подход компаний к взаимодействию с местными сообществами отличается в зависимости от размера компании и страны происхождения. Так, более крупные иностранные компании, такие как «Кумтор Голд Компани» (Канада), «КАЗ Минералс» (Казахстан), «Альянс Алтын» (Россия) и «Талас Коппер Голд» (Австралия), осуществляют взаимодействие с местными сообществами на регулярной основе, вовлекая все заинтересованные группы и обеспечивая постоянный доступ к информации об их деятельности. Большинство средних и мелких компаний (в основном местные и китайские) взаимодействуют с местными сообществами от случая к случаю. К примеру, во время опроса некоторых горнодобывающих компаний, выяснилось, что ни у одной из них, включая ОАО «Кыргызалтын», нет внутренней политики по взаимодействию с местными сообществами. Некоторые компании отметили, что понимают важность участия сообществ и работают в этом направлении, однако подчеркнули, что в связи с отсутствием штата по работе с общественностью, взаимодействие с местными сообществами, как правило, носит неформальный и непостоянный характер. В исследовании, проведенном академией ОБСЕ, отмечается, что в некоторых случаях нет прямого контакта между компаниями и местными сообществами, так как взаимодействие осуществляется через посредников. Таким образом, проведение обычных работ осуществляется, в целом, без учета мнений местных сообществ.¹⁰⁷

Устойчивое развитие и корпоративная этика

Очень мало информации имеется в открытом доступе о внутренней корпоративной политике компаний, за исключением нескольких. К примеру, у компаний «Кумтор Голд Компани» и «КАЗ Минералс» имеются этические кодексы или документы, содержащие нормы по обеспечению прозрачности, честности и других требований, которых, по всей видимости, у большинства горнодобывающих компаний нет. У большинства опрошенных компаний также нет антикоррупционной политики. По их словам, они никогда не сталкивались с коррупцией, в связи с чем, необходимости в разработке такого документа не было.

Компании с хорошей деловой репутацией стараются участвовать в решении приоритетных проблем развития регионов, посредством, например, инвестирования в социальную инфраструктуру, поддержки развития человеческого капитала и осуществления местных закупок (несмотря на отсутствие законодательно установленных требований). Однако, по всей видимости, такая практика не является распространенной, в особенности в отношении объектов недр, не входящих в список объектов общегосударственного значения. В сложившихся обстоятельствах, действия тех немногих компаний, кто работает в соответствии с международными стандартами, не оказывают влияния на развитие эффективных управленческих практик в Кыргызской Республике, тогда как более активный обмен опытом с другими компаниями через специализированные ассоциации мог бы потенциально способствовать формированию прогрессивных подходов в отрасли в целом.

107 Академия ОБСЕ. Конфликточувствительность в горнодобывающем секторе Кыргызской Республики январь 2014
http://www.osce-academy.net/upload/file/Mining_report_final.pdf

ПЕРВООЧЕРЕДНОЙ ВОПРОС 11

Как отмечалось выше, во многих случаях формальных механизмов по взаимодействию компаний с населением не существует. В некоторых случаях такое взаимодействие начиналось только после начала добычных работ.¹⁰⁸ Недостаточный уровень взаимодействия между компаниями и местными сообществами является проблемой, и для компаний, и для Правительства, так как еще совсем недавно это приводило к блокированию дорог местными жителями и организации различных анти-добычных демонстраций, в результате которых компании были вынуждены приостановить работы.

Учитывая несовершенства в законодательстве по обеспечению вовлечения местных сообществ в процесс принятия решений по вопросам недропользования (выделенные в Предписании 5), а также тот факт, что у государственных органов нет достаточных финансовых и кадровых ресурсов для проведения постоянных консультаций с местными сообществами, компаниям следует стараться выстраивать эффективный и честный диалог с местными жителями. Это важно для обеспечения реалистичного представления местных сообществ о воздействии геологоразведочных / добычных работ на их жизнь, а также участия населения в разработке проектных решений. К примеру, во многих случаях местные жители не знают, в чем заключается разница между геолого-поисковыми, геологоразведочными и добычными работами, и как такие работы влияют на окружающую среду, а также какие выгоды местные жители могут ожидать в каждом случае. Большинство компаний не предоставляют необходимую информацию о своей деятельности местным жителям напрямую, либо через органы местного самоуправления. Существующая система, в соответствии с которой местные жители могут направлять запросы в компании для получения необходимой информации, может стать полезным дополнением к систематическому раскрытию данных, но она не должна быть основным методом получения информации, так как процесс, требующий подачи запросов, может значительно затруднить доступ к информации. Обеспечение участия маргинализированных групп населения в принятии решений наравне с прочими социальными группами также является необходимым условием для предотвращения потенциальных конфликтов, которые могут возникнуть из-за исключения части жителей из процесса обсуждений.

Одним из ключевых способов обеспечения эффективной коммуникации с местным населением является заблаговременное раскрытие информации о деятельности компании, в том числе по следующим вопросам:

- Лицензии и лицензионные соглашения;
- Платежи в республиканский и местные бюджеты;
- Производственные и экспортные данные;
- Политика трудоустройства и общий штат сотрудников;
- Оценка воздействия на окружающую среду;
- Отчеты по экологическому мониторингу для планов мероприятий по предотвращению негативного воздействия на окружающую среду;
- Наименования подрядчиков и субподрядчиков, с которыми работают компании;
- Антикоррупционная политика.

Раскрытие информации может быть дополнено мероприятиями по наращиванию потенциала органов местного самоуправления и местных активистов с целью поддержания доверия между компаниями и местными жителями на долгосрочной основе.

108 Академия ОБСЕ. Конфликточувствительность в горнодобывающем секторе Кыргызской Республики январь 2014
http://www.osce-academy.net/upload/file/Mining_report_final.pdf

Предписание 12: Роль международного сообщества

Первоочередной вопрос для Кыргызской Республики

Дальнейшая поддержка со стороны международного сообщества позволит улучшить управление горнодобывающим сектором

КОНТЕКСТ

Многие правительства и международные организации, в том числе правительства и регулирующие органы стран, в которых зарегистрированы горнодобывающие компании, и международные финансовые институты, оказывают влияние на мировые тенденции в горнодобывающей отрасли. Основные сферы, где международное сообщество может способствовать внедрению высоких стандартов качества, включают обеспечение прозрачности, соблюдение прав человека, охрану окружающей среды и социальную защиту. Применительно к Кыргызской Республике, поддержка международного сообщества может быть направлена также на содействие Правительству Кыргызской Республики и гражданскому обществу в решении приоритетных вопросов, отмеченных в настоящем аналитическом документе.

Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) - единственный международный стандарт, применяемый в Кыргызской Республике для решения проблем с прозрачностью, однако из-за отсутствия поддержки ИПДО со стороны Правительства Кыргызской Республики в 2012-2015 гг., заинтересованность международных организаций в ее дальнейшем продвижении снизилась. Ситуация усугубляется еще и тем, что международное сообщество в целом оказывает крайне ограниченную поддержку добывающей отрасли. К примеру, в 2012-2015 гг. помощь в разработке программных документов, развитии институционального потенциала, внедрении ИПДО и урегулировании конфликтов с местным населением оказывали несколько организаций, в том числе Ассоциация по международному сотрудничеству Германии (GIZ), Агентство США по международному развитию (USAID), Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). Однако с недавнего времени многие из донорских организаций прекратили поддержку горнодобывающего по причине высокой политизированности отрасли, отсутствия решений по золоторудному месторождению Кумтор и малого количества западных компаний, работающих в горнорудном секторе Кыргызской Республики в настоящее время (см. Таблицу 11). В настоящее время, поддержку сектору оказывает только GIZ.

Компания	Головная компания	Местонахождение головной компании	Начало работ
ЗАО «Кумтор Голд Компани»	Центерра Голд Инк. (Centerra Gold Inc.)	Канада	1997 г
ОсОО «Бозымчак»	КАЗ Минералс	Казахстан	2015 г
ОсОО «Алтынкен»	Суперб Пацифик Лимитед (Superb Pacific Limited) ОАО «Кыргызалтын»	КНР, Кыргызская Республика	2015 г
ОсОО «Фул Голд Майнинг»	Линбао Голд Лтд. (Linbao Gold Ltd.) ОсОО «Инвестиционная компания Линси» Китайская корпорация по строительству дорог и мостов (China Road and Bridge Corporation)	КНР	2016 г
ОсОО «Кайди»	Физические лица	КНР, Кыргызская Республика	2016 г
ЗАО «Кичи-Чаарат»	Тунь-Линь	КНР	2017 г

Таблица 11.
Крупнейшие горнорудные компании в Кыргызской Республике (золото)¹⁰⁹

¹⁰⁹ По информации, находящейся в открытом доступе

ОсОО «Альянс Алтын»	ОАО «Восток-Геологодобыча»	Российская федерация	2018 г
ОсОО «Эти Бакир Терексай»	ОАО «Кыргызалтын» (25%) Этибакир А.С. (Турция)	Турция	2019 г
ЗАО «Чаарат Заав»	Чаарат Голд Холдинг Лимитед (Chaarat Gold Holding Limited)	Британские Виргинские Острова	2019 г

Несмотря на наличие международных организаций, которые оказывают значительную поддержку Кыргызской Республике в области защиты прав человека, охраны окружающей среды и здравоохранения – например, Делегация Европейского Союза в Кыргызской Республике, Министерство международного развития Великобритании, Посольство Германии и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – их деятельность не сосредоточена конкретно на горнодобывающем секторе.

Что касается финансово-кредитных организаций, то их роль в Кыргызской Республике незначительна, так как в большинстве случаев проекты не крупные и финансируются напрямую либо акционерами компаний, либо связанными организациями. Правила финансирования в таких случаях нестрогие и обычно не накладывают на заемщиков серьезных обязательств, за исключением обязательств по погашению займа и/или его обеспечению. Соглашения о финансировании всегда конфиденциальные и не публикуются. Тем не менее, существует ряд добычных проектов, которые могут частично финансироваться международными финансовыми организациями, такими как ЕБРР. Известно, что ЕБРР предоставил финансирование Кумтору (<http://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/centerra-revolving-debt-facility.html>); для определения других компаний, которые могли получать финансирование от местных и/или международных финансовых институтов, требуется дополнительное исследование.

ПЕРВООЧЕРЕДНОЙ ВОПРОС 12

Существует целый ряд средств, с помощью которых международное сообщество может помочь Кыргызской Республике в эффективном управлении горнодобывающим сектором. В частности, международное сообщество может принять меры для раскрытия компаниями информации о своей деятельности в соответствии с требованиями ИПДО. Также, в соответствии с Руководящими принципами ООН по вопросам бизнеса и прав человека, международное сообщество может содействовать странам и компаниям в выполнении обязательств по защите прав человека в контексте недропользования. Аналогичные меры могут быть предприняты для защиты населения от негативного воздействия добычных работ на окружающую среду, социальные условия и состояние здоровья, особенно если учесть уже существующие проблемы (см. Предписания 5 и 11) и тот факт, что в ближайшее время ожидается ввод в эксплуатацию новых добывающих предприятий.

Например, в 2014 году в Мьянме, при содействии Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), GIZ, лондонской НПО «Global Witness» и Китайской торговой палаты импортеров и экспортеров природных ресурсов, металлов и химических веществ (СССМС), были приняты Руководящие принципы по вопросам социальной ответственности заграничных инвесторов в горном секторе, которые основаны на ряде международных стандартов, в том числе Международной финансовой корпорации и ОЭСР. Далее, кредитные организации, выделяющие финансирование под проекты в сфере недропользования, должны требовать

проведения комплексных проверок в соответствии с Руководящими принципами ООН по вопросам бизнеса и прав человека, чтобы не допустить нарушений прав человека на практике. Они также должны настаивать на комплексных проверках, систематическом мониторинге и отчетности по соблюдению различных международных экологических и социальных стандартов. Наконец, донорские организации могут оказать содействие в решении актуальных проблем, отмеченных в настоящем отчете, и таким образом значительно улучшить систему управления горнодобывающей отрасли в Кыргызской Республике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Азаттык. Интервью с председателем ОАО «Кыргызалтын»; 2016 г
- А. Бауэр, П. Шортелл и Л. Делескез. Деля богатство: Дорожная карта по распределению доходов Мьянмы от освоения природных ресурсов (Bauer, Shortell and Delesgues. Sharing the Wealth: A Roadmap for Distributing Myanmar's Natural Resource Revenues); 2016 г
- Годовой отчет компании «Центерра Голд Инк.» за 2016 г
- Отчет по реализации Инициативы прозрачности в добывающей отрасли (ИПДО) в Кыргызской Республике за 2013-2014 гг.; 2015 г
- Ассоциация по международному сотрудничеству Германии (GIZ). Развитие местного содержания в горнодобывающем секторе Кыргызской Республики. Возможности и проблемы; 2016 г
- Международный валютный фонд. Отчет №16/186 по Кыргызской Республике. 2016 г
- Международное бюджетное партнерство. Исследование прозрачности бюджета в Кыргызской Республике; 2015 г
- Международный валютный фонд. Страновой отчет №16/56. 2016 г
- Международный валютный фонд. Страновой отчет №13/176. 2013 г
- Международный валютный фонд. Фискальные режимы для добывающих отраслей промышленности: руководство (Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook). Вашингтон, округ Колумбия, США: МВФ; 2014 г
- Отчет о ценных бумагах ОАО «Кыргызалтын» за 1-й квартал 2016 г
- Прогноз государственного бюджета Кыргызской Республики на 2017-2019 гг.; 2016 г
- Среднесрочный прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2017-2019 гг.
- Кумтор Голд Компани. Основные результаты производственной деятельности; 2015 г
- Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 гг.
- Академия ОБСЕ. Конфликточувствительность в горнодобывающем секторе Кыргызской Республики (Conflict Sensitivity in the Mining Sector of the Kyrgyz Republic); 2014 г
- Общественное объединение «Партнерская группа Прецедент». Доступ к информации об организациях с государственным участием и/или организациях, финансируемых из государственного бюджета; 2016 г

Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики. Состояние окружающей среды в Кыргызской Республике; 2009 г

Государственная налоговая служба при Правительстве Кыргызской Республики. Стратегический план на 2015-2017 гг.; 2015 г

Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики, Российско-Кыргызский Фонд Развития. Годовой отчет; 2015 г

Всемирный банк. Анализ государственных расходов в Кыргызской Республике. Стратегические параметры (Kyrgyz Republic Expenditure Review Policy. Strategic setting); 2014 г

Всемирный банк. Государственные расходы и финансовая подотчетность в Кыргызской Республике (Kyrgyz Republic Public Expenditure and Financial Accountability); 2015 г

Всемирный банк. Анализ государственных расходов в Кыргызской Республике. Управление государственными инвестициями (Kyrgyz Republic Public Expenditure Review Policy Notes. Public Investment Management); 2014 г

Всемирный банк. Ведение бизнеса. Кыргызская Республика (Doing Business. Kyrgyz Republic); 2016 г

Всемирный банк. Отчет по результатам оценки ГРФП в Кыргызской Республике (Kyrgyz Republic PEFA Assessment Report); 2015 г

Всемирный экономический форум. Отчет о глобальной конкурентоспособности за 2015-2016 гг. (Global Competitiveness Report 2015-2016); 2015 г

Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). Анализ инвестиционной политики Кыргызской Республики (Kyrgyzstan Investment Policy Review); 2016 г

Программа ООН по окружающей среде. Программа развития ООН. Национальный отчет о состоянии окружающей среды в Кыргызской Республике в 2006-2011 гг. (The National Report on the State of the Environment of the Kyrgyz Republic for 2006-2011); 2014 г

БЛАГОДАРНОСТЬ

Этот документ был подготовлен Назгуль Куловой; значительный вклад был внесен Айчолпон Жорупбековой и Анной Кириленко. Интервью были проведены со следующими представителями государственных органов, которые также осуществили обзор данного документа:

Айбек Асанов, Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования

Алтынбек Дюшеев, Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования

Аскат Беков, Министерство экономики

Азис Сапаралиев, Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования

Ирина Цой, Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования

Каныбек Ганыев, Министерство финансов

Кубанычбек Айдаралиев, Министерство экономики

Руслан Садырбаев, Министерство финансов

Уланбек Рыскулов, Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования

Сотрудники NRGi, Амир Шафайи, Дэвид Мэнли, Дорждари Намхайджанстан, Роберт Питман предоставили комментарии и осуществили обзор данного документа

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) оказала поддержку данному проекту.

Фотографии были предоставлены горно-металлургическим профсоюзом Кыргызской Республики.

Институт управления природными ресурсами – независимая некоммерческая организация, оказывающая содействие людям в получении выгод от минеральных богатств их стран посредством проведения прикладных исследований и применения инновационных подходов к развитию потенциала, оказанию технических консультаций и проведению информационной деятельности.

Более подробную информацию смотрите на www.resourcegovernance.org.



Natural
Resource
Governance
Institute