

ДИАГНОСТИКА ГОРНОДОБЫВАЮЩЕГО СЕКТОРА: КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

ОТЧЕТ (март 2023 года)



Март 2023 года

Выражение признательности и достоверность

Настоящий отчет является результатом диагностики горнодобывающего сектора Кыргызской Республики, проведенной с апреля 2021 года по июль 2022 года технической группой под руководством Улле Остенссона (консультант Всемирного банка) в составе Айчолпон Алиевой, Алтынай Сыдыковой и Хельги Трейхель (все консультанты Всемирного банка) под общим руководством Хавьера Агилара (старший специалист по горнодобывающей промышленности Всемирного банка и руководитель целевой группы по горнодобывающей промышленности в Кыргызстане). В ходе подготовки настоящего отчета группа провела интервью с широким кругом заинтересованных сторон горнодобывающего сектора, чтобы узнать их точку зрения. Всемирный банк благодарит всех участников интервью за их время и ценный вклад. Настоящий отчет основан на законах, нормативных актах, данных и показателях, действующих по состоянию на 31 мая 2022 года, но некоторые важные, более поздние изменения были отмечены там, где это уместно.

Содержание

Краткое содержание	4
I. Введение	9
II. Горнодобывающий сектор в Кыргызской Республике	10
II.1 Значимость горнодобывающего сектора	10
II.2. Институциональные рамки	22
II.3 Законодательная база.....	28
III. Результаты ДГС	31
IV. Оценка структуры управления сектором.....	35
V. Показатели исполнения согласно цепочке создания стоимости добывающих отраслей	43
V.1 Контракты, лицензии и геологоразведочные работы	44
V.2 Горные работы.....	60
V.3 Налогообложение	71
V.4 Распределение и управление доходами.....	81
V.5 Воздействие на местное население.....	85
VI. Приоритетные направления заинтересованных сторон	92
VII. Сильные стороны, вызовы и программа реформирования	95
VII.1 Сильные стороны.....	95
VII.2 Вызовы	96
VII.3 Программа реформирования.....	97
Список литературы.....	100
Приложение I: Краткое описание методологии ДГС.....	106
Приложение II: Баллы за ответы на вопросы.....	111
Приложение III. Шаблон оценки	136
Приложение IV. Список опрошенных лиц в ходе миссии с 4 по 15 апреля 2022 года.....	137

Список рисунков

Рисунок 1: Панель индикаторов Диагностики горнодобывающего сектора (ДГС).....	5
Рисунок 2: Золото ^{а)} и иные товары, экспортируемые из Кыргызской Республики, в млн долл. США, 2012 – 2021 гг.	14
Рисунок 3: Экспорт и импорта угля и бурого угля ^{а)} , в тыс. тоннах, 2012 – 2021 гг.....	14
Рисунок 4: Панель индикаторов Диагностики горнодобывающего сектора (ДГС).....	33
Рисунок 5: Пробелы в реализации согласно ДГС	34
Рисунок 6: Структура управления по ДГС	35
Рисунок 7: Контракты, лицензии и геологоразведочные работы – показатели	44
Рисунок 8: Показатели по горным работам	61
Рисунок 9: Показатели по налогообложению	72
Рисунок 10: Теоретическая ставка налога на прибыль от реализации золота, рассчитанная на основе среднегодовой цены золота.....	76
Рисунок 11: Распределение и управление доходами. Показатели	81
Рисунок 12: Воздействие на местное население. Показатели	85
Рисунок 13: Первоочередные приоритетные направления заинтересованных сторон.....	93
Рисунок 14: Общие приоритетные направления заинтересованных сторон	94

Список таблиц

Таблица 1. Производство золота в Кыргызской Республике за период 2015-2022 гг.	11
Таблица 2. Лицензии 2018-2023	11
Таблица 3. Экономическая значимость горнодобывающей отрасли в Кыргызской Республике	12
Таблица 4. Основные действующие рудники и текущие разработки месторождений в Кыргызской Республике	15
Таблица 5. Критерии, предъявляемые к участкам недр общегосударственного значения.....	51
Таблица 6. Ставки роялти	74
Таблица 7. Ставка налога на доходы.....	75
Таблица 8. Единица стоимости экспорта кыргызского золота и цены Лондонской биржи металлов в долл. США за унцию.....	77

Краткое содержание

Горнодобывающая промышленность, особенно золотодобыча, играет важнейшую роль в экономике Кыргызской Республики: на ее долю приходится почти 13 процентов ВВП и более 60 процентов экспорта. Геология страны относительно благоприятна для залегания золота и цветных металлов, а также других металлов, таких как олово, вольфрам, сурьма и редкоземельные металлы, а также хорошо задокументирована. В советское время в Кыргызской Республике была развита горнодобывающая промышленность, и после спада в 1990-х и начале 2000-х годов количество рудников увеличивается.

Подход к горнодобывающей политике сменявшихся друг друга правительств формировался под влиянием истории и сохранил некоторые советские черты, такие как акцент на государственную собственность и регулятивную интервенцию наряду с тем, что запасы полезных ископаемых рассматриваются как важный национальный и государственный актив. Постсоветская бизнес-модель горнодобывающей промышленности подчеркивает ведущую роль государства в геологоразведке для выявления месторождений и оценки запасов полезных ископаемых, которые впоследствии будут лицензированы инвесторам через аукционы. Далее, государство в основном лицензирует хорошо известные месторождения полезных ископаемых, а не неизвестные свободные участки, которые частные компании считают высокоперспективными и готовы рисковать капиталом для их разведки. Последние изменения в законодательстве направлены на усиление государственного контроля. Длительный спор с канадским инвестором по поводу крупнейшего в стране месторождения «Кумтор» был окончательно урегулирован в 2022 году.

Панель индикаторов ДГС используется для обобщения результатов проведенной диагностики и представлена на рисунке 1.

В панели индикаторов отражается следующее:

- Структура управления сектором: институциональные «Функции и обязанности» распределены надлежащим образом, но отмечаются слабые стороны в части «Отраслевой политики», «Диалога с представителями отрасли» и «Межведомственной координации».
- Исполнение де-юре: нормативная правовая база представляется относительно сильной на первых трех этапах цепочки создания стоимости и более слабой, когда речь идет об «Управлении и распределении доходов» и, в частности, о «Местном воздействии».
- Исполнение де-факто: относительно сильные связи наблюдаются по индикаторам «Лицензии» и «Управление и распределение доходов», а остальные три этапа цепочки создания стоимости ДО оцениваются в диапазоне «Низкий».

Рисунок 1: Панель индикаторов Диагностики горнодобывающего сектора (ДГС)

Диагностика горнодобывающего сектора										
Система управления горнодобывающим сектором										
Отраслевая политика	Диалог с представителями сектора	Функции и обязанности	Межведомственная координация							
II. Цепочка создания стоимости добывающей отрасли										
	Договоры, лицензии и разработка	Горные работы	Налогообложение горнодобывающей отрасли	Управление доходами и распределение	Воздействие на местном уровне					
Исполнение де-юре	Правила выдачи лицензий, надзор и передача лицензии	Законодательство / процессы в сфере горнодобывающей отрасли, земельные участки / компенсации / переселение, управлению социально-экологическими воздействиями, поддержка старательской добычи и разработки мелких месторождений, ОТИТБ и закрытие рудника	Налоговая политика и правила налогового администрирования	Распределение доходов и правила налогово-бюджетной стабилизации	Местное содержание, занятость, взаимодействие с населением, корпоративная социальная ответственность и социальные вопросы					
Исполнение де-факто	Сбор/ хранение геологической информации и эффективная выдача лицензий и управление лицензиями	Законодательство / процессы в сфере горнодобывающей отрасли, земельные участки / компенсации / переселение, управлению социально-экологическими воздействиями, поддержка старательской добычи и разработки мелких месторождений, ОТИТБ и закрытие рудника	Администрирование налогов в сфере недропользования и аудит	Распределение доходов и правила налогово-бюджетной стабилизации, и прозрачность поступлений от недропользования – практика	Развитие местных поставщиков, трудоустройство, взаимодействие с населением, корпоративная социальная ответственность и социальные вопросы					
<table border="1"> <tr> <td>Баллы:</td> <td>Очень низкий (1.00-1.75)</td> <td>Низкий (>1.75- 2.50)</td> <td>Высокий (>2.50-3.25)</td> <td>Очень высокий (>3.25 – 4.00)</td> </tr> </table>						Баллы:	Очень низкий (1.00-1.75)	Низкий (>1.75- 2.50)	Высокий (>2.50-3.25)	Очень высокий (>3.25 – 4.00)
Баллы:	Очень низкий (1.00-1.75)	Низкий (>1.75- 2.50)	Высокий (>2.50-3.25)	Очень высокий (>3.25 – 4.00)						

Будучи горной страной, не имеющей выхода к морю, с небольшим населением и серьезными пробелами в инфраструктуре, Кыргызской Республике следует изучить альтернативы диверсификации, например, в секторах энергетики и сельского хозяйства, причем в среднесрочной перспективе привлечение инвестиций в добычу полезных ископаемых поддержит текущие объемы экспорта и государственных доходов. Поэтому важно не оставлять неиспользованными какие-либо возможности для увеличения вклада горнодобывающей промышленности в экономический рост.

Из обзора вытекает ряд выводов:

- Система лицензирования полезных ископаемых не способствует поиску за пределами известных месторождений и в непосредственной связи с существующими шахтами – это имело место еще до нынешнего моратория на выдачу лицензий на разведку. Мораторий несколько предвзято относится к частным компаниям.
- Процессы выдачи природоохранных разрешений, разрешения конкуренции между различными видами землепользования, регулирования взаимодействия горнодобывающего сектора с местными сообществами и обеспечения рекультивации (восстановления) отработанных шахт не соответствуют передовой международной практике. Там, где существуют положения о консультациях по экологическим и социальным вопросам, они применяются таким образом, что это не внушает доверия к честности процесса.
- Показатели несчастных случаев и смертности значительно выше, чем у других стран.
- Нет прямых доказательств того, что горнодобывающая промышленность в Кыргызской Республике несет значительно более высокое налоговое бремя, чем в сопоставимых странах. Однако налоговая система, по-видимому, не основана на каком-либо анализе стимулов и антистимулов для субъектов-налогоплательщиков. В некоторых случаях налоги могут привести к неоптимальным решениям и нерациональному распределению ресурсов. Проблемы касаются не только налоговой

системы как таковой, но и неналоговых сборов, таких как лицензионные платежи и тарифы на электроэнергию и воду.

- Система отдает предпочтение государственным компаниям перед частными и предоставляет государственным компаниям и другим государственным учреждениям ключевую роль в отрасли, которая, как многие опасаются, превышает их возможности.
- Несмотря на то, что в Кыргызской Республике существует система распределения доходов, в соответствии с которой местные сообщества получают долю в доходах от добычи полезных ископаемых, существуют возможности для улучшения прозрачности системы.
- В интересах среднесрочной финансовой стабильности Правительство могло бы принять механизмы фискального планирования, направленные на сглаживание влияния колебаний цены на золото на государственные доходы, и рассмотреть возможность создания фонда национального благосостояния с использованием бюджетных доходов от добычи золота.
- Горнодобывающая промышленность Кыргызстана могла бы укрепить свои связи с местной и региональной экономикой и, таким образом, увеличить свой вклад в эти экономики.

Кыргызская Республика сталкивается с рядом серьезных проблем, связанных с той важной ролью, которую горнодобывающая промышленность играет в ее экономике.

Первая важная проблема связана с неопределенными перспективами сохранения объемов производства в отрасли в долгосрочной перспективе. Ожидается, что основной производитель «Кумтор» закроется в 2031 году. Другие рудники вряд ли смогут компенсировать потерю производства на «Кумторе». На возможность поддержания или увеличения национального производства неблагоприятно влияет очевидное истощение запасов хорошо задокументированных коммерчески жизнеспособных месторождений, которые могут быть быстро введены в эксплуатацию. Интенсивный поиск и оценка на новых месторождениях могла бы снять такие опасения, но для этого необходимо привлечь международных инвесторов. Однако в Кыргызской Республике мало признаков того, что международные инвесторы проявляют интерес к геологоразведке. Поэтому Кыргызской Республике необходимо создать условия, при которых международные компании будут желать и стремиться выделять ресурсы на разведку и разработку месторождений полезных ископаемых. Для повышения инвестиционной привлекательности Кыргызской Республики без снижения государственных доходов от добычи полезных ископаемых, а, возможно, и увеличения их, необходимо провести реформы по пяти направлениям:

- 1) Более доступный процесс лицензирования и более легкий доступ к геологической информации посредством:
 - a. оцифровки всей информации, которая еще не была оцифрована;
 - b. предоставления бесплатного онлайн доступа ко всей информации, не являющейся конфиденциальной.
- 2) Реформирование правил и порядка выдачи лицензий посредством:
 - a. проведения аукционов и конкурсов на активы, хорошо задокументированные с геологической точки зрения, а также установления автоматического общего правила «лицензия на геолого-поисковые работы – лицензия на геологоразведочные работы – лицензия на разработку»;

- b. придания лицензиям исключительности и определения их распространения на всех полезные ископаемые, обнаруженные на лицензионном участке, или исключения участков недр, на которые уже выданы лицензии, из участков новых лицензий;
 - c. отмены требования о выдаче лицензий компаниям с участием государства по решению Кабинета Министров.
- 3) Реструктуризация налогов и неналоговых платежей посредством:
- a. отмены бонусов, за исключением случаев, когда бонус оплачивается по результатам аукциона на изученное месторождение;
 - b. взимания одного налога на экспорт золота, независимо от того, в каком виде экспортируется металл;
 - c. упорядочивания и снижения размеров роялти с учетом международного опыта;
 - d. снижения размера платы за удержание лицензий, но при этом сохраняя структуру увеличения платежей;
 - e. усиления правил трансфертного ценообразования и тонкой капитализации;
 - f. упорядочивания платежей за электроснабжение и водопользования и искоренения дискриминационной политики ценообразования в различных отраслях.
- 4) Уточнение роли и степени государственной собственности посредством:
- a. разъяснения, что доля государственная всегда оплачивается;
 - b. определения стратегии развития горнодобывающих компаний, находящихся в государственной собственности;
 - c. разработки правил касательно государственной собственности и отношений между государством, выступающим в качестве акционера/участника, и горнодобывающими компаниями, усиления роли Фонда государственного имущества.
- 5) Предоставление гарантий и заверений стабильности посредством:
- a. определения ясно сформулированных условий соглашения о режиме налоговой стабилизации и механизмов разрешения споров;
 - b. предоставления точно сформулированных гарантий в отношении вариантов международного арбитража в новом Законе об инвестициях.

Вторая проблема связана с опытом Кыргызстана в части конфликтов, иногда с применением насилия, возникавших в отношении горнодобывающих проектов и их влияния на местные сообщества. Горнодобывающим проектам трудно получить благосклонное отношение со стороны местного населения. В стране проведен ряд реформ с целью увеличения доли доходов от добычи полезных ископаемых, поступающих местному населению, и инвестирования в местное развитие. Однако реализация этих реформ сталкивается с трудностями, вызванными нехваткой квалифицированных кадров, а также более общими проблемами управления. Необходимо усилить положительное социально-экономическое воздействие на местном уровне и укрепить доверие местных сообществ. Возможные реформы включают следующее:

- 1) более инклюзивный и прозрачный процесс выдачи разрешений, в котором местным сообществам предоставляется более эффективные инструменты влияния на решения, предложенные в ОВОС;
- 2) внедрение обязательных заявлений о социальном воздействии как часть ОВОС;

- 3) объединение ОВОС и процесса восстановления, т.е. определить план закрытия рудника как элемент ОВОС;
- 4) разработка методики оценки затрат на восстановление, надлежащие варианты гарантий/поручительств и механизмы, обеспечивающие регулярный мониторинг и обзор;
- 5) рассмотрение средств и механизмов для устранения экологического наследия прошлой горнодобывающей деятельности.
- 6) предъявление к компаниям требований по подготовке плана обучения местного населения и взаимодействия с местными субъектами предпринимательства как часть ОСВ;
- 7) необходимо развивать процессы вовлечения граждан в целях активизации диалога между местными сообществами, органами власти разных уровней и горнодобывающим сектором.

Третьей задачей является управление фискальной и денежно-кредитной политикой с целью повышения устойчивости экономики к внешним потрясениям, сохраняя при этом акцент на горнодобывающей промышленности как движущей силе экономического роста. В этой связи рекомендуется следующее:

- 1) Правительству рекомендуется изучить возможность учреждения фонда национального благосостояния посредством выделения более высокого (чем прогнозировалось) объема доходов от горнодобывающей отрасли в фонд, полностью состоящий из иностранных активов и управляемый независимыми попечителями. Такой фонд должен регулироваться структурой, определяющей отношения между фондом и правительством, и может быть дополнен фискальным правилом, которое используется в других странах в аналогичных ситуациях.
- 2) Запуск совместной (Правительство и отрасль) программы экономического диверсификации в горнодобывающей отрасли с целью наращивания потенциала и повышения конкурентоспособности во всех секторах, обслуживающих горнодобывающую отрасль.

I. Введение

Диагностика горнодобывающего сектора (ДГС) – это инструмент, разработанный Всемирным банком, в первую очередь, для комплексной оценки национального законодательства в области горнодобывающей промышленности, для того, чтобы определить, насколько нормы законодательства исполняются на практике, а также для выявления сильных и слабых сторон организаций, ответственных за исполнение законодательных норм, администрирование и надзор за деятельностью сектора. В ходе проведения ДГС рассматриваются действующие «правила» (исполнение де-юре), а также в какой степени такие «правила» выполняются на практике (исполнение де-факто).

В основе оценки лежит информация, полученная из нормативных правовых актов, интервью, изучения вторичных источников и обследований, результаты которых оцениваются и обобщаются по цепочкам поставок добывающих отраслей (ДО)¹, и основные вопросы инвестиций и системы управления в горнодобывающей отрасли².

В ДГС структурировано рассматривается мнение трех основных групп заинтересованных сторон – Правительства, горнодобывающих компаний и гражданского общества. ДГС представляет собой системный, объективный и прикладной инструмент диагностики, позволяющий разработать определенные в порядке приоритета рекомендации по улучшению сектора. Результаты ДГС могут лечь в основу программы реформирования, направленной на более динамичное развитие горнодобывающего сектора, при этом вносятся вклад не только в экономический рост страны, но и в благополучие населения, особенно проживающего в горнодобывающих регионах.

Проведение ДГС было согласовано с Правительством Кыргызской Республики в январе 2021 года. Сбор первичных данных начат в апреле 2021 года, а результаты первоначального анализа указанных данных представлены на двух (виртуальных) семинарах, организованных для представителей гражданского общества и отрасли. После проведения семинаров участников попросили заполнить анкеты и дать оценку приоритетным направлениям горнодобывающего сектора. Также в ходе проведения ДГС осуществлялся сбор информации у различных государственных органов. К сожалению, в связи с пандемией COVID - 19 в подготовке ДГС имели место задержки, а в 2021 году работа над ДГС была приостановлена. Тем не менее, данные анкет были проанализированы и еще раз изучены в ходе углубленных интервью с несколькими заинтересованными сторонами. Большая часть таких интервью была проведена в апреле 2022 года. В настоящем отчете приведены анализ и заключения ДГС. Отчет структурирован следующим образом:

- В **Разделе I** раскрывается контекст диагностики в виде описания горнодобывающей промышленности в Кыргызской Республике, в частности, ее значение в общей

¹ Цепочка создания стоимости в добывающей промышленности – это методология, принятая Всемирным банком для систематизации различных аспектов управления горнодобывающим сектором с точки зрения регулятора горнодобывающей промышленности, которая отличается от точки зрения глобальной цепочки создания стоимости в отрасли. См. Alba (2009 г.). Термин «добывающие отрасли» относится к горнодобывающей промышленности и углеводородам, поскольку для оценки обоих секторов используется одна и та же методология. В данном отчете каждый раз, когда мы говорим о добывающих отраслях, мы имеем в виду исключительно горнодобывающую промышленность.

² «Управление - это процесс взаимодействия между правительственными и неправительственными заинтересованными сторонами для формулирования и реализации политики в рамках определенного набора формальных и неформальных правил, которые формируют и определяются отношениями власти». См. «La Gobernanza y las Leyes», Всемирный банк, 2017 г. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950ovSP.pdf>

экономике, основные институциональные функции и обязанности, а также представлен обзор нормативной правовой базы, регулирующей данный сектор.

- В **Разделе II** представлено полное резюме результатов, обсуждаются данные, агрегированные в панели индикаторов ДГС, и анализируются пробелы в исполнении де-юре и де-факто исполнении.
- В **Разделе III** анализируется де-юре и де-факто эффективность системы управления горнодобывающим сектором Кыргызстана и определяются области, требующие улучшения.
- В **Разделе IV** анализируется исполнение де-юре и де-факто по пяти этапам цепочки создания стоимости ДО: (i) контракты, лицензии и разведка; (ii) горнодобывающая деятельность; (iii) налогообложение; (iv) управление и распределение доходов; и (v) местное воздействие. Для каждого из этих этапов в ДГС определяются возможные направления для улучшения.
- В **Разделе V** анализируются приоритеты заинтересованных сторон, определяемые как ключевые приоритетные направления, определенные таковыми респондентами - реформы, которые окажут значительное влияние на улучшение вклада горнодобывающего сектора в устойчивое экономическое развитие и благосостояние всего населения.
- **Раздел VI** Раздел VI завершается кратким изложением сильных сторон и проблем сектора и представляет программу реформ для горнодобывающего сектора Кыргызстана.

К отчету прилагается четыре приложения. Приложение I содержит краткий обзор методологии ДГС. В Приложении II представлены баллы по всем отдельным вопросам анкеты ДГС, которые легли в основу настоящего отчета. В Приложении III представлена форма голосования, используемая для определения приоритетов респондентов, выступающих заинтересованными сторонами. Приложение IV содержит список всех опрошенных лиц и организаций. Настоящий отчет и данные, лежащие в его основе, будут размещены в открытом доступе на вебсайте Всемирного банка по ДГС³.

II. Горнодобывающий сектор в Кыргызской Республике

II.1 Значимость горнодобывающего сектора

Макроэкономическая значимость

Наряду с денежными переводами кыргызстанцев, работающих за рубежом, в основном в России и Казахстане, горнодобывающий сектор, особенно золотодобыча, играет важную роль для экономики Кыргызстана. В таблице 3 представлена экономическая значимость горнодобывающей промышленности.

Важно отметить, что статистические данные по горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики достаточно скудны, даже для бывшей республики Советского Союза. Правительство не публикует регулярные данные о добыче полезных ископаемых. Хотя некоторую информацию можно получить из других источников, таких как отчеты ИПДО, данные являются неполными и часто публикуются в некомфортной для

³ Всемирный банк (без даты), доступно по следующей ссылке: <https://www.worldbank.org/en/programs/msd> (дата посещения - ноябрь 2022 г.).

использования форме. Например, производственные данные могут быть представлены в виде объема руды или концентрата, а не содержания металла. В таблице 1 представлены данные о производстве золота за период 2015-2022 гг. Золото – единственный товар, по которому можно было найти данные, достаточно согласующиеся во времени.

Таблица 1. Производство золота в Кыргызской Республике за период 2015-2022 гг.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Золото, т	16,2	16,4	17,8	19,2	26,1	24,2	25,2	32,5

Источники: 2015-2017:ИПДО, Отчет Кыргызской Республики за 2015-2017 гг.

https://eiti.org/sites/default/files/attachments/en_2015-2017_eiti_report_kyrgyz_republic.pdf.

2018-2020: ИПДО, Отчет Кыргызской Республики за 2018-2020гг.

2021-2022: Презентация заместителя министра природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики Алмазбека Туманова на заседании коллегии 17.02.2023

Хотя данные об экспорте можно получить из других источников, таких как UN Comtrade или UNCTADStat, эти источники зависят от данных, предоставляемых властями Кыргызстана. Поскольку часть продукции экспортируется в виде концентратов, иногда смешанных, содержащих как драгоценные, так и неблагородные металлы, трудно делать выводы об общей добыче ценных полезных ископаемых. Цифры UNCTADStat иногда основаны на оценках, в которых национальные данные неясны или содержат отклонения, но, конечно же, сторонние наблюдатели не могут выявить все ошибки и статистические пробелы. При этом данные об экспорте от организаций ООН можно рассматривать как более точный источник информации о горнодобывающем секторе страны, чем показатели производства.

Аналогичная ситуация и с другими исходными данными. Таким образом, оказалось невозможным получить данные в разбивке как по видам полезных ископаемых, так и по видам лицензий или по количеству лицензий, выданных и аннулированных в любой год рассматриваемого периода. В таблице 2 обобщена имеющаяся информация. Дополнительная информация в проекте Концепции развития геологической и горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики на 2023-2035 годы подтверждает тенденцию к снижению количества лицензий.

Таблица 2. Лицензии 2018-2023

	Кол-во лицензий 2018-2020			Виды лицензий на 17 февраля 2023			
	2018	2019	2020	Поисковые работы	Разведка	Разработка	Итого
Золото	392	470	435	55	200	134	389
Рудные	100	102	129	14	61	24	99
Нерудные ПИ	948	1031	1103	3	257	641	901
Уголь	321	343	406	10	163	244	417

Источники: 2018-2020: ИПДО, Отчет Кыргызской Республики за 2018-2020гг.

2023: Презентация заместителя министра природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики Алмазбека Туманова на заседании коллегии 17 февраля 2023 года.

Как видно из Таблицы 3, золотодобыча имеет особое значение, поскольку на нее приходится очень большая доля экспорта и налоговых поступлений. На Рисунке 2 показан экспорт золота и других товаров из Кыргызской Республики. Экспорт золота значительно варьируется от года к году, в основном в результате колебаний цен, что ставит конкретные

задачи перед макроэкономической политикой. Правительство Кыргызской Республики не создало никаких специальных механизмов (как, например, фискальные правила) для защиты экономики от потрясений, вызванных колебаниями на мировых рынках золота.

Таблица 3. Экономическая значимость горнодобывающей отрасли в Кыргызской Республике

Доля горнодобывающей отрасли в ВВП	2020	12,6% ⁴
Доля Кумтор в ВВП	2020	11%
Доля горнодобывающей отрасли в общем объеме промышленного производства	2020	64,5% ⁵
Доля Кумтора в общем объеме промышленного производства	2020	52%
ПИИ в горнодобывающей отрасли	2020	\$396,6 млн. (30,535 млн. сомов) ⁶
ПИИ в горнодобывающей отрасли в процентах от общего объема ПИИ	2020	21,6% ⁷
Доля горнодобывающей продукции в общем объеме экспорта ⁸	2020	61,4%
Доля золота в общем объеме экспорта	2020	57,4%
Доля цветных металлов в общем объеме налоговых поступлений	2021	20% ⁹
Занятость в горнодобывающей отрасли	2021	17,900 ¹⁰
Занятость в горнодобывающей отрасли в процентах от общей формальной занятости	2021	0,7%

Экспорт других полезных ископаемых скромнен и составляет несколько десятков миллионов долларов США в год. Наиболее важными из них являются экспорт угля и бурого угля, который в последние годы вырос до 20-30 млн долл. США в год. Как видно из рисунка 3, Кыргызская Республика также импортирует уголь, объем добычи которого составляет 2-2,5 млн тонн в год.

⁴ Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2020 г.). *Валовый внутренний продукт в январе – декабре 2020 г.* Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/news/valovoj-vnutrennij-produkt-v-yanvare-dekatre-2020-goda/> (дата посещения - ноябрь 2021 г.).

⁵ Расчеты, основанные на данных публикации Национального статистического комитета Кыргызской Республики «Промышленность Кыргызской Республики» за 2020 г. *Промышленность Кыргызской Республики, 2016 – 2020 гг.* Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-promyshlennost-kyrgyzskoj-respubliki-2008-2012g/> (дата посещения - ноябрь 2021 г.).

⁶ Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2020 г.). *Инвестиции в Кыргызской Республике 2016 – 2020 гг.* Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-investicii-kyrgyzskoj-respubliki-2008-2012/> (дата посещения - ноябрь 2021 г.).

⁷ Там же.

⁸ UNCTADStat, <https://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>

⁹ Государственная налоговая служба при Министерстве финансов Кыргызской Республики (2021 г.). *Аналитический обзор исполнения доходной части государственного бюджета за январь – декабрь 2021 г.* Доступно по ссылке: https://sti.gov.kg/docs/default-source/other/anal_obzor_dec_2021.pdf?sfvrsn=2 (дата посещения - март 2022 г.).

¹⁰ Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2021 г.). *Численность занятого населения по видам экономической деятельности.* Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/statistics/download/dynamic/434/> (дата посещения - февраль 2023 г.).

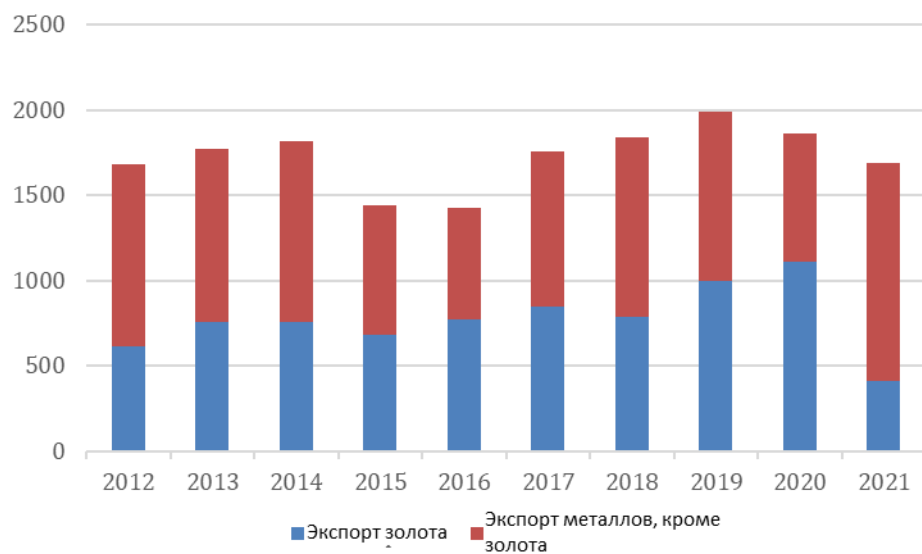
Вклад горнодобывающей промышленности в занятость небольшой, что возможно отражает реальную ситуацию даже с учетом косвенной и индуцированной занятости¹¹. Исследование Всемирного банка 2005 года показало, что создание одного рабочего места в горнодобывающей промышленности приведет к созданию 1,6 рабочих мест в смежных отраслях, обеспечивающих поставки товаров и услуг для горнодобывающей промышленности¹². Горнодобывающие компании закупают большинство материалов за рубежом. Лишь небольшая часть (около 3%) закупается у местных производителей. Но услуги всем горнодобывающим компаниям оказывают местные компании. Скорее всего, с момента подготовки настоящего исследования ситуация существенно не изменилась. Исследование с данными за 2014 - 2016 годы показало аналогичные цифры¹³. В обоих исследованиях индуцированная занятость была ниже прямой занятости, что является необычным результатом, особенно для стран с низким и средним уровнем дохода. Тот факт, что заработная плата работников на рудниках значительно выше средней, означает, что их расходы могут поддерживать большое количество работников в других секторах. Вклад горнодобывающей промышленности в занятость и местное экономическое развитие является важным вопросом, но, к сожалению, доступные открытые данные не позволяют провести углубленную оценку важности и характеристик сектора. Наличие таких данных по регионам было бы весьма полезным для планирования и реализации проектов государственных инвестиций и развития.

¹¹ *Косвенная занятость* касается тех, кто работает в других компаниях, поставляющих товары и услуги на рассматриваемую шахту или использующих ее продукцию. Эти работники являются частью цепочки поставок. *Индукцированная занятость* включает тех, кто трудоустроен в результате расходов на заработную плату работников соответствующего предприятия и, как правило, также работников поставщиков и клиентов

¹² Всемирный банк, 2005 г. Горнодобывающая отрасль как источник экономического роста в Кыргызстане. ОРП Всемирного банка, Грант МФП на формирование потенциала в управлении и менеджменте потоков доходов от горнодобывающих и природных ресурсов, г. Бишкек.

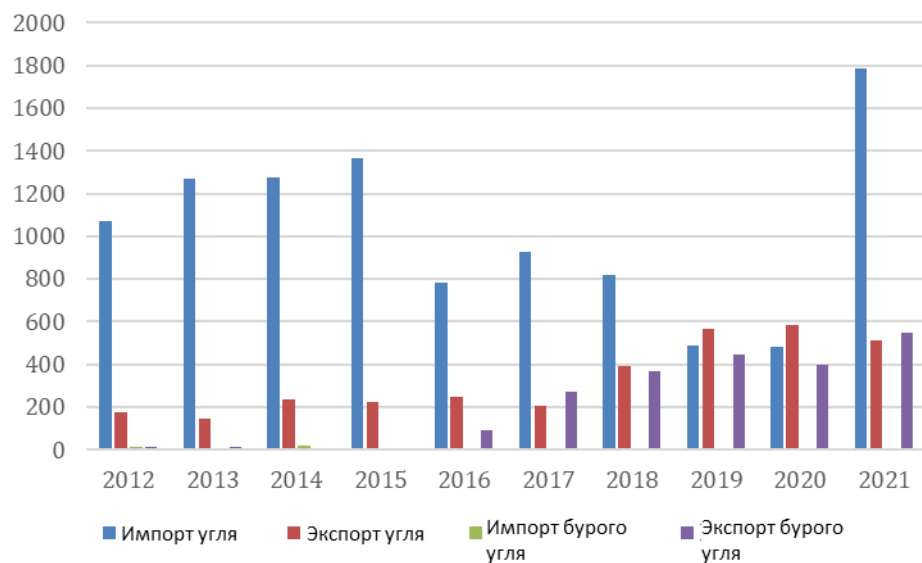
¹³ Ernst & Young, 2018 г. Производство и переработка цветных металлов. Общий вклад сектора в экономику Кыргызской Республики и влияние на нее фискальных инициатив.

Рисунок 2: Золото^{а)} и иные товары, экспортируемые из Кыргызской Республики, в млн долл. США, 2012 – 2021 гг.



^{а)} Концентраты золотых металлов, кроме концентратов серебра (Гармонизированная система, код 261690) и Золото в прочих необработанных формах, не используемое для чеканки монет (Гармонизированная система, код 710812)
 Источник: база данных ООН по статистике торговли (UN Comtrade)

Рисунок 3: Экспорт и импорта угля и бурого угля^{а)}, в тыс. тоннах, 2012 – 2021 гг.



^{а)} Уголь (Гармонизированная система, код 2701) и бурый уголь (Гармонизированная система, код 2702)
 Источник: база данных ООН по статистике торговли ООН (UN Comtrade)

Большинство компаний по добыче металлов сосредоточены на золоте. Все действующие в настоящее время рудники либо работали еще в советское время, либо разрабатывали месторождения, которые были найдены и оценены в этот период. Ни один из них не работает на основе данных недавно проведенных работ по геологоразведке. В таблице 4 представлены действующие в настоящее время горнодобывающие компании, при этом ввиду отсутствия

данных в таблицу не включены некоторые мелкие горнодобывающие компании. Как видно из таблицы, средние и крупные компании по добыче металлов принадлежат либо государству, либо иностранным инвесторам, что отражает отсутствие интереса и возможностей отечественного частного сектора, а также отсутствие источников капитала. В то же время угольные шахты и карьеры по добыче строительных материалов в основном эксплуатируются отечественными компаниями.

Таблица 4. Основные действующие рудники и текущие разработки месторождений в Кыргызской Республике

Наименование	Объем добычи	Запасы	Собственник	Описание
Месторождение «Кумтор», Джеты-Огузский район, Иссык-Кульская область	424.7 тонн золота в слитках Доре	Разведанные и вероятные запасы (январь 2021 г.): 187 тонн, при содержании золота 2,66 г/т ¹⁴	ЗАО «Кумтор Голд Компани» (Кыргызалтын)	Кумтор работает с 1996 г. Добыто 411 тон золота. В 2021 году за счет увеличения переработки запасов полезных ископаемых срок эксплуатации рудника был продлен на пять лет до 2031 года.
Месторождение «Джеруй», Таласский район, Таласская область	Официально производство начало в марте 2021 г. До 2031 г. открытым способом будет добываться 1,3 млн. тонн руды в год, продажа в виде слитков Доре. Подземная добыча в 2031-2043 годах планируется на уровне 700 000 тонн руды в год	56,7 тонн золота будет добыто открытым способом; 26,8 тонн будет добыто подземным способом	ОсОО «Альянс-Алтын», дочернее предприятие группы «Русская платина» (Россия)	Золотое месторождение Джеруй было открыто в 1968 г. Лицензия выдана в 2015 г. ¹⁵ Планируется разработка месторождения открытым и подземным способами.
Рудник «Талды-Булак Левобережный», Кеминский район, Чуйская область	Добыча началась в 2015 г. Ежегодный объем добычи золота – около 4 тонн в год ¹⁶ ; в виде концентрата экспортируется в Казахстан	64,4 тонны золота, 454.2 серебра, при среднем содержании золота 7,23 г/т и серебра 6,08 г/т	ОсОО «Алтынкен» (60% ЗиДжин Майнинг, Китай, 40% Кыргызалтын)	В период с 1963 по 1995 гг. на месторождении проводились многочисленные геологические изыскания. В 2007 г. лицензия на добычу выдана совместному предприятию «Алтынкен», созданному казахской компанией «Саммер Голд» (60%) и Кыргызалтыном (40%). В 2011 г. доля казахской компании была

¹⁴ Центерра Голд Инк. (2022 г.). Презентация по обновленной информации о руднике Кумтор 2021 г. Доступно по ссылке: <https://www.centerragold.com/operations/kumtor> (дата посещения - май 2022 г.).

¹⁵ Альянс-Алтын (без даты), «О компании». Доступно по ссылке: <http://www.alliance-altyn.kg/o-kompanii/> (дата посещения - май 2022 г.).

¹⁶ Алтынкен (без даты), «О компании». Доступно по ссылке: <http://www.altynken.kg/about/company-altynken> (дата посещения - май 2022 г.).

				реализована ЗиДжин Майнинг.
Месторождение «Ункурташ», Ала-Букинский район, Джалал-Абадская область	Планируемый ежегодный объем добычи- 4,14 тон за 18-летний срок. ¹⁷	Вероятные запасы: 12.3 Мт при содержании золота 1,7 г/т	ОсОО «Хайлэнд Эксплорейшн» (100% долей принадлежит Хайлэнд Голд Майнинг Лтд. (крупный оператор рудников в России))	Хайлэнд Голд приобрела проект «Ункурташ» у компании «Баррик Голд» в 2008 г. В настоящее время на стадии проектирования.
Месторождение «Тереккан», Чаткальский район, Джалал-Абадская область	В настоящее время добыча золота ведется на месторождении «Терек». Мощность предприятия позволяет перерабатывать 1 миллион тонн руды в год . ¹⁸	Месторождение «Терек»: 2,1 тонн золота при среднем содержании золота 2,46 г/т. Месторождение «Тереккан» : 25 тонн золота при среднем содержании золота 2,92 г/т; 23,4 тонн серебра, при среднем содержании серебра 2,73 г/т. Месторождение «Перевальное»: 6,7 тонн золота, при среднем содержании золота 9,29 г/т.	ОсОО «Эти Бакыр Терексай» (75% АО «Эти Бакыр», Турция 25% Кыргызалтын)	Совместное предприятие «Эти Бакыр Терексай» учреждено в 2015 году на базе ранее неприбыльного рудника Терексай.
Месторождение «Куру-Тегерек», Чаткальский район, Джалал-Абадская область	Золотосодержащий концентрат	98 тон золота, более 30 000 тонн меди, значительные объемы серебра	ЗАО «Кичи-Чаарат» (ОсОО «Тун Лин», Китай)	Лицензия на разведку выдана компании в 2003 г. Добыча началась в 2017 г. , а переработка золота в 2019 г.
Группа месторождений «Чаарат», Чаткальский район, Джалал-Абадская область	Слитки Доре	Месторождение «Тулкубаш»: прогнозные запасы: 1,8 тонн золота ¹⁹	ЗАО «Чаарат ЗААВ» («Чаарат Голд Холдингс, Британские Виргинские острова)	Две лицензии на группу месторождений «Чаарат» были выданы Чаарат ЗААВ: месторождения «Тулкубаш» и «Кызылташ». Тулкубаш - это открытый рудник

¹⁷ Highland Gold (2020). *Годовой отчет за 2019 г. Highland Gold Mining Limited*, Доступно по ссылке: https://russdragmet.ru/media/Annual_Reports/Highland%20Gold%20Annual%20Report%202019.pdf (дата посещения – май 2022 г.).

¹⁸ Эти Бакыр Терексай (без даты), «Добыча». Доступно по ссылке: <https://etibakirtereksay.kg/proizvodstvo/dobycha/> (дата посещения - май 2022 г.).

¹⁹ Чаарат (без даты), «Этапы реализации проекта». Доступно по ссылке: <http://chaarat.kg/investitsionnye-proekty/tulkubash/> (дата посещения – май 2022 г.).

				кучного выщелачивания, находящийся на стадии строительства.
Месторождение «Иштамберди», Ала-Букинский район, Джалал-Абадская область	Мощность переработки предприятия составляет 500 тыс. тонн руды в год. Производятся слитки Дорэ .	Оценочные запасы золота составляют 19,197 тонн ²⁰	Фулл Голд Майнинг Лтд. / Full Gold Mining Ltd. (китайская государственная корпорация «Лингбао Голд» / Lingbao Gold)	Лицензия на разработку месторождения была выдана в 2007 г. В 2014 - 2016 гг. компания экспортировала золотосодержащий концентрат в Китай для переработки. Производство золота в Кыргызстане без использования цианидов началось в декабре 2016 года.
Месторождение «Бозымчак», Ала-Букинский район, Джалал-Абадская область	6 000 тонн меди и около 1 тонны золота в концентрате в год ²¹	Медь: 140,777 тонн, золото: 22,96 тонн, серебро: 144,2 тонн	КАЗМинералс Бозымчак (Казахстан)	Добыча началась в 2015 году. С 2016 года мощность рудника и обогатительной фабрики составляет 1 млн тонн руды в год
Месторождение «Караказык», Чон-Алайский район, Ошская область	Золотосодержащий концентрат	Остаточные запасы составляют 27,9 тыс. тонн руды и 342,3 кг золота при среднем содержании золота 12,3 г/т. ²²	«Кайди» горная инвестиционная компания Лтд. (Китай)	Первоначальная разведка проводилась в 1977 – 1982 гг. годах, ОсОО «Кайди» получило лицензию на добычу золота, серебра и меди 14 февраля 2008 г. Производство началось в 2016 г.
Месторождение «Ширальджин», Бакай-Атинский район, Таласская область	Компания планирует строительство двух золотоизвлекательных фабрик для переработки 500 000 тонн руды в год	3 тонны золота при среднем содержании золота 3,9 г/т. Содержание меди в руде – 0,64%, серебра 24,97 г/т. ²³	Глобал Ширальджин Майнинг Лтд. Global Shiraldzhin Mining Ltd. (Глобал Азия Майнинг Лтд. / Global Asia Mining Ltd.)	
Месторождение «Джамгыр», Чаткальский район,	Максимальная годовая мощность переработки рудника	Запасы по состоянию на 1 января 2022 г.:	ОсОО «Вертекс Голд Компани» (Казахстан)	ОсОО «Вертекс Голд» разрабатывало месторождение с 2011

²⁰ Вестник золотопромышленника (2022 г.). *Full Gold Mining приостановила добычу на Иштамберды*. Доступно по ссылке: <https://gold.lprime.ru/news/20220504/453736.html> (дата посещения - июль 2022 г.)

²¹ КАЗМинералс (без даты), «Наша деятельность», Бозымчак. Доступно по ссылке: <https://www.kazminerals.com/ru/%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D1%8F/our-business/bozymchak/> (дата посещения - май 2022 г.)

²² Геопортал Кыргызстана (без даты), «Рудные полезные ископаемые». Доступно по ссылке: <https://geoportals-kgo.org/ore-minerals/>. (дата посещения – июль 2022 г.)

²³ Global Asia Mining (без даты). «О нас». Доступно по ссылке: <http://globalasiamining.com/global-asia-mining-ru.html> (дата посещения - май 2022 г.)

Джалал-Абадская область	в настоящее время составляет 120 тысяч тонн в год. Золотосодержащий концентрат отправляется на переработку в Казахстан	10,7 тонн золота при среднем содержании золота 6,06 г/т. ²⁴		года. В июне 2018 года ОсОО Глобал Джамгыр Майнинг / Global Jamgyr Mining LLC и Vertex Gold LLC договорились о совместном строительстве перерабатывающего завода на месторождении Джамгыр
-------------------------	--	--	--	---

Безусловно, самым значимым месторождением является «Кумтор», на долю которого приходилось около 90 процентов экспорта золота в 2020 году. Рудник был разработан как совместное предприятие между «Кыргызалтын» (100% государственная компания) и Camoco Corporations в 1993 г. В 2003 г. совместное предприятие образовало канадскую компанию Centerra Gold Inc. (которая стала публичной, а «Кыргызалтын» остался ее основным акционером), ставшая 100% владельцем компании ЗАО «Кумтор Голд Компани» (держатель 50-летней концессии на месторождение «Кумтор») и других активов в Турции, Канаде и США. С тех пор рудник и операционная компания Centerra оказались в центре споров между кыргызской стороной (Правительство Кыргызстана и Кыргызалтын) и Centerra по вопросам экологического менеджмента и разделения доходов, причем обе стороны выдвигали обвинения друг против друга, а Centerra инициировала международное арбитражное разбирательство. В конечном итоге споры были урегулированы в апреле 2022 г., и полностью государственная горнодобывающая компания «Кыргызалтын» стала полноправным владельцем рудника. Тем не менее, эти споры нанесли значительный ущерб имиджу Кыргызской Республики среди международных горнодобывающих инвесторов^{25 26}.

Горнодобывающая промышленность Кыргызстана сталкивается с двумя серьезными проблемами, от решения которых зависит, сможет ли она продолжать играть такую же важную роль в экономике Кыргызстана, как и в последние несколько десятилетий.

Во-первых, месторождение Кумтор истощается. Планируемая дата закрытия месторождения Кумтор - 2031 год²⁷, хотя текущие и запланированные программы геологоразведки могут продлить срок его эксплуатации, что, конечно, зависит от плавного перехода к новому руководству, с минимальными потерями критически важного персонала, и все нерешенные экологические вопросы будут решены удовлетворительным образом.

²⁴ Жогорку Кенеш (2022 г.). Депутаты Комитета Жогорку Кенеш по топливно-энергетическому комплексу ознакомились с деятельностью горнодобывающих компаний в Джалал-Абадской области. Доступно по ссылке: <http://kenesh.kg/ru/news/show/13171/deputati-komiteta-zhogorku-kenesha-po-tek-oznakomilis-y-s-devatelynostyvu-gornodobivayushnih-kompaniy-zhalal-abadskoy-oblasti> (дата посещения – май 2022 г.).

²⁵ Показателем того, как было воспринято это решение, является то, что рейтинговое агентство Moody's снизило кредитный рейтинг Кыргызстана до В3 с В2, заявив, что решение властей национализировать рудник «Кумтор» указывает на слабое управление и ухудшение инвестиционного климата. (Reuters, 25 января 2022 г.).

²⁶ Спор по Кумтору – не единственный, который дошел до международного арбитража. Правительство Кыргызской Республики проиграло спор с канадской компанией Stans Energy и ее кыргызской дочерней компанией, ОсОО «Кутисай Майнинг» по поводу прав на два рудника по добыче редкоземельных элементов, в которые Stans Energy инвестировала в Кыргызской Республике. Решение арбитража было объявлено в 2019 году, тем не менее истцы не смогли получить компенсацию. Последующее арбитражное решение, вынесенное в июне 2022 года, подтвердило арбитражное решение (Jus Mundi 2019, <https://jusmundi.com/fr/document/decision/en-stans-energy-corp-and-kutisay-mining-llc-v-kyrgyz-republic-ii-award-tuesday-20th-august-2019>).

²⁷ Центерра Голд Инк. (2022 г.). 2021 г. Обновленная презентация по руднику «Кумтор». Доступно по ссылке: <https://www.centerragold.com/operations/kumtor> (дата посещения - май 2022 г.).

Во-вторых, что более важно в долгосрочной перспективе, поскольку это влияет на способность кыргызской горнодобывающей промышленности компенсировать снижение добычи на Кумторе, кыргызская горнодобывающая промышленность основана на эксплуатации другого истощающегося актива, а именно на запасах геологических данных и информации, собранных в советское время. Потенциал природных ресурсов Кыргызской Республики активно изучался в ходе проведения геологических изыскания в 1950-1980-х годах в советское время. В результате такого изучения на государственный геологический баланс было постановлено около двухсот месторождений тридцати семи различных полезных ископаемых²⁸. В советский период Кыргызская ССР занимала одно из первых мест в мире по производству ртути и сурьмы. После распада Советского Союза внимание было сосредоточено на золоте. В Кыргызской Республике также имеются значительные запасы меди, олова, вольфрама и сурьмы²⁹. Наконец, многие домашние хозяйства и тепловая электростанция г. Бишкек используют уголь для отопления. Производство угля увеличилось с низкого уровня, наблюдаемого в начале 2000-х годов, и на него приходится около четверти поставок первичной энергии.

Разработка месторождений, открытых в советский период, началась, а в некоторых случаях и возобновилась, в последнее десятилетие, в основном с 2015 года. К ним относится второе по величине в стране месторождение золота «Джеруй», добыча на котором официально началась в марте 2021 года. Разработка двух других значительных золотодобывающих проектов, Талды-Булак Левобережный и Терексай, ведется совместными предприятиями государственной компании «Кыргызалтын» с китайской ЗиДжин Майнинг /ZiJin Mining (60%) и турецкой Эти Бакыр А.Ш./ Eti Bakır A.Ş. (75%), соответственно. Другие значительные проекты включают медно-серебряно-золотой рудник «Бозымчак», эксплуатируемый казахстанской компанией, ОсОО «КАЗминералс», и золото-серебряно-медное месторождение «Куру-Тегерек», эксплуатируемое ЗАО «Кичи-Чаарат» (100% принадлежит ОсОО «Тун Лин»).

Возможно, существуют иные месторождения, которые были выявлены и разведаны ранее, но рано или поздно запасы месторождений иссякнут. Тогда стране придется полагаться на новую разведку для выявления будущих рудников.

В этом контексте важно пояснить, что наличие очень подробных и исчерпывающих данных о полезных ископаемых, полученных в результате тщательных разведочных работ в советское время, не означает, что все экономически целесообразные ресурсы выявлены, а тем более оценены. Для того, чтобы предоставить основу для наших рекомендаций в последующем, необходимы некоторые пояснения.

Во-первых, точные ресурсы в конкретном месторождении или в данном географическом районе никогда не известны до тех пор, пока не будет разработано все месторождение или район. Хотя понимание процессов, ведущих к возникновению минерализованных зон, значительно улучшилось, все оценки ресурсов основаны на выводах, сделанных на основе наблюдений, и, поскольку такие наблюдения являются дорогостоящими, компромисс между стоимостью работы, необходимой для получения информации, и ожидаемое увеличение экономических ресурсов всегда приводит к менее чем совершенной информации. Именно поэтому новые месторождения полезных ископаемых часто открываются на участках, где ранее безрезультатно велась активная разведка. Примеры включают медный рудник

²⁸Проект долгосрочной и среднесрочной стратегии развития горнодобывающего сектора Кыргызской Республики (проект стратегии не был утвержден Правительством).

²⁹ Отчет ИПДО за 2015 – 2017 гг.

Вискария на севере Швеции, расположенный рядом с крупнейшим в Европе железорудным рудником, который эксплуатировался более семидесяти лет, когда было обнаружено месторождение меди в районе, который интенсивно исследовался на протяжении многих лет. Медный рудник работал с 1983 по 1996 год, когда он был закрыт из-за низких цен на медь³⁰. Рудник планируется вновь открыть в 2023 году после разведки, которая привела к значительному увеличению запасов³¹.

Во-вторых, учитывая известные исторические объемы производства, запасы, ресурсы и месторождения полезных ископаемых, геологическая формация Кыргызстана способствует нахождению крупных месторождений полезных ископаемых. Кумтор, являющийся одним из крупнейших золотых приисков в мире, является ярким свидетельством высокой перспективности страны. В странах, ранее входивших в состав СССР и где геологические знания, и разведка полезных ископаемых строились на основе российских технологий и мышления, понимали, что горнодобывающий потенциал уже установлен государством, и новые открытия невозможны, потому что все уже известно. Однако практический опыт показал, что это неправильно. Это связано с тем, что горнодобывающие компании специализируются на разведке определенных типов месторождений, обладая навыками и возможностями, недоступными для государственных геологических служб. Кроме того, при разведке в СССР применялись методы, разработанные в 20 веке, а в последние десятилетия появились новые металлогенические модели и технологии (особенно геофизические) сильно развились³². С использованием этих методов было обнаружено много месторождений в районах, ранее считавшихся истощенными или бесплодными. По этой причине, когда страны, ранее закрытые для разведки, открылись для новых проектов, в результате были открыты новые месторождения, как в случае с Монголией.

Наконец, ожидаемый рост спроса на полезные ископаемые, связанные с переходом к энергетике, такие как литий, кобальт и редкоземельные элементы, сместил акцент разведки на ранее не разведанные полезные ископаемые.

По всем этим причинам и принимая во внимание геологические особенности Кыргызстана, разумно полагать, что в стране присутствует богатый потенциал месторождений полезных ископаемых, которые еще не были обнаружены, и что разведка с использованием современных методов и ориентация на полезные ископаемые, которые ранее не были приоритетными, будут иметь хорошие перспективы на успех.

Правительство определило отсутствие разведки как одну из самых серьезных проблем в области добычи полезных ископаемых. В проекте Концепции развития геологической и горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики на 2023-2035 годы отмечается, что из-за недостатка финансирования геологоразведочных работ замедлился прирост запасов и необходимо активизировать проведение опережающих геологоразведочных работ для укрепления минерально-сырьевой базы страны, а также для стабильной и долгосрочной деятельности действующих рудников.

Однако разведка не будет проводиться, если разведочные компании не будут уверены, что они смогут возместить свои затраты на разведку. К сожалению, политическая и нормативная нестабильность привела к тому, что крупные международные горнодобывающие компании,

³⁰ <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2021/09/restarting-north-swedish-copper-mine-scales-resource-estimates>

³¹ <https://www.globenewswire.com/en/news-release/2021/09/20/2299427/0/en/Copperstone-Resources-scales-up-the-Viscaria-Project.html>

³² Публикация А. Рогальского (2019) доходчиво описывает систему классификации ресурсов, используемую в Кыргызской Республике, и горнодобывающую промышленность Кыргызстана.

проявив определенный интерес в начале 2000-х годов, не решаются делать капиталовложения. Те компании, инвестировавшие ранее, были в основном небольшими и в значительной степени пришли из стран, где режим работы схож с кыргызским: Китай, Казахстан и Россия. Интерес со стороны китайских компаний, в частности, был существенным. Так, в 2017 году, по оценкам, в горнодобывающей промышленности Кыргызстана активно работали 111 китайских компаний³³. Однако трудно найти подробную информацию из открытых источников о деятельности большинства китайских компаний. Не менее сложно найти информацию о небольших горнодобывающих проектах, финансируемых китайскими компаниями, поскольку они часто оформляются на граждан Кыргызстана³⁴.

Негативное впечатление о Кыргызской Республике как о «пункте назначения» для международных инвестиций в горнодобывающую промышленность иллюстрирует последнее ежегодное исследование Института Фрейзера³⁵, в котором страна заняла 76-е место из 84 юрисдикций по «Индексу восприятия политики»³⁶ (Казахстан занял 56-е место, а Россия - 46-е).

Почти все золото, производимое в Кыргызской Республике, аффинируется в стране, на аффинажном заводе ОАО «Кыргызалтын». С 2020 г. взимается дополнительный налог на экспорт золотосодержащего концентрата.

Влияние кризиса, обусловленного пандемией COVID-19

22 марта 2020 года Кыргызская Республика объявила о введении чрезвычайного положения в связи с пандемией COVID - 19. Официально объявленный карантин длился 47 дней и был коротким в первую очередь из-за возможных негативных последствий для малого бизнеса и уязвимых групп населения. Тем не менее, Кыргызская Республика столкнулась с самым сильным экономическим спадом в Центральной Азии: ВВП сократился на 8,6% в 2020 году, вырос уровень инфляция и государственный долг, увеличились безработица и бедность³⁷. Уровень бедности вырос на 11 процентных пунктов до 30,5%³⁸. В горнодобывающем секторе три золотодобывающие компании, принадлежащие Китаю, приостановили работу

³³ С. Фюрстенберг и К. Токтомушев, 2021 г. Золотодобыча и социальные конфликты в Кыргызстане. Университет Центральной Азии. Рабочий документ № 63.

³⁴ PeaseNexus, 2021 г. Регулирование конфликтов в горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики: вызовы и практики горнодобывающих компаний.

³⁵Опрос Института Фрейзера – это попытка оценить, как обеспеченность полезными ископаемыми и факторы государственной политики, такие как налогообложение и законодательная неопределенность, влияют на инвестиции в геологоразведку. Опрос 2021 года был разослан в электронном виде примерно 2 200 специалистам, активно работающим в горнодобывающей отрасли.

<https://www.fraserinstitute.org/studies/annual-survey-of-mining-companies-2021>

³⁶ Индекс восприятия политики – это комплексный показатель, отражающий мнения менеджеров и руководителей о влиянии политики в юрисдикциях, с которыми они знакомы. При расчете индекса учитываются все вопросы политики (например, неопределенность в отношении администрирования, интерпретации и применения существующих нормативных актов; экологические нормы; дублирование и несогласованность нормативных актов; налогообложение; неопределенность в отношении спорных земельных претензий и охраняемых территорий; инфраструктура; социально-экономические соглашения; политическая стабильность; трудовые вопросы; геологическая база данных; безопасность).

³⁷ МВФ, 2021 Кыргызская Республика. Доклад персонала МВФ по консультациям в соответствии со Статьей IV за 2019 год и пресс-релиз. Отчет МВФ по стране № 21/174. август 2021 г. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1KGZEA2021001.ashx>

³⁸ Всемирный банк (2021 г.). «Спустя год после борьбы с пандемией COVID-19 в Кыргызской Республике», 17 марта. Доступно по ссылке: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/03/17/one-year-later-in-the-kyrgyz-republic-s-battle-against-covid-19> (дата посещения - март 2022 г.).

на срок до трех месяцев из-за ограничений на границе с Китаем³⁹. Добыча на руднике Кумтор продолжалась без серьезных сбоев. Тем не менее, объем производства в добывающем секторе сократился на 22,4 процента в 2020 году⁴⁰. Инвестиции в геологоразведку снизились до одной пятой от прежнего уровня⁴¹, а занятость в горнодобывающем секторе сократилась на 38 процентов, или на 12 000 человек, в 2020 году⁴². Рост возобновился в 2021 году.

II.2. Институциональные рамки

Волнения 2020 года и конституционные изменения

Обеспокоенность, вызванная кризисом COVID-19, и предположительно сфальсифицированными парламентскими выборами, среди прочих причин, привели к народным волнениям в октябре 2020 года, что повлекло смену власти. Далее, в апреле 2021 года была проведена конституционная реформа. Ранее парламентское государство теперь является президентской республикой во главе с г-ном Садыром Жапаровым, который получил поддержку народа на президентских выборах в январе 2021 года. Будучи депутатом Жогорку Кенеша в 2010 - 2013 годах, г-н Жапаров выступал за национализацию крупнейшей горнодобывающей компании ЗАО «Кумтор Голд Компани». В 2017 году г-н Жапаров был заключен в тюрьму на 11 ½ лет за захват заложников во время одного из протестов, связанных с «Кумтором» в 2013 году, что широко воспринималось как политическое заключение. Во время беспорядков в октябре 2020 года Жапаров и несколько других политиков были освобождены из тюрьмы толпой протестующих.

В период нестабильности, вызванной октябрьскими событиями, несколько местных группировок пытались нарушить работу рудников, украсть или повредить имущество компаний. Семь золотодобывающих компаний публично сообщили о таких случаях⁴³ и приостановили работу. В ноябре 2020 года г-н Жапаров, будучи премьер-министром и исполняющим обязанности президента Кыргызской Республики, посетил пострадавшие золотые прииски в Ала-Букинском и Чаткальском районах, чтобы обсудить с местным населением экономический и трудовой потенциал, предоставляемый горнодобывающими компаниями. В том же месяце г-н Жапаров подписал Постановление Правительства, временно запрещающее лицензирование геологоразведки и разработки месторождений золота, серебра и меди. Мораторий остается в силе на дату настоящего отчета с исключением

³⁹ Акчабар (2020 г.). «КР ожидает от золотодобывающих компаний поступления на уровне 2019 года», Акчабар, 1 мая. Доступно по ссылке: <https://www.akchabar.kg/ru/news/postupleniya-ot-zolotodobyvayushih-kompanij-kyrgyzstan-ozhidaet-na-urovne-2019-goda/> (дата посещения – январь 2022 г.).

⁴⁰ Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2020 г.). *Промышленность Кыргызской Республики, 2016 – 2020 гг.* Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-promyshlennost-kyrgyzskoj-respubliki-2008-2012g/> (дата посещения - ноябрь 2021 г.)

⁴¹ Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2020 г.). *Инвестиции в Кыргызской Республике, 2016 – 2020 гг.* Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-investicii-kyrgyzskoj-respubliki-2008-2012/> (дата посещения – ноябрь 2021 г.).

⁴² Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2020 г.). *Занятость и безработица в 2020 г.* Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/publications/zanyatost-i-bezrabotica-itogi-integririvannogo-vyborochnogo-obsledovaniya-byudzheto-domashnih-hozyajstv-i-rabochej-sily-v-2013g/> (дата посещения - ноябрь 2021 г.).

⁴³ Инвестиционный портал Кыргызской Республики (2021 г.). Поддержка инвестиций и предпринимательства. Доступно по ссылке: <https://invest.gov.kg/ru/%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%BA%D0%B0-%D0%B8%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B9-%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D1%82/> (дата посещения - ноябрь 2021 г.).

для предприятий со 100% государственным участием, введенным 22 января 2022 года⁴⁴. В настоящее время частные инвесторы, заинтересованные в новых районах для проведения геологоразведочных работ, не смогут получить доступ к лицензиям, если они не договорятся о создании совместного предприятия с предприятием с государственным участием.

Кыргызская Республика – президентская республика. Согласно структуре Правительства, установленной в Конституции Кыргызской Республики 2021 года и в конституционном законе Кыргызской Республики от 11 октября 2021 года, функции надзора в горнодобывающем секторе возложены на нижеуказанные государственные учреждения:

- **Президент** является главой государства, определяющий основную внешнюю и внутреннюю политику, в т.ч. в горнодобывающем секторе. В январе 2021 года среди первых актов, принятых Президентом, Президент Жапаров подписал указ Президента № 2 о вопросах реформирования горнодобывающей отрасли. В указе предусматривается разработка нового Горного кодекса, которые заменит действующие акты, регулирующие сектор, и внедрение процесса, в соответствии с которым лицензии на месторождения общегосударственного значения будут выдаваться государственным компаниям со 100% участием государства в уставном капитале по решению Кабинета Министров. Также заявлено создание государственной компании для разработки всех крупных месторождений полезных ископаемых⁴⁵.
- **Парламент** – главный законодательный орган, принимающий законы.
- **Кабинет Министров** принимает постановления и подзаконные акты, регулирующие горнодобывающую отрасль, и реализует инвестиционные, концессионные соглашения, а также соглашения о разделе продукции в горнодобывающем секторе.
- **Министерство природных ресурсов, экологического и технического надзора** создано в 2021 году в рамках административной реформы посредством преобразования Государственного комитета по охране окружающей среды и климату Кыргызской Республики и их структурных подразделений и слияния с Государственным агентством геологии и недропользования при Министерстве энергетики и промышленности Кыргызской Республики. К функциям Министерства, помимо прочего, относится разработка и обеспечение политики в сфере охраны окружающей среды, экологии, климата, геологии и недропользования, а также обеспечение соблюдения правил и положений в сфере экологической, технической безопасности и безопасность горнодобывающей промышленности.
- **Департамент геологии и недропользования при Министерстве природных ресурсов** – ключевой государственный регулятор, ответственный за реализацию государственной политики в области геологии и недропользования. Департамент осуществляет надзор за работой Лицензионной комиссии по недропользованию, коллегиальным органом, в компетенцию которого входит рассмотрение всех вопросов, связанных с лицензированием, а также за работой Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых, коллегиальным органом, утверждающим требования к расчету запасов полезных ископаемых и

⁴⁴ Распоряжение Правительства Кыргызской Республики № 368-р от 12 ноября 2020 года.

⁴⁵ Указ Президента № 5 от 29 января 2021 года.

подтверждающим расчет и классификацию запасов полезных ископаемых и ресурсов.

К другим функциям Департамента относятся:

- привлечение инвестиций в сектор разработки и добычи;
 - разработка политик и проектов нормативных правовых актов в сфере горнодобывающей промышленности;
 - продвижение новых технологий;
 - выдача, приостановление и отзыв лицензий и осуществление мониторинга за соблюдением лицензионных требований;
 - управление государственным балансом запасов руд⁴⁶;
 - проведение экспертизы технической документации для целей изучения, разведки, добычи, ликвидации, закрытия рудников и иных работ для обеспечения их соответствия рациональному использованию недр и требований к технической безопасности;
 - изучение годовых отчетов и рабочих планов горнодобывающих и геологоразведочных компаний;
 - расчет различных платежей за недропользование, включая плату за удержание лицензий, аукционные и тендерные сборы, сбора за пользование недрами.
- **Министерство экономики и коммерции** разрабатывает экономическую, торговую, экспортную, инвестиционную, налоговую, таможенную политики и политику в области социального страхования (пенсии) Кыргызской Республики. К другим функциям министерства относятся выдача экспортных лицензий, включая лицензии на экспорт металла, управление государственными казначейскими операциями и распределение доходов.
 - **Государственная налоговая служба** – исполнительный орган Министерства финансов, ответственный за сбор налогов, в т.ч. налогов на недропользование как, например, бонусы и роялти.
 - **Фонд государственного имущества** при Кабинете Министров (Министерство финансов) представляет Кыргызскую Республику как акционера в предприятиях с государственным участием (ПГУ), назначает соответствующих руководителей ПГУ и может проверять отчеты ПГУ и их структурных подразделений.
 - **Местные государственные администрации** – областные органы исполнительной власти при Президенте и Кабинете Министров, обеспечивающие координацию между региональными отделениями различных органов власти и реализацию делегированных полномочий на соответствующих территориях. Местные государственные администрации отвечают за привлечение инвестиций, участие в аукционах и конкурсах на право пользования недрами, организацию общественных

⁴⁶ Данный термин используется в нормативных правовых актах Кыргызской Республики и относится к системе записей, формирующих основу для ежегодного учета запасов полезных ископаемых страны с учетом существующих запасов и истощенных объемов. Данные записи основываются на данных и отчетах, представленных компаниями, занимающимися геологоразведкой и разработкой.

слушаний при проведении ОВОС проектов по разведке и добыче полезных ископаемых на соответствующих территориях;

- **Органы местного самоуправления - муниципальные органы самоуправления**, ответственные за укрепление общественных отношений, предоставление прав на земельные участки, выдачу согласия недропользователям на проведение поисковых и разведочных работ, участие в принятии решений по аукционам и конкурсам на предоставление прав недропользования, представляя интересы своих территорий, участие в рекультивации земель, консервации и закрытии шахт и т.д.
- **Государственный проектный институт по землеустройству «Кыргызгипрозем»**, ответственный за рассмотрение и оценку земель для целей недропользования, выдачу экспертных заключений, необходимых для разработки проектов, расчет затрат на рекультивацию земель, проведение ОВОС, определение административного местоположения лицензионных участков для целей распределения платы за удержание лицензий между правительствами нижнего уровня, лесными ведомствами и другими владельцами земель).

Предприятия с государственным участием и их роль в горнодобывающем секторе Кыргызской Республики

Государство играет центральную роль в политике Кыргызстана в сфере горнодобывающего сектора. Очевидно, что дебаты по Кумтору сыграли свою роль. Однако в последние годы акцент на государственном влиянии и предприятия с государственным участием значительно усилился, и можно утверждать, что он достиг такой степени, что является одной из основных причин нежелания иностранных инвесторов рассматривать возможность создания предприятий в Кыргызской Республике.

В горнодобывающем секторе Кыргызстана работает ряд предприятий с государственным участием (ПГУ), включая:

- государственные предприятия, которые создаются и на 100% принадлежат государственному органу, часто Регулятору в сфере горнодобывающего сектора;
- коммерческие компании с долей государственной собственности (акционерные общества, ОсОО), где 100% или менее акций/долей принадлежат государству или другой государственной структуре;
- новые организации, созданные во исполнение Указа Президента № 5 от 5 августа 2021 г.

Государственные предприятия

Существует несколько государственных предприятий, которые преимущественно предоставляют услуги недропользователям. Некоторые государственные предприятия также владеют лицензиями и/или долями в частной компании совместно с частными инвесторами:

- Государственное предприятие «Кыргызгеология»⁴⁷

⁴⁷ Государственное предприятие «Кыргызгеология» было учреждено в 2021 году посредством слияния следующих организаций:

- Северо-кыргызская геологическая экспедиция при Государственном агентстве геологии и минеральных ресурсов при Правительстве Кыргызской Республики;

- Государственное предприятие «Кыргызкомур» при Министерстве энергетики и промышленности Кыргызской Республики;
- «Центральная лаборатория» государственное предприятие при Государственном агентстве геологии и природных ресурсов при Правительства Кыргызской Республики;
- Учреждение проектно-исследовательский центр «Кен-Тоо».

Вышеуказанные государственные предприятия, созданные государственным Регулятором в сфере горнодобывающего сектора, в основном правопреемники предприятий советского периода, которые выполняли геологоразведочные работы, лабораторные исследования и т.д. на основании приказа (так называемый «госзаказ»). После распада Советского Союза эти предприятия стали самостоятельными организациями, создаваемыми и финансируемыми государственным Регулятором в сфере горнодобывающего сектора или другими соответствующими государственными органами. Большинство этих организаций имеют право на получение прав на недропользование и/или выступают в качестве поставщика услуг в горнодобывающем секторе; однако, из-за отсутствия профессионального руководства и сотрудников, современного оборудования и надлежащего финансирования, они часто не конкурентоспособны по сравнению с частными компаниями, предоставляющими аналогичные услуги.

В целом, как указано в недавнем отчете Всемирного банка, законодательство Кыргызской Республики, регулирующее деятельность предприятий с государственным участием, фрагментировано и регулируется многочисленными правовыми актами, иногда противоречащими друг другу. Кыргызские ПГУ действуют в различных правовых формах, что отражает историю законодательства и текущую эволюцию от плановой к рыночной экономике⁴⁸.

23 апреля 2021 года Кабинет Министров реорганизовал «Кыргызгеологию» путем слияния шести государственных предприятий в единую компанию с основной целью разведки и разработки крупнейших месторождений полезных ископаемых в Кыргызской Республике, а 9 февраля 2022 года Правительство стало единственным акционером компании⁴⁹.

Коммерческие организации с прямым или косвенным участием государства

Следующие коммерческие организации, занимающиеся геологоразведкой, разработкой и/или переработкой полезных ископаемых, находятся полностью или частично в государственной собственности:

- ОАО «Кыргызалтын», компания со 100% участием государства, осуществляющая деятельность по разработке, добыче и аффинажу/переработке⁵⁰;
- Хайдарканское ртутное акционерное общество, компания с 99,99% участием государства;

-
- Кыргызская методическая экспедиция геолого-экономических исследований при Государственном комитете промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики;
 - Государственное предприятие «Южно-кыргызская геологическая экспедиция»;
 - Государственное предприятие «Кыргызская геофизическая экспедиция»;
 - Государственное предприятие «Кыргызская комплексная гидрогеологическая экспедиция» при Государственном агентстве геологии и минеральных ресурсов при Правительстве Кыргызской Республики;
 - Бишкекский опытно-экспериментальный завод горноразведочной техники.

⁴⁸ Всемирный банк, 2021 г. Кыргызская Республика: Комплексная оценка предприятий с государственным участием.

⁴⁹ <https://register.minjust.gov.kg/register/Public.seam?publicId=82058>

⁵⁰ Кыргызалтын (без даты). Доступно по ссылке: <http://kyrgyzaltyn.kg/>. (дата посещения - ноябрь 2021 г.).

- ОсОО «Алтынкен», кыргызско-китайское совместное предприятие ОАО «Кыргызалтын» (40%) и Зиджин Майнинг (60%), разрабатывающее золотое месторождение Талдыбулак Левобережный;
- ОсОО «Эти Бакыр Терексай», кыргызско-турецкое совместное предприятие ОАО «Кыргызалтын» (25%) и Эти Бакыр / Ченгиз Холдинг (75%), осуществляющее разработку и добычу золотых месторождений Терексай;
- ОсОО «Макмал Голд Компани», кыргызско-китайское совместное предприятие ОАО «Кыргызалтын» (34%) и Мансон Груп (66%), осуществляющее разработку и добычу месторождений, строительство фабрики.

Роль государственных финансовых организаций – банков в горнодобывающем секторе

В соответствии с Законом о недрах, недропользователи должны ежеквартально откладывать средства на рекультивацию земель. До изменений, внесенных в Закон о недрах 26 июня 2021 года № 81, недропользователи имели право выбирать, в каком банке открывать такой специальный счет. После внесения изменений в Закон о недрах в июне 2021 года недропользователи могут открывать специальные счета только в банках, определенных Кабинетом Министров Кыргызской Республики. В настоящее время Кабинет Министров определил, что средства на рекультивацию должны перечисляться и храниться в одном из двух государственных банков ОАО «РСК»⁵¹ и ОАО «Айыл Банк»⁵².

Недавние изменения, касающиеся управления горнодобывающим сектором

Новый Кабинет Министров инициировал реформы, которые приведут к серьезным изменениям в работе горнодобывающего сектора. Их можно резюмировать следующим образом:

- Существенное увеличение фискальной нагрузки отрасли;
- Дальнейший переход к государственной собственности на горнодобывающие активы;
- Более амбициозный подход к роли отрасли в местном развитии.

Некоторые изменения уже внесены, в то время как другие ожидаются и/или обсуждались в контексте работы над новым Горным кодексом. Хотя направление политики кажется ясным, многие детали еще предстоит определить. Некоторые из наиболее важных приведены ниже.

С июля 2022 года Правительство требует не менее 30 процентов государственного капитала для компаний, желающих получить лицензии через тендеры и аукционы на разработку месторождений золота и серебра. При этом горнодобывающие компании должны приобретать «не менее 80 процентов товаров и услуг на территории Кыргызской Республики, за исключением обязательств по международным договорам, вступившим в силу для Кыргызской Республики, а также в случаях, когда такие товары или услуги не производятся на территории Кыргызской Республики». Не менее 90 процентов работников от общей штатной численности, привлекаемых к работе на территории Кыргызской Республики, должны быть гражданами Кыргызской Республики, если иное не предусмотрено нормами международных договоров, вступивших в силу для Кыргызской Республики.

26 октября 2022 года Президент подписал указ о введении временного запрета сроком на шесть месяцев на вывоз из Кыргызской Республики золотосодержащих руд и

⁵¹ Банк со 100-процентным участием государства. Более подробная информация представлена на вебсайте: www.rsk.kg

⁵² Банк со 100-процентным участием государства. Более подробная информация представлена на вебсайте: www.ab.kg

золотосодержащих концентратов, добытых и произведенных на территории Кыргызской Республики. ОАО «Кара-Балтинский горнорудный комбинат» получило эксклюзивное право на переработку золотых руд и золотого концентрата, добытых и произведенных на территории Кыргызской Республики. В январе 2023 года ОАО «Кара-Балтинский горнорудный комбинат» инициировало процедуру банкротства.

18 ноября 2022 года Министерство экономики и коммерции направило в Жогорку Кенеш пакет поправок в Налоговый кодекс. Предлагаемые инициативы включают введение специфического подоходного налога (вместо общего подоходного налога) от добычи таких металлов, как медь, серебро, ртуть, сурьма, вольфрам и олово (по аналогии с отраслевым налогом на золото). Пакет поправок должен быть рассмотрен до второго чтения в парламенте.

В декабре 2022 года вопрос о ликвидации холдинга «Наследие великих кочевников» рассматривался в Парламенте. Примечательно, что Холдинг владел как минимум 4 лицензиями на геологическое изучение стратегических месторождений страны и после поглощения получил контроль над Кумтором. Сейчас «Кумтор» управляется государственным ОАО «Кыргызалтын».

14 декабря 2022 года Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики вынесло на общественное обсуждение Проект Концепции развития геологической и горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики на 2023-2035 годы.

24 января 2023 года Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора вынесло на общественное обсуждение проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (Закон Кыргызской Республики «О недрах», Закона Кыргызской Республики «О залоге»)». Министерство предложило запретить передачу лицензии на недропользование в залог третьему лицу.

II.3 Законодательная база

Большинство нормативных правовых актов в горнодобывающей сфере (законы, указы, постановления, распоряжения) принимаются Президентом, Парламентом и Кабинетом Министров Кыргызской Республики. Органы местного самоуправления имеют ограниченные законодательные функции, в основном связанные с управлением местными вопросами, и, как правило, не принимают местных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность недропользователей.

В дополнение к законодательным актам, необходимо отметить, что Кыргызская Республика является участницей международных договоров и международных организаций. Как член Евразийского экономического союза (ЕАЭС) Кыргызская Республика заключила ряд договоров ЕАЭС, затрагивающих деятельность недропользователей (например, безопасность, занятость, экспорт и импорт товаров и услуг, лицензирование и т.д.). ЕАЭС гарантирует свободное передвижение товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведение скоординированной, согласованной и общей политики в экономических секторах пяти государств-членов: Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации

Основные нормативные правовые акты

Конституция Кыргызской Республики (2021 г.) устанавливает исключительную собственность государства на недра. Согласно Конституции земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, пастбища, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики и находятся под контролем и особой охраной государства⁵³.

Закон «О недрах» (2018 г.) остается основным законодательным актом для управления горнодобывающим сектором. Закон о недрах регулирует такие вопросы, как право собственности на полезные ископаемые, геологическую информацию, функции и обязанности различных государственных и местных органов власти, а также недропользователей. Закон о недрах также устанавливает порядок получения прав на недропользование, включая предоставление различных видов прав на недропользование, основания для временного приостановления и аннулирования лицензий, передачи, залога лицензий на недропользование, общие требования, применимые к старательской и мелкокомасштабной добыче, социальные пакеты, права на земельные участки и их реабилитацию, а также требования по закрытию рудников.

По историческим причинам законодательство имеет некоторые необычные особенности. Некоторые из наиболее важных положений отражают ситуацию с кадастром хорошо разведанных, но еще не добытых месторождений полезных ископаемых, унаследованных от геологических исследований советского периода⁵⁴. Соответственно, вместо того, чтобы сосредоточиться на стадии разведки и перехода от разведки к разработке месторождения, как это происходит в большинстве других юрисдикций, основной упор делается на процесс передачи операционным компаниям права на разработку выявленных месторождений полезных ископаемых, права на которые принадлежат государству. Необходимым условием для работы этой системы является то, что подземные минеральные ресурсы полностью известны, а роль государства заключается в распределении известных минеральных ресурсов. В отличие от этого, либеральная система, основанная на системе лицензирования по правилу первой заявки, предполагает, что геологический потенциал неизвестен, поэтому для выявления неоткрытых ресурсов необходимо проводить поисково-оценочные работы. Правительство, вместо того чтобы распределять ресурсы, выделяет эксклюзивные права компаниям частного сектора на инвестирование в поисково-оценочные работы с высокой степенью неопределенности результатов. Таким образом, для геологической разведки полезных ископаемых необходим рисковый капитал. В этой системе рисковый капитал необходим для разведки полезных ископаемых. Как утверждается в этом отчете, Кыргызская Республика исчерпывает потенциал своей существующей системы, и будет чрезвычайно сложно поддерживать добычу полезных ископаемых на уровне, близком к нынешнему, без изменения системы.

Налоговый кодекс (2022) устанавливает налоговый режим для всех предприятий, включая горнодобывающие компании. За исключением ОАО «Кумтор Голд Компани», для которого в рамках первоначального инвестиционного соглашения, подписанного в 1993 году, были согласованы специальные налоговые условия, все остальные геологоразведочные и

⁵³ Статья 16 Конституции Кыргызской Республики.

⁵⁴ В исследовании Всемирного банка от 2005 г. упоминается, что было выполнено бурение участков общей протяженностей более 7400 км и вырыто более 8 млн м³ траншей (Всемирный банк, 2005 г. Горнодобывающая промышленность как источник экономического роста в Кыргызстане. ОРИ Всемирного банка, Грант IDF для создания потенциала в области управления и управления потоками доходов в горнодобывающей промышленности и природных ресурсах, г. Бишкек).

горнодобывающие компании подчиняются обычному налоговому режиму. Помимо обычных налогов, которые могут применяться к геологоразведочным и горнодобывающим компаниям, существуют специальные налоги, применимые к геологоразведочным и горнодобывающим компаниям.

- *Бонусы* - это разовые платежи за право заниматься разведкой и разработкой недр. Бонус выплачивается при получении лицензии, увеличении площади лицензии или запасов или смене собственника владельца лицензии. Ставки бонусов устанавливаются постановлением Кабинета Министров и зависят от размера лицензионного участка (для лицензий на разведку) и величины запасов, оцененных по утвержденной методике (для лицензий на добычу).
- *Роялти* - это регулярные платежи за право заниматься производством и/или добычей (извлечением) подземных вод, минеральных ресурсов, нефти и газа и т.д.
- *Подходный налог для производителей золота* - деятельность, связанная с добычей и продажей золотоносной руды, золотосодержащего концентрата, золотого сплава и аффинированного золота, облагается специальным «подходным налогом», который представляет собой разновидность прогрессивного роялти. Компании, уплачивающие этот налог, не платят обычные налоги на прибыль.

Кодекс о неналоговых доходах (2019 г.) устанавливает виды и порядок уплаты обязательных платежей, за исключением налогов. К неналоговым платежам, подлежащим уплате недропользователями, относятся

- *Сбор за удержание лицензии* - это регулярный платеж, который уплачивается ежегодно в течение первого года владения лицензией, а затем ежеквартально. Размер платы за удержание лицензии зависит от вида права пользования недрами (поиск, разведка, разработка), вида полезных ископаемых и размера лицензионного участка. Размер сбора со временем увеличивается, чтобы удержать владельцев лицензий от излишнего удержания лицензий⁵⁵. В сентябре 2021 года Кабинет Министров резко увеличил размер платы за удержание лицензий. Самые высокие ставки были применены к компаниям, занимающимся поиском и разведкой полезных ископаемых.
- *Отчисления на развитие, содержание инфраструктуры местного значения и реализацию мероприятий в соответствии с программами социально-экономического развития территорий*. Платеж (2% от выручки, полученной от реализации полезных ископаемых, без учета косвенных налогов) осуществляется недропользователями, осуществляющими разработку месторождений полезных ископаемых. Платежи распределяются между сельскими, районными и областными фондами и бюджетами⁵⁶.

Земельный кодекс (1999 г.) охватывает аспекты, связанные с владением и использованием земельных участков, описывает функции и обязанности государственных и местных органов власти, землевладельцев и землепользователей, категории земель, используемых в Кыргызской Республике (сельскохозяйственные и несельскохозяйственные (земли населенных пунктов, особо охраняемых территорий, транспорта, промышленности и

⁵⁵ Глава 31, Кодекс «О неналоговых доходах» от 10 августа 2018 года № 90.

⁵⁶ Глава 46, Кодекс «О неналоговых доходах» от 10 августа 2018 года № 90.

обороны)), включая требования и порядок получения прав землепользования для целей недропользования.

Помимо Земельного кодекса, подробные положения о получении прав пользования земельными участками для целей разведки и добычи полезных ископаемых содержатся в **Положении «О некоторых вопросах предоставления прав землепользования для целей недропользования»**, утвержденном Постановлением Правительства от 15 декабря 2017 года № 810.

Закон «Об охране окружающей среды» (1999 г.) устанавливает механизмы, с помощью которых Правительство сохраняет экосистему. В Кыргызской Республике посредством таких механизмов устанавливаются нормативы для загрязняющих веществ, платы и виды наказаний за нарушения, а также особая охрана государственных природных заповедников

Закон об экологической экспертизе (1999 г.) определяет принципы и порядок проведения экологической экспертизы, а также содержит перечень документов, которые должны быть рассмотрены Правительством и общественностью до начала работ на руднике.

Положение о рекультивации земель, нарушенных в процессе пользования недрами (2017 г.), регулирует закрытие рудников, соответствующие сборы и приемку рекультивированных земель, мониторинг после рекультивации. Следует отметить, что, в отличие от практики большинства стран, нормативные акты и процессы, касающиеся управления окружающей средой и рекультивации/восстановления, разделены

Ожидаемые законодательные реформы в горнодобывающей отрасли: новый Горный кодекс

В соответствии с рекомендациями Президента Жапарова, изложенными в Указе Президента № 5, Кабинет Министров Кыргызской Республики находится в процессе разработки нового Горного кодекса, который должен содержать и кодифицировать все соответствующие законы и подзаконные акты, регулирующие деятельность недропользователей.

Ожидалось, что Кабинет Министров представит проект Горного кодекса на рассмотрение и утверждение в Парламент до 1 июня 2021 года. Была сформирована официальная рабочая группа с участием представителей Департамента геологии, государственных предприятий, недропользователей, ассоциаций недропользователей. Рабочая группа под руководством Департамента геологии разработала и представила на общественные слушания проект Горного кодекса в мае 2021 года. Однако с лета 2021 года работа над проектом Горного кодекса была временно приостановлена в связи с реструктуризацией Департамента геологии и разработкой двух или трех альтернативных проектов различными формальными и неформальными группами разработчиков. На работу над проектом Горного кодекса также повлиял ряд изменений в законодательстве, которые были внесены отдельно в 2021 году. В настоящее время неясно, когда и будет ли принят новый Горный кодекс.

III. Результаты ДГС

В настоящем разделе вкратце представлены основные заключения ДГС. Результаты обобщены в панели индикаторов (Рис. 4), где представлен обзор показателей эффективности горнодобывающего сектора наряду с цепочкой стоимости добывающих отраслей, а также

структура управления сектором. Каждая строка панели индикаторов состоит из одного или более показателей, а каждый показатель оценивается на основе пакета вопросов, включенных в анкеты⁵⁷. Более подробная информация по каждому показателю (т.е. исходные вопросы и их оценка в баллах) представлена отдельно в Приложении II.

Проведение ДГС в случае с Кыргызской Республики выявило два основных набора проблем, являющихся следствием текущих условий в стране.

Во-первых, вопросы в анкете не всегда в достаточной мере учитывают особенности кыргызского законодательства, а также тот факт, что в основе законодательства лежат советские подходы к государственной политике. Многие вопросы касаются формальных процедур, к примеру, обязаны ли органы власти принимать решения в течение установленного срока, но в то же время более широкие вопросы упускаются. Так, к примеру, для осуществления отдельных видов деятельности требуется получение разрешения (а в некоторых странах такие виды деятельности автоматически разрешены). Учитывая наличие многих вопросов, касающихся формальных процедур, высокие баллы по отдельным вопросам могут «скрывать» неэффективность политики.

Во-вторых, за последние два года в Кыргызской Республике был принят ряд важных нормативно-правовых изменений. Это означает, что оценки, основанные на первичных данных, были осложнены необходимостью пересмотра оценок в процессе работы. Приложены все усилия для того, чтобы первичные оценки основывались на актуальной информации. Однако в случаях, когда оценка основывается на ответах анкеты, после внесения изменений в нормативные правовые акты, зачастую невозможно вернуться к одному и тому же респонденту. Как следствие, такие ответы формируют значительный источник ошибок, поскольку процесс сбора ответов растянулся более чем на год. Более того, даже если интервью проводилось после всех последних изменений в нормативно-правовом регулировании, не было возможности убедиться, что респондент был проинформирован об этих изменениях или что его ответы отражают новую ситуацию, а не обобщенное мнение на долгосрочную перспективу.

С учетом вышеуказанных оговорок, обзор показывает, что оценки сгруппированы в середине, нет ни одной «очень высокой» оценки и только одна «очень низкая»⁵⁸. В следующих разделах мы подробно рассмотрим каждый параметр и представим анализ проблем по каждому параметру, а также обсудим основные причины, лежащие в основе результатов. Панель индикаторов можно рассматривать с двух разных точек зрения: горизонтально и вертикально. С вертикальной точки зрения оценка состоит из трех тематических блоков:

1. Структура управления горнодобывающим сектором – блок, в котором оценивается политика сектора, диалог в секторе, функции и обязанности, а также межведомственная координация;
2. Исполнение де-юре – блок, включающий законодательство, правила и нормативные акты на пяти этапах цепочки создания стоимости в добывающей промышленности; и

⁵⁷ Баллы для каждого элемента структуры управления сектором определяются на основе набора соответствующих вопросов. В Приложении II представлен полный перечень вопросов, лежащих в основе каждого элемента, а также дезагрегированные баллы по каждому вопросу.

⁵⁸ Оценка «Очень высокий», «Высокий», «Низкий» и «Очень низкий» обозначают соответствующий квартиль возможных значений (от самого высокого до самого низкого по шкале 1-4, используемой в инструменте ДГС), в который попал средний балл.

3. Исполнение де-факто - блок, рассматривающий исполнение норм действующего законодательства и деятельность соответствующих ведомств на пяти этапах цепочки создания стоимости в добывающей промышленности.

Рисунок 4: Панель индикаторов Диагностики горнодобывающего сектора (ДГС)

Диагностика горнодобывающего сектора					
Система управления горнодобывающим сектором					
Отраслевая политика	Диалог с представителями сектора	Функции и обязанности	Межведомственная координация		
II. Цепочка создания стоимости добывающей отрасли					
	Договоры, лицензии и разработка	Горные работы	Налогообложение горнодобывающей отрасли	Управление доходами и распределение	Воздействие на местном уровне
Исполнение де-юре	Правила выдачи лицензий, надзор и передача лицензии	Законодательство / процессы в сфере горнодобывающей отрасли, земельные участки / компенсации / переселение, управлению социально-экологическими воздействиями, поддержка старательской добычи и разработки мелких месторождений, ОТиТБ и закрытие рудника	Налоговая политика и правила налогового администрирования	Распределение доходов и правила налогово-бюджетной стабилизации	Местное содержание, занятость, взаимодействие с населением, корпоративная социальная ответственность и социальные вопросы
Исполнение де-факто	Сбор/ хранение геологической информации и эффективная выдача лицензий и управление лицензиями	Законодательство / процессы в сфере горнодобывающей отрасли, земельные участки / компенсации / переселение, управлению социально-экологическими воздействиями, поддержка старательской добычи и разработки мелких месторождений, ОТиТБ и закрытие рудника	Администрирование налогов в сфере недропользования и аудит	Распределение доходов и правила налогово-бюджетной стабилизации, и прозрачность поступлений от недропользования-практика	Развитие местных поставщиков, трудоустройство, взаимодействие с населением, корпоративная социальная ответственность и социальные вопросы
Баллы:	Очень низкий (1.00-1.75)	Низкий (>1.75- 2.50)	Высокий (>2.50-3.25)	Очень высокий (>3.25 – 4.00)	

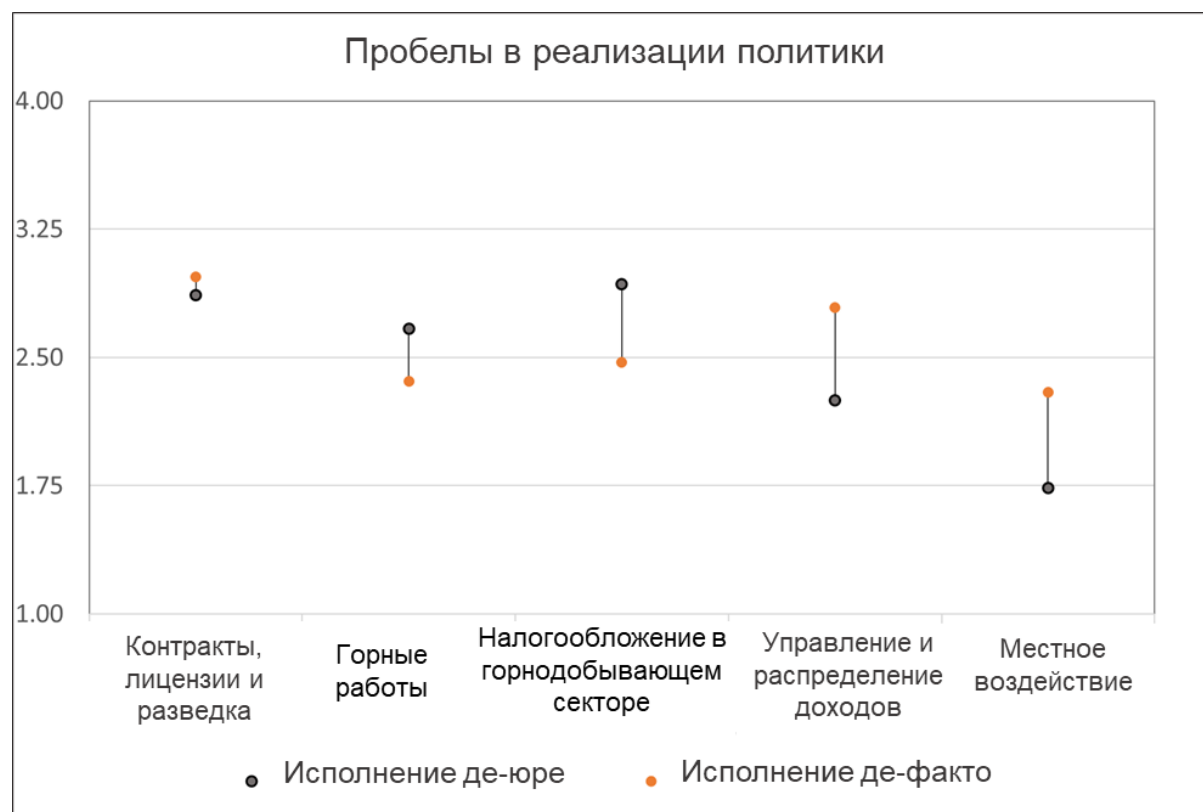
Панель индикаторов демонстрирует следующее:

- Касательно структуры управления сектором, несмотря на достаточно надлежащее распределение институциональных «Функций и обязанностей», отмечаются слабые моменты в «Отраслевой политике», «Отраслевом диалоге» и «Межведомственной координации».
- С точки зрения эффективности де-юре, нормативная правовая база представляется наиболее сильной на первых трех этапах цепочки создания стоимости и слабой, когда речь идет об «Управлении и распределении доходов» и, в частности, о «Местном воздействии».
- С точки зрения эффективности де-факто, наиболее сильные связи наблюдаются в «Лицензиях» и «Управлении и распределении доходов», а остальные три этапа цепочки создания стоимости ДО оцениваются как «низкие».

Другое прочтение оценки, обобщенной в вышеприведенной таблице, дает агрегированный горизонтальный обзор каждого из пяти этапов цепочки создания стоимости в добывающей промышленности (см. Рис. 5). Общие показатели наиболее высоки на этапе лицензирования и налогообложения, несколько слабее показатели на этапе «Горные работы». Показатели в отношении «Распределения и управления доходами» и, в частности, «Воздействие на местное население» являются наиболее слабыми - в частности, в отношении исполнения де-юре.

Оценив отдельно исполнение де-юре и исполнение де-факто, инструмент ДГС дает оценку так называемого пробела в реализации, т.е. разрыва, который существует между законодательной базой и практическим исполнением норм законодательства. Для Кыргызской Республики разрыв в реализации относительно невелик на всех пяти трех этапах цепочки создания стоимости ДО. На первом, четвертом и пятом этапах исполнение де-факто на самом деле сильнее, чем лежащая в его основе законодательная база, что указывает на некоторые возможности для улучшения последней. На втором и третьем этапах цепочки создания стоимости ДО показатели исполнения де-юре выше, чем показатели исполнения де-факто. То есть, несмотря на наличие возможности улучшить исполнение норм действующего законодательства, такая возможность ограничена. Уже отмечалось, что существующее направление политики, заложенное в законодательной базе, может оказаться неэффективным. Это означает, что вместо того, чтобы улучшать реализацию базы, любые реформы должны быть направлены на то, чтобы сделать саму базу более соответствующей нынешним условиям.

Рисунок 5: Пробелы в реализации согласно ДГС



IV. Оценка структуры управления сектором

Изучение панели индикаторов и анализ пробелов в предыдущем разделе дают представление об эффективности деятельности сектора де-юре и де-факто, но не дают конкретной информации о сильных и слабых сторонах, выявленных в ходе ДГС. В данном и следующем разделах представлен более детальный взгляд на структуру управления сектором и эффективность работы (исполнения) вдоль цепочки создания стоимости ДО, включая определение потенциальных направлений для улучшения. Следующее обсуждение начинается со структуры управления сектором (Рис. 6).

Рисунок 6: Структура управления по ДГС

Структура управления горнодобывающим сектором (2.57)			
Отраслевая политика (2.19)	Диалог с представителями отрасли (2.42)	Функции и обязанности (3.19)	Межведомственная координация (2.48)

Структура управления горнодобывающим сектором Кыргызстана получила среднюю общую оценку - чуть выше средней величины возможных оценок. Из четырех аспектов структуры управления сектором, которые рассматриваются в рамках ДГС, распределение функций и обязанностей в секторе получило наивысшую оценку, в то время как остальные три аспекта получили оценки чуть ниже среднего уровня.

Отраслевая политика (2.19)

Не существует общедоступной, утвержденной стратегии горнодобывающего сектора. В недавно принятом **Национальной программе развития Кыргызской Республики на 2021 - 2026 годы** (НПР) горнодобывающий сектор указан в числе трех приоритетных направлений экономического развития Кыргызской Республики. Согласно НПР, в течение следующих пяти лет могут произойти значительные изменения в действующей законодательной базе горнодобывающего сектора: Правительство планирует разработать новый Горный кодекс, улучшить экологическое законодательство в соответствии с международными стандартами, обеспечить благоприятные условия для государственных горнодобывающих компаний, пересмотреть все лицензионные соглашения и пересмотреть распределение налогов между центральным и местным бюджетами. Но, несмотря на то, что в последнее время дебаты о новом Горном кодексе проходили публично, не было ясности относительно целей и стратегий Правительства в отношении горнодобывающего сектора. Согласно информации, полученной в ходе проведения интервью, и ответам на вопросы анкеты, отмечается существенная критика политики сектора со стороны отрасли и гражданского общества, причем и те, и другие оценивают политику ниже среднего. Судя по комментариям, отсутствие прозрачности рассматривается как основная проблема. Важное замечание, полученное от представителей отрасли, заключается в том, что «в последнее время при инициировании проектов нормативных актов они зачастую принимаются без необходимых финансово-экономических расчетов, без проведения анализа регулятивного воздействия, без достаточного обоснования или учета замечаний, выявленных в ходе

общественного обсуждения, как того требует Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республике». Больше всего опрошенные компании жаловались на политическую нестабильность и отсутствие стратегического видения развития горнодобывающего сектора. По их мнению, отсутствие рационального долгосрочного видения развития горнодобывающего сектора является первопричиной частых хаотичных изменений в регулировании, как следствие, необходимо разработать стратегический документ с участием частных компаний для учета перспективных воздействий на экономику и инвестиционную привлекательность страны.

Международный деловой совет (отраслевая ассоциация) подготовил пакет рекомендаций для проекта Кодекса в 2022 году, но эти предложения не обсуждались широко. В декабре 2022 года Правительство опубликовало «Проект Концепции развития геологической и горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики на 2023-2035 годы». В документе рассматриваются некоторые опасения, высказанные отраслевыми организациями и организациями гражданского общества, в том числе необходимость дополнительных исследований и совершенствования процессов управления окружающей средой и консультаций с местными сообществами. Поскольку это концептуальный текст, он содержит мало деталей. Предположительно, детали будут проработаны на основе реакции на концептуальный документ.

Все новые горнодобывающие предприятия разрабатывают месторождения, которые либо были в эксплуатации еще в советское время, либо были найдены и оценены в тот период. Ни одно из них не основано на недавних поисково-оценочных работах, а поисково-оценочные работы, особенно на новых месторождениях, практически не ведутся. Такая ситуация, вызывающая обеспокоенность с точки зрения долгосрочного выживания отрасли, усугубляется тем, что законодательство является менее чем привлекательным для инвесторов, ищущих новые месторождения. Поскольку существовал запас более или менее готовых к разработке горнорудных активов, которые могли удовлетворить спрос со стороны иностранных инвесторов и обеспечивали устойчивый рост числа горнодобывающих предприятий, необходимость изменения законодательства практически не ощущалась. Право на работу на месторождениях могло быть предоставлено государством, и не было необходимости вдаваться в подробности того, как законодательство может способствовать активной геологоразведке, что повлияло на законодательство четырьмя способами:

- права на полезные ископаемые рассматривались как государственные активы, которыми Правительство может свободно распоряжаться и взимать за них плату, а не как права частной собственности;
- важная роль компаний с государственным участием в разработке месторождений рассматривалась как позиция по умолчанию, а не как то, что должно быть обосновано по существу;
- внимание было сосредоточено на предполагаемых запасах, связанных с лицензией, а концепция запасов как динамичной и развивающейся переменной с трудом получила признание;
- Идея о том, что технические проекты компаний должны утверждаться Правительством считалась очевидной.

Недавние законодательные изменения только укрепили эти взгляды, а необходимости создания стимулов для новых геологоразведочных работ не уделялось практически никакого внимания.

Государственная собственность

В Кыргызской Республике были и остаются значительные споры касательно права собственности государства. Действующее Правительство явно рассматривает такое право как один из основных инструментов для продвижения своих политических целей и даже как самостоятельную цель. По этим причинам вопрос права собственности государства рассматривается в настоящем документе, хотя, строго говоря, выходит за рамки официальной системы оценки ДГС. Так, не так давно были внесены следующие изменения:

- В 2021 году было принято решение о том, что Кабинет Министров сможет поручать государственному регулятору в горнодобывающем секторе выдавать компаниям со 100% участием государства лицензии на разработку месторождений национального значения без аукциона или конкурса, тем самым предоставляя этим компаниям преимущество перед конкурентами из частного сектора в отношении доступа к месторождениям полезных ископаемых.
- Также в 2021 году государство получило право собственности на техногенные образования (отвалы, хвосты, которые могут перерабатываться или эксплуатироваться). Последствия этого изменения для горнодобывающих компаний, которые работают в настоящее время, пока не ясны.
- В то же время было объявлено о создании новой государственной холдинговой компании и «Кыргызгеологии».
- Во время обсуждения нового Горного кодекса в июне 2022 года Парламент постановил, что государству должно принадлежать не менее 30 процентов всех новых золото- и серебрдобывающих предприятий. В решении не сказано, должна ли оплачиваться доля государства, хотя предполагается, что это будет.

Представители местного сообщества возможно поддерживают курс политики, направленный на формирование государственного капитала, выбранный действующим Президентом, в то же время отрасль обеспокоена частыми изменениями в курсе политики и настроена менее оптимистично. Что касается Кумтора, представители местного сообщества склонны считать, что, если бы государство могло продавать добытое золото, а не ожидать дивидендов от инвестора, доходы государства были бы намного больше.

Компании, работающие в Кыргызской Республике, сильно обеспокоены ростом участия государства в секторе с 2020 года. Высокопоставленные чиновники постоянно заявляют, что законно приобретенные права на недропользование будут защищены государством, повышение налогов с 2020 года уже «ощущается как доля государства», заявила одна из опрошенных компаний. Увеличение сбора за удержание лицензий до невозможного уровня было также истолковано как показатель желания государства вернуть лицензии государству.

В пользу государственной собственности традиционно приводится два довода. Первый заключается в том, что без государственной собственности Правительство может не получить свою справедливую долю экономического излишка (ренты)⁵⁹. Однако вопрос налогообложения и государственной собственности необходимо рассматривать с точки зрения баланс интересов. С точки зрения инвестора, может не быть большой разницы в том, что влияет на чистую приведенную стоимость горнодобывающего проекта -

⁵⁹ Концепция ренты занимает центральное место в обсуждении налогообложения природных ресурсов. Ресурсная рента природного ресурса - это общий доход, который может быть получен от добычи природного ресурса, за вычетом затрат на добычу ресурса, включая нормальную прибыль на инвестиции для добывающего предприятия.

налогообложение или государственная собственность (при условии, что доля государства оплачивается не полностью). Соответственно, государственная собственность будет влиять на решения инвестора так же, как и повышение налогов, и может сдерживать инвестиции. Более того, поскольку инвестиционное решение можно рассматривать как негласные переговоры, это подразумевает, что соответствующие доли государства и инвестора в конечном итоге будут одинаковыми, независимо от того, есть ли частичная (миноритарная) государственная собственность или нет. Наконец, согласно приводимому доводу предполагается, что дивиденды - это единственный способ, с помощью которого компания может извлекать доход из дочерней компании. В случае Кыргызской Республики, где отсутствует развитое законодательство как по трансфертному ценообразованию, так и по тонкой капитализации (см. ниже), данная позиция не учитывает возможность увеличения фискальных поступлений путем внесения изменений в налоговое законодательство.

Второй довод заключается в том, что государственная собственность позволяет правительству использовать горнодобывающие компании в качестве инструмента для достижения конкретных политических целей, например, содействия региональному экономическому развитию или внесения вклада в создание промышленной базы или более диверсифицированной экономики. Опыт реализации попыток в этом направлении в других странах в основном негативный. Проведение промышленной политики через компании с участием государства повышает риски неэффективности и коррупции, а также риск того, что компания станет скорее бременем для государственных финансов, чем их донором. Единственными крупными государственными горнодобывающими компаниями, которые добились хороших результатов и считаются лидерами на своих рынках, являются Codelco (Чили) по производству меди, LKAB (Швеция) и Vale (Бразилия) по производству железной руды⁶⁰. Все три компании отличаются своей независимостью и фактически управляются точно так же, как если бы они были частными компаниями⁶¹. Миноритарные акции в горнодобывающих компаниях не несут тех же рисков отвлечения целей или средств, но миноритарные акции не обеспечивают никакого контроля над принятием корпоративных решений и поэтому имеют весьма ограниченную ценность как инструменты политики.

В заключение, государственная собственность на горнодобывающие компании затрагивает проблему конфликта интересов, поскольку государство является одновременно владельцем и регулятором компании.

Дебаты по вопросам политики в Кыргызской Республике, похоже, не выиграли от анализа опыта других стран, и аргументы за и против государственной собственности не были четко сформулированы. Не ясно также, какие цели Правительство стремится достичь посредством усиления права собственности государства.

⁶⁰Codelco и LKAB полностью принадлежат государству, в то же время в мае 1997 года Правительство Бразилии реализовало 41,73% долей в Vale за R\$3,34 млрд бразильских реалов (3,13 млрд долларов США).

⁶¹Обстоятельный обзор опыта национализации и приватизации в Чили и Перу см. в статье G. Lagos, 2018. Национализация и приватизация горнодобывающей промышленности в Перу и в Чили. Экономика полезных ископаемых, май 2018 г.

https://www.researchgate.net/profile/Gustavo-Lagos-6/publication/321169583_Mining_nationalization_and_privatization_in_Peru_and_in_Chile/links/5b59dbe6458515c4b249e81e/Mining-nationalization-and-privatization-in-Peru-and-in-Chile.pdf?_sg%5B0%5D=EIFep7eWX6te8TAIjvkssLf8eUfaHaQXRN_ISUggnPWJjCWIVi9DIzcS061sV8UCkq_PGWJc6gFILp51nvg35g.Rbt0j7_PcDXchkgKad0h26x5w_4Uhl1F4UzrMKrqg4_DjTHmN7IrOPx6mwY7t9_IIItdA8mL0vmD2PfWhzenA&_sg%5B1%5D=O9ABPiroyhABO89bK5II9vNnqnm4WnFAdaiItaNoEI5K4QqVhc6X4WQUPWBKqdBgAZW6bPRHOvaKpxqihya36p2u_GjPhOpddQmdmX65SeJ1.Rbt0j7_PcDXchkgKad0h26x5w_4Uhl1F4UzrMKrqg4_DjTHmN7IrOPx6mwY7t9_IIItdA8mL0vmD2PfWhzenA&_iepl=

Диалог с представителями отрасли (2.42)

Для достижения эффективного управления горнодобывающей промышленностью Правительству необходимо обеспечить соблюдение своих правовых, политических и административных полномочий для решения вопросов отрасли, взаимодействуя с различными заинтересованными сторонами или группами давления. С другой стороны, гражданам и компаниям должны быть предоставлены механизмы, процедуры и институты, необходимые для влияния на политические решения, для осуществления своих прав, соблюдения своих обязательств и разрешения разногласий. Из оценок по отдельным вопросам видно, что все заинтересованные стороны, включая Правительство, считают, что важные консультации по вопросам стратегии отсутствуют в процессе разработки политики в отношении горнодобывающей промышленности. Участие гражданского сектора воспринимается как формальность, при этом его пожелания не отражаются в итоговом документе.

Горнодобывающая промышленность удовлетворена тем, как она представлена в бизнес-ассоциациях. Горнодобывающие компании являются членами ряда официальных диалоговых площадок, таких как Совет по развитию бизнеса и инвестициям под председательством главы Правительства, Совет по развитию бизнеса и предпринимательства под председательством спикера Парламента и Совет национальной безопасности под председательством Президента, а также участвуют в рабочих группах по основным законодательным актам, таким как Кодекс о недрах. Кроме того, в 2019 году был введен пост Бизнес-омбудсмена для защиты прав, свобод и законных интересов бизнеса. Хотя горнодобывающие компании продолжают участвовать в диалоговых площадках и активно высказывать свое мнение через общественные организации и СМИ, реакция со стороны государства считается ограниченной. Например, Международный деловой совет (ИВС) в апреле 2022 года объединил вопросы, волнующие горнодобывающие компании, в четко сформулированный Пакет рекомендаций к проекту Кодекса Кыргызской Республики «О недрах» и концептуальные предложения ИВС по дальнейшему совершенствованию горнодобывающей отрасли в Кыргызской Республике». Однако даже после распространения документа среди ключевых лиц, принимающих решения, политический дискурс, похоже, не принимает во внимание предложения ИВС.

Менее подкованные в отстаивании собственных интересов, местные сообщества зачастую чувствуют себя исключенными из политического дискурса, даже когда изменения в политике касаются важных для них вопросов, таких как распределение фондов регионального развития. По словам респондентов - заинтересованные стороны, затронутых деятельностью отрасли, они имеют доступ к компаниям через членов сельских советов, в то же время по мнению респондентов горнодобывающие компании могут воспользоваться их незнанием законодательных норм и найти способы не выполнять некоторые малообоснованные предложения местных сообществ. «Протесты - единственный эффективный способ», - заявил один из представителей местных сообществ. По мнению представителей отрасли, диалог между гражданским обществом и отраслью страдает из-за негативного образа отрасли в средствах массовой информации. Гражданское общество проводит различие между крупными компаниями, диалог с которыми считается возможным, и остальными, которые считаются нечестными.

Что касается диалога между Правительством и гражданским обществом, то большая часть местного сообщества не вовлечена в диалог между Правительством / местными властями и местным сообществом, и лишь небольшое количество активистов участвует в дискуссиях.

Функции и обязанности (3.19)

Баллы основаны на первичных данных и ответах респондентов из Правительства. В целом, функции четко определены, хотя в некоторых случаях, например, в отношении старательской деятельности, отсутствует ответственный орган, а порядок принятия решений о выдаче лицензий в компетенции министерства. Многие из опрошенных сторон, представляющих отрасль, гражданское общество и даже Правительство, были разочарованы отсутствием политической стабильности и частыми изменениями в структуре Правительства и государственного управления. Фактически, с октября 2020 года руководство отраслевого государственного органа - Департамента геологии при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора - менялось четыре раза, причем один из заместителей министра оставался у власти в течение пятнадцати рабочих дней.

В части обязанностей государственных органов путаницы стало меньше, в то же время нехватка кадров в государственных органах вызывает обеспокоенность среди представителей отрасли.

Межведомственная координация (2.48)

В результате реструктуризации Правительства в 2021 году был создан единый орган, отвечающий за политику, лицензирование, охрану окружающей среды и надзор за горнодобывающей промышленностью - Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора. До этой реформы в течение десяти лет существовало три отдельных государственных органа, которые теперь стали департаментами нового министерства:

- Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам, ответственное за политику в области горнодобывающей промышленности, лицензирование, геологическую информацию, экспертизу технических проектов, сбор ежегодных планов и отчетов по разработке месторождений, а также Государственный баланс запасов полезных ископаемых;
- Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству, ответственное за экологическое регулирование
- Государственная инспекция по экологической и технической безопасности, ответственная за надзор и мониторинг.

Оценка межведомственной координации респондентами – представителями Правительства существенно отличается от того, как такую координацию воспринимают респонденты – представители отрасли и гражданского общества. Последние, как правило, более критичны.

Ответы на вопросы анкеты представителей государственных органов, полученные до образования единого министерства, были разными, что свидетельствует о расхождении во взглядах на слияние трех органов. Реформа подверглась критике со стороны других заинтересованных сторон: по их мнению, риск коррупции повысился.

Так, респонденты – представители отрасли привели несколько примеров несогласованной работы министерств. В отдельных случаях такая несогласованность по их мнению была

результатом недостатка компетенции и опыта, а не конкуренции или конфликта между министерствами.

В недавно опубликованном отчете отмечалось следующее:

«Несмотря на то, что обязанности государственных органов, участвующих в регулировании горнодобывающего сектора, определены, между ними существует множество несоответствий. По мнению экспертов сектора, нет четкого разделения обязанностей между Государственным комитетом по промышленности, энергетике и минеральным ресурсам и Государственной инспекцией по экологической и технической безопасности в части надзора за буровыми и горными работами. Согласно интервью с государственными служащими, это связано, прежде всего, с нормативной правовой базой и ее неадекватностью для решения юридических вопросов компаний⁶².»

Респонденты – представители государственных органов расходятся во мнениях относительно того, существует ли адекватный обмен информацией. В то же время представители отрасли и гражданское общество дали критические замечания. Так, в настоящее время действует ряд баз данных, включая информационную систему «Недра», которая на данный момент содержит данные по 2500+ лицензиям, но они не считаются легкодоступными. По мнению представителей отрасли, рабочие и экспертные группы формируются с участием государственных органов и частного сектора, но у них нет полномочий влиять на решения таких групп. К бизнесу не прислушиваются и его не слышат. Государственные учреждения не информируют и не обосновывают свои решения.

Вопросы управления

Новая Конституция вызвала беспокойство в части вопросов, связанных со структурой управления, к примеру, со стороны Венецианской комиссии⁶³ (Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) 2021), которые считают, что многие положения, регулирующие институциональную структуру и разделение властей, не соответствуют международным стандартам и обязательствам ОБСЕ. Кроме того, предусмотренные сроки и процедуры, ведущие к принятию конституционных поправок, вызывают серьезные опасения, связанные с несоблюдением принципов верховенства права и законности, а также отсутствием значимых и инклюзивных общественных консультаций и дебатов в Парламенте. Указанные опасения важны, отчасти потому, что они дополняют другие опасения, касающиеся системы управления в Кыргызской Республике. Например, МВФ (2019) в недавнем отчете по Статье IV отметил низкое доверие участников рынка к судам и правоприменительной системе, а также то, что суды, по общему мнению, не являются независимыми. Аналогичным образом, Всемирный индикатор управления, Индекс ведения бизнеса Всемирного банка, опрос домохозяйств и экспертов Всемирного

⁶² PeaseNexus, 2021 г. Регулирование конфликтов в горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики: вызовы и практики горнодобывающих компаний.

⁶³ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) (2021 г.). Совместное мнение касательно проекта Конституции Кыргызской Республики.

экономического форума, а также проект «Мировое правосудие - верховенство закона» указывают на низкие показатели соблюдения верховенства закона⁶⁴.

Как показывает важная роль, которую сыграл спор вокруг рудника «Кумтор» в волнениях 2020 года, горнодобывающий сектор часто оказывается в центре политических разногласий в Кыргызской Республике. Конфликты с местным населением по поводу горнодобывающих проектов были обычным явлением, подогреваемым как недоверием к горнодобывающим компаниям, так и подозрениями в сговоре между коррумпированными чиновниками и компаниями. Согласно Индексу восприятия коррупции (ИВК) Transparency International за 2021 год⁶⁵, Кыргызская Республика занимает 148-е место с 27 баллами из 100. Одним из факторов, способствующих этому, являются слабые механизмы обеспечения честности и неподкупности, которые плохо определены в законодательстве и не соответствуют международным стандартам. Законы, направленные на обеспечение таких механизмов, носят декларативный характер и не работают на практике⁶⁶. Другой, связанный с этим фактор - низкий уровень доверия к властям. Преувеличенные баллы подпитывают и продвигают идею о том, что недра страны и другие природные ресурсы не должны быть отданы в пользование иностранцам⁶⁷. Местное население считает, что государственные органы выдают лицензии и разрешения компаниям коррупционным путем, а доходы, получаемые от горнодобывающего сектора, не распределяются прозрачно и справедливо⁶⁸.

Существуют также опасения по поводу прозрачности и справедливости принимаемых Правительством решений, особенно в отношении процедур лицензирования, соблюдения экологических норм и компаний с государственным участием (КГУ).

Возможности для улучшения по показателю «Структура управления горнодобывающим сектором»

Настоящая оценка системы управления горнодобывающим сектором позволила определить возможности для улучшения правил и их исполнения.

- ◇ Правительству было бы полезно подготовить четкое заявление о курсе политики в области горнодобывающей промышленности и эффективно ее донести. Политика сектора, описанная в Национальном плане развития, представляет собой скорее план работы, чем стратегию. Вместо этого, складывается впечатление, что решения, имеющие серьезные политические последствия, принимаются импровизированно, с очень небольшим обсуждением и без четкого изложения целей.
- ◇ Правительство должно четко сформулировать, каких целей оно надеется достичь с помощью внедрения требований о государственной собственности, и начать диалог с промышленностью о том, можно ли достичь этих целей другими способами.

⁶⁴ МВФ, 2019 г. Кыргызская Республика. Доклад персонала МВФ по консультациям в соответствии со Статьей IV за 2019 год.

⁶⁵ <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

⁶⁶ <https://transparency.kg/files/pdf/NIS%20Kyrgyz%20Report%20rus%20-%20FINAL.pdf> – Оценка национальной анти-коррупционной системы, Transparency International Кыргызстан

⁶⁷ Горнодобывающая промышленность, развитие и среда в Центральной Азии: Дополнение к методическому пособию с примерами из практики https://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0936-7/urn_isbn_978-952-61-0936-7.pdf

⁶⁸ Правительство Кыргызской Республики, 2014 г. Среднесрочная и долгосрочная стратегия развития горнодобывающей промышленности в Кыргызской Республике.

- ◇ Необходимо создать формальные механизмы для диалога, имеющие четкий правовой статус, который обеспечит выполнение их рекомендаций. Прозрачные и инклюзивные дебаты о роли горнодобывающего сектора в экономическом развитии Кыргызской Республики позволят устранить недопонимание и заложить основу для устойчивого роста отрасли. В ходе таких дебатов можно было бы критически рассмотреть некоторые традиционно принятые допущения, например, акцент на государственном контроле и государственной собственности
- ◇ Должны быть назначены органы, ответственные за вопросы, связанные со старательской деятельностью, а также за утверждение оценок социального воздействия и планов социального управления, если они потребуются в будущем (см. ниже).
- ◇ Механизмы координации должны иметь четкий правовой статус с соответствующими обязанностями и полномочиями, а также полномочиями по принятию решений. В ходе недавних институциональных реформ была предпринята попытка решить проблемы координации путем слияния трех бывших министерств в одно. Более важным является устранение направлений, где неясно, какой департамент обладает полномочиями, и где все еще существует возможность принимать решения, предполагающие свободу усмотрения.

V. Показатели исполнения согласно цепочке создания стоимости добывающих отраслей

В настоящей главе более подробно рассматриваются результаты деятельности горнодобывающего сектора на каждом этапе цепочки создания стоимости и приводятся потенциальные направления, в которых есть возможности для улучшений. При анализе индикаторов возникает ряд вопросов:

- Система лицензирования полезных ископаемых не способствует поиску за пределами известных месторождений и в непосредственной связи с существующими шахтами – это имело место еще до нынешнего моратория на выдачу лицензий на разведку. Мораторий несколько предвзято относится к частным компаниям.
- Процессы выдачи природоохранных разрешений, разрешения конкуренции между различными видами землепользования, регулирования взаимодействия горнодобывающего сектора с местными сообществами и обеспечения рекультивации отработанных шахт не соответствуют передовой международной практике. Там, где существуют положения о консультациях по экологическим и социальным вопросам, они применяются таким образом, что это не внушает доверия к честности процесса.
- Показатели несчастных случаев и смертности значительно выше, чем у других стран.
- Нет прямых доказательств того, что горнодобывающая промышленность в Кыргызской Республике несет значительно более высокое налоговое бремя, чем в сопоставимых странах (более полное сравнение потребует моделирования, которое не позволяет время и данные). Однако налоговая система, по-видимому, не основана на каком-либо анализе стимулов и антистимулов для субъектов-налогоплательщиков. В некоторых случаях налоги могут привести к неоптимальным решениям и нерациональному распределению ресурсов. Проблемы касаются не только налоговой системы как таковой, но и неналоговых сборов, таких как лицензионные платежи и тарифы на электроэнергию и воду.

- Система отдает предпочтение государственным компаниям перед частными и предоставляет государственным компаниям и другим государственным учреждениям ключевую роль в отрасли, которая, как многие опасаются, превышает их возможности.
- Несмотря на то, что в Кыргызской Республике существует система распределения доходов, в соответствии с которой местные сообщества получают долю в доходах от добычи полезных ископаемых, существуют возможности для улучшения прозрачности системы.
- В интересах среднесрочной финансовой стабильности Правительство могло бы принять механизмы фискального планирования, направленные на сглаживание влияния колебаний цены на золото на государственные доходы, и рассмотреть возможность создания фонда национального благосостояния с использованием бюджетных доходов от добычи золота.
- Горнодобывающая промышленность Кыргызстана могла бы укрепить свои связи с местной и региональной экономикой и, таким образом, увеличить свой вклад в эти экономики.

V.1 Контракты, лицензии и геологоразведочные работы

Что касается первого этапа цепочки создания стоимости, «Договоры, лицензии и геологоразведочные работы», все показатели получили либо «высокую», либо «очень высокую» оценку. В целом, как исполнение де-юре, так и исполнение де-факто получили «высокие» оценки, причем последний показатель получил несколько более низкую оценку.

Рисунок 7: Контракты, лицензии и геологоразведочные работы – показатели

Показатели	
Исполнение де-юре (2.87)	Правила выдачи лицензий (2.48)
	Управление лицензиями и правила передачи лицензий (3.25)
Исполнение де-факто (2.97)	Сбор и поддержание в силе геологической информации (3.14)
	Эффективная выдача лицензий (2.98)
	Эффективное управление лицензиями (2.81)

Исполнение де-юре (2.87)

Данный балл отражает то, что вопросы анкеты касаются преимущественно того, насколько четко изложены в законе требования и процедуры выдачи лицензий, а также того, есть ли возможность для принятия дискреционных или произвольных решений. Законодательство Кыргызской Республики включает в себя положения, удовлетворяющие этим требованиям. Однако есть опасения, что нормативные правовые акты, регулирующие вопросы лицензирования, не способствуют развитию здоровой горнодобывающей промышленности и не соответствует тому, что сегодня считается лучшей практикой в этой области.

Существующая система выдачи и управления лицензиями не признает рисков, присущих разведке новых месторождений. Изучение опубликованных результатов геологоразведочных работ показало, что доля разведочных объектов, которые в конечном

итоге становятся прибыльными рудниками, составляет от 1 к 24 до 1 к 100 в отношении разведочно-оценочных работ в золоторудном районе, который, как известно, достаточно богат. Доля таких объектов варьируется от 1 к 1 000 (0,01%) до 1 к 3 333 (0,03%) в отношении разведочно-оценочных работ на месторождениях мирового класса⁶⁹. Более того, в среднем от начала разведки до первой добычи проходит почти 18 лет⁷⁰. Соответственно, большинство стран, добившихся успеха в открытии новых рудников, стараются привлечь как можно больше геологоразведки и как можно больше разведочных компаний в надежде, что хотя бы некоторые из них окажутся успешными, используя такие инструменты, как а) легкий и дешевый доступ к качественной геологической информации, б) однозначное указание доступных и открытых для лицензирования участков, с) простые процедуры лицензирования, d) выдача лицензий на разведку по правилу первой заявки, е) гарантированное обеспечение права собственности (вы можете добывать то, что найдете), f) низкие платежи (хотя часто они увеличиваются со временем в целях предотвращения спекулятивного накопления лицензионных участков), g) отсутствие дискриминации между государственными и частными компаниями и h) различные фискальные стимулы. Два штата Австралии (Квинсленд⁷¹ и Западная Австралия⁷²) и по крайней мере три провинции Канады (Нью-Брансуик⁷³, Ньюфаундленд-Лабрадор⁷⁴ и Саскачеван⁷⁵) пошли настолько далеко, что ввели программы, в рамках которых государственные средства предоставляются геологоразведочным компаниям в виде кредитов с условным погашением или грантов.

Если Правительство Кыргызской Республики желает привлечь иностранные инвестиции в геологоразведку, ему, вероятно, было бы полезно последовать примеру стран, которые добились успеха в этом отношении. К таким странам относятся Австралия и Канада, на долю которых в 2020 году приходилось 32 процента мировых расходов на геологоразведку, а также Чили и Перу, на долю которых приходилась большая часть доли Латинской Америки - 25 процентов мировых расходов на геологоразведку. Эти страны со значительным успехом использовали вышеописанные инструменты.

Два центральных элемента кыргызской системы, которые иллюстрируют, как процессы опираются на концепции советской эпохи, - это оценка запасов и требования к проектированию рудника. Во-первых, лицензии на добычу полезных ископаемых выдаются на определенное количество минералов на основе оцененных запасов с использованием исторических оценок, предположительно скорректированных, если они явно устарели⁷⁶. Эти данные о запасах также являются основой для различных сборов и для принятия

⁶⁹ Kreuzer, O.P. и Etheridge, M.A. 2010 г. *Риск и неопределенность в геологоразведке: последствия для оценки характеристик разведки полезных ископаемых*. AIG NEWS № 100, май.

⁷⁰ С 1985 по 2014 год в мире было введено в эксплуатацию 205 золотых рудников. Среднее время от открытия до начала эксплуатации составило 14,8 лет. Однако это время увеличивалось, и 121 золотому руднику, открывшемуся с 2006 по 2014 год, потребовалось в среднем 17,7 лет для ввода в эксплуатацию. (SNL Metals & Mining, S&P Global).

⁷¹ Business Queensland. Без даты. *Стимулы совместной геологоразведки*. <https://www.business.qld.gov.au/industries/mining-energy-water/resources/geoscience-information/exploration-incentives/exploration-grants>

⁷² Правительство Западной Австралии. *Схемы льгот для геологоразведочных работ Западной Австралии*, без даты. <https://www.dmp.wa.gov.au/Geological-Survey/Exploration-Incentive-Scheme-1428.aspx>

⁷³ Правительство Нью-Брансуика. Без даты. *New Brunswick Junior Mining Assistance Program*. <https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/erd/energy/content/minerals/content/Incentives/NBJMAP.html>

⁷⁴ Правительство Ньюфаундленда, без даты. *Программа Ньюфаундленда - Лабрадора помощи юниорским геологоразведочным компаниям*. <https://www.gov.nl.ca/nr/mines/exploration/mip/jea/>

⁷⁵ Правительство Саскачевана, без даты. *Целевые льготы для геологоразведки полезных ископаемых, предлагаемые Саскачеваном*. <https://www.saskatchewan.ca/business/investment-and-economic-development/business-incentives-and-tax-credits/targeted-mineral-exploration-incentive>

⁷⁶ В советских материалах с описанием запасов полезных ископаемых практически не учитывались затраты на разработку. Следовательно, такие понятия, как запасы, зависящие от предполагаемого содержания в руде, не могут быть легко применены к оценкам запасов.

решения о том, к какой из категорий, определенных в законодательстве, относится месторождение. Во-вторых, в то время как многие юрисдикции требуют подтверждения профессиональной квалификации перед выдачей лицензии, а многие также требуют от претендентов на получение лицензии на добычу полезных ископаемых представления своего рода планов горных работ, Кыргызская Республика является одной из немногих стран, требующих, чтобы подробный план горных работ был составлен сертифицированной независимой компанией, и чтобы этот план соблюдался в деталях.

Запасы рассматриваются как часть государственного баланса запасов полезных ископаемых, которые извлекаются по мере эксплуатации полезных ископаемых. Статья 11 «Закона О недрах» гласит:

1. Государственный баланс запасов полезных ископаемых Кыргызской Республики содержит сведения о количестве, качестве и степени изученности полезных ископаемых по месторождениям, размещении и степени промышленного освоения, добыче и обеспеченности разведанными запасами полезных ископаемых действующих предприятий.
2. Списание с учета балансовых запасов полезных ископаемых, утративших промышленное значение, потерянных в процессе добычи либо не подтвердившихся при последующих геологоразведочных работах или разработке месторождения полезных ископаемых, производится уполномоченным государственным органом по недропользованию с последующим внесением изменений и дополнений в Государственный баланс запасов полезных ископаемых Кыргызской Республики. Порядок списания полезных ископаемых определяется Кабинетом Министров Кыргызской Республики.

Концепция баланса запасов полезных ископаемых не имеет значения в большинстве стран, за исключением, возможно, экспериментов с учетом природных ресурсов. Обычно считается, что такая концепция, как общий баланс запасов, не имеет практической ценности, поскольку она будет подвержена постоянным изменениям в связи с новыми открытиями, а также потому, что геологическая теория, технология разведки и методы добычи и обогащения постоянно развиваются⁷⁷. В любом случае, концепция баланса запасов в большинстве случаев считается неприменимой, учитывая практические трудности оценки. В конкретном случае Кыргызской Республики, технологическое развитие геологоразведки за последние три десятилетия означает, что в стране может быть много неизвестных месторождений, которые не были выявлены советскими методами.

Более того, даже если бы запасы можно было точно оценить, имеет ли смысл для общества в целом, помимо узкого бухгалтерского подхода, взимать плату за их истощение? Стандартная экономическая теория утверждает, что, во-первых, альтернативная стоимость запасов полезных ископаемых равна нулю, поскольку они не имеют альтернативного применения, во-вторых, добыча полезных ископаемых влечет за собой истощение капитала природных ресурсов, которое будет компенсировано накоплением других форм капитала, физического или человеческого. Сторонники долгосрочного устойчивого использования природных ресурсов могут утверждать, что баланс между капиталом природных ресурсов и другими формами капитала должен в пользу сохранения капитала природных ресурсов, но

⁷⁷ К примеру, развитие технологий выщелачивания в сочетании с электролизом означало, что огромные объемы ранее нерентабельных ресурсов меди и золота за очень короткий период времени в 1980-х годах превратились в коммерчески жизнеспособные запасы.

этот аргумент обычно не основан на предполагаемой необходимости сохранения полезных ископаемых⁷⁸.

Горнодобывающие компании почти всегда готовят оценки запасов по признанной схеме, такой как JORC⁷⁹, чтобы иметь возможность предоставлять информацию кредиторам и инвесторам в общепринятом формате. Подготовка еще одного набора оценок в соответствии с официальным руководством увеличивает объем их работы без какой-либо явной выгоды. Более того, государственным служащим приходится тратить время на проверку оценок. Поскольку в указанных департаментах не хватает сотрудников, казалось бы, есть более срочные задачи, на которые они могли бы потратить свое время.

Поэтому экономические аргументы в пользу необходимости полагаться на оценки запасов и концепцию Государственного баланса запасов полезных ископаемых, представляются слабыми. Неясно, какой цели служит эта концепция и почему она должна быть элементом процесса лицензирования.

Кыргызская Республика также требует, чтобы успешные претенденты на получение лицензии на разработку (добычу) имели утвержденный проект рудника. Когда заявитель получает лицензию, он должен разработать проект рудника (так называемый Технический проект) и представить его на утверждение на предмет соответствия законодательству о рациональном недропользовании, законодательству о безопасности горных работ и законодательству об охране окружающей среды. Затем владелец лицензии должен представить одобренный технический проект в лицензионную комиссию, которая выдает владельцу лицензии лицензионное соглашение на проведение работ на объекте. Такие требования отличаются от требований в большинстве юрисдикций, где необходимость в утвержденных проектах ограничивается аспектами охраны окружающей среды и безопасности⁸⁰. План, требуемый в Кыргызской Республике, выходит за рамки необходимости обеспечения совместимости с требованиями безопасности и охраны окружающей среды и включает «охрану недр» (статья 50 Закона «О недрах»). Статья 43 Закона «О недрах» предусматривает:

1. Задачами государственной охраны недр, окружающей среды и государственного надзора за промышленной безопасностью при недропользовании являются:
 - 1) соблюдение всеми пользователями недр законодательства о недрах, промышленной безопасности и охране окружающей среды;
 - 2) соблюдение экономических интересов государства при использовании недр;
 - 3) предупреждение, минимизация и устранение вредных последствий недропользования.
2. Организация особо охраняемых природных территорий в границах Государственного фонда недр без согласования с уполномоченным государственным органом по недропользованию не допускается.

⁷⁸ Безусловно, существует также вопрос об оптимальной скорости эксплуатации данного невозобновляемого ресурса, но нет никаких признаков того, что какой-либо подобный аргумент лежит в основе концепции баланса запасов полезных ископаемых.

⁷⁹ Австралоазиатский кодекс отчетности о результатах разведки, минеральных ресурсах и запасах руд («Кодекс JORC») – это профессиональный кодекс практики, который устанавливает минимальные стандарты для публичной отчетности о результатах разведки полезных ископаемых, минеральных ресурсах и запасах руд. Кодекс JORC предусматривает обязательную систему классификации результатов разведки полезных ископаемых, минеральных ресурсов и запасов руд в соответствии с уровнем доверия к геологическим знаниям и технико-экономическим аспектам в Публичных отчетах. Публичные отчеты, подготовленные в соответствии с Кодексом JORC, – это отчеты, подготовленные с целью информирования инвесторов или потенциальных инвесторов и их консультантов. (<https://www.jorc.org/>).

⁸⁰ В ряде стран Латинской Америки до начала строительства требуется детальный план горных работ.

Такие потребности в охране не являются абсолютной необходимостью для того, чтобы государство рассматривало все технические решения и проекты горных работ. Также не ясно, почему они должны быть включены в процесс лицензирования. Вопросы, связанные с промышленной безопасностью и экологическим менеджментом, могут решаться и решаются в рамках другого законодательства, как это происходит в подавляющем большинстве стран. Данный процесс влечет за собой дополнительную работу для компаний в процессе подготовки технико-экономических обоснований, поскольку им необходимо учитывать специфические требования законодательства. Более того, рабочая нагрузка государственных органов дополняется ненужными задачами и мешает им сосредоточиться на более полезной деятельности, такой как проведение проверок. Наконец, если существует необходимость в предварительной квалификации соискателей лицензий, то она должна основываться на современных передовых практиках. Однако, как отмечает Межправительственный форум по горному делу, минералам, металлам и устойчивому развитию (МПФ):

«технические инструкции устарели и нуждаются в пересмотре с учетом передовой практики, поскольку многие из них основаны на руководящих принципах государственного стандарта советского периода (Госстандарт, или ГОСТ). К ним относятся многочисленные геологические инструкции по составлению и оценке технических проектов и планов горных работ; нормативные документы по промышленности; аудиты безопасности полезных ископаемых; руководство по закрытию рудников; и другие отраслевые инструкции (промышленная и экологическая безопасность, безопасность полезных ископаемых, закрытие и после закрытия)⁸¹.»

Правила выдачи лицензии (2.48)

Оценка по этому пункту отражает тот факт, что порядок выдачи лицензий является подробным и четким и содержит гарантии против произвольных решений. Что противоположно ситуации, сложившейся в соответствии с предыдущим законодательством. До принятия Закона о недрах 2012 года правил было мало, а порядок выдачи лицензий был непрозрачным. Несмотря на то, что правила обеспечивают геологоразведчикам и горнодобывающим компаниям защиту от необъективного принятия решений, они не способствуют активной разведке и не являются привлекательными для инвесторов. Это тот случай, когда анкета не учитывает особенности законодательства страны и их влияние.

Согласно кыргызскому законодательству⁸², права на геолого-поисковые, геологоразведочные работы и разработку предоставляются на основании:

- (i) лицензии;
- (ii) государственной регистрации;
- (iii) концессионного договора и
- (iv) соглашения о разделе продукции.

⁸¹ МПФ, 2018. Комплексная оценка политики в области горнодобывающей промышленности, Кыргызстан. <https://www.iisd.org/publications/report/igf-mining-policy-framework-assessment-kyrgyzstan>

⁸² На момент выдачи лицензий Кумтору действующим законом был Закон о недрах от 2 июля 1997 года («Закон о недрах 1997 года»), который был отменен 17 сентября 2012 года с принятием нового Закона о недрах от 9 августа 2012 года («Закон о недрах 2012 года»). Закон о недрах 2012 года был отменен 29 июня 2018 года с принятием действующего Закона о недрах от 19 мая 2018 года («Закон о недрах 2018 года»).

Государственная регистрация, соглашения о концессии и разделе продукции

Индивидуальные предприниматели по старательской деятельности и заявители на добычу строительных материалов (песка, гравия, суглинков) подают заявление на государственную регистрацию в региональные органы государственной власти по месту нахождения интересующих их территорий.

Концессия на недропользование, т.е. право на проведение работ по недропользованию на концессионном участке на максимальный срок до 50 лет в соответствии с концессионным договором, может быть предоставлена победителю конкурса, проведенного в соответствии с Законом о концессиях и концессионных предприятиях (2012). Только месторождение «Кумтор» разрабатывалось по концессионному договору. Данный договор был заключен ЗАО «Кумтор Голд Компани» и Правительством Кыргызской Республики в 1993 году.

Потенциальные недропользователи также могут обратиться в Правительство Кыргызской Республики для заключения соглашения о разделе продукции в порядке и на условиях, предусмотренных Законом о соглашениях о разделе продукции (2012). Такое соглашение не заключалось ни разу. Департамент геологии заявил, что будет инициировать отмену Закона о соглашениях о разделе продукции в связи с его неприменимостью на практике.

Лицензии и лицензионные соглашения

Лицензии выдаются Департаментом геологии на национальном уровне. В феврале 2023 года было 158 лицензий на добычу золота и других металлов. К сожалению, не удалось получить дезагрегированные данные, которые позволили бы проанализировать распределение лицензий по разным видам и полезным ископаемым за несколько лет.

Неотъемлемой частью лицензии является лицензионное соглашение. Стандартное лицензионное соглашение, содержащее самую основную информацию (например, контактные данные владельца лицензии, вид недропользования, план работ/производства, наличие залога на лицензию), заключается со всеми владельцами лицензий. Более подробные лицензионные соглашения заключаются с победителями конкурсов или аукционов.

Виды лицензий и группы полезных ископаемых

Лицензии на право пользования недрами выдаются на геолого-поисковые работы, геологоразведочные работы и разработку.

Лицензии на геолого-поисковые работы являются исключительными и не ограничены по размеру, хотя они действительны только для полезных ископаемых, указанных в заявке. Первоначальный срок действия лицензий – три года. Действие лицензий может быть продлено на два года. В большинстве стран поисковая лицензия предназначена для того, чтобы позволить исследователю проводить неинтрузивные работы на больших площадях. Обычно они исключают такие работы, как рытье траншей или бурение. В редких странах поисковые лицензии требуются для проведения аэрогеофизических исследований. Обычно поисковые лицензии не являются эксклюзивными, поскольку эксклюзивность может создать

ситуацию, когда одна поисковая компания блокирует очень большие площади⁸³. Стоимость поисковых лицензий обычно также очень низкая, чтобы стимулировать максимальное количество компаний к одновременному проведению поисковых работ на одной и той же территории. Цель поисковых лицензий состоит главным образом в том, чтобы дать властям возможность отслеживать обширную геолого-поисковую деятельность. Предполагается, что после того, как изыскатель определит перспективный участок меньшего размера, он подаст заявку на получение лицензии на геологоразведочные работы, которая всегда является эксклюзивной. Во многих юрисдикциях поисковые лицензии вообще не используются, поскольку любое вторжение в собственность можно урегулировать с помощью других законодательных актов, а неисключительная лицензия не дает права собственности.

Трудно понять, почему лицензия на геолого-поисковые работы в Кыргызской Республике является исключительной, почему нет ограничений на охватываемую площадь и почему она должна быть ограничена определенными полезными ископаемыми. Более того, поскольку она повторяет большинство условий лицензии на геологоразведочные работы (см. ниже), трудно понять, какой полезной цели она служит в контексте Кыргызстана. Возможно, исключительность лицензии на геолого-поисковые работы можно косвенно обосновать применением правила первой заявки при выдаче лицензий на геологоразведочные работы, поскольку последние могут быть получены только после получения лицензии на геолого-поисковые работы, а лицензии на разработку только после получения лицензии на геологоразведочные работы.

Система выдачи лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых также отличается от той, которая используется в большинстве стран. Лицензии на разведку первоначально действительны в течение четырех лет с возможностью продления еще на три года.

Стоимость лицензий со временем увеличивается, чтобы не поощрять компании блокировать перспективные участки. Лицензии на разработку выдаются на 20 лет и могут быть продлены на неопределенный срок. Лицензии как на разведку, так и на разработку (добычу полезных ископаемых) выдаются четырьмя различными способами, в частности, посредством:

1. *Конкурса*⁸⁴
2. *Аукциона*
3. *Применения правила первой заявки*
4. *Принятия решения Кабинетом Министров.*

Конкурс: По месторождениям общегосударственного значения по решению Правительства проводятся конкурсы. Реестр месторождений общегосударственного значения утверждается Правительством Кыргызской Республики⁸⁵ по предложению уполномоченного государственного органа по недропользованию в соответствии с критериями,

⁸³ Когда в 1992 г. в Швеции было изменено горное законодательство и горнодобывающая промышленность была открыта для иностранных инвестиций, количество поданных заявок резко возросло. Одно из наиболее серьезных последствий заключалось в том, что, поскольку стоимость получения разрешения на разведку была низкой по сравнению с другими странами, австралийская геологоразведочная компания подала заявку на разведку алмазов на значительной части территории Швеции, тем самым, исключая другую деятельность по разведке. Это нежелательное последствие привело к тому, что власти повысили ставку платы за заявку, а горному инспектору были предоставлены права оценивать намерения и возможности компаний по разведке земли, на получение которой они претендовали (П. Вейхед. Как цены на товары и техническое развитие повлияли на стратегии разведки: тематическое исследование из Швеции, *Mineral Economics* (2022) 35:409–427, <https://doi.org/10.1007/s13563-022-00299-2>).

⁸⁴ Термин «tender» обычно переводится как «тендер», но в данном контексте «конкурс» - более приемлемый вариант.

⁸⁵ Постановление Правительства Кыргызской Республики № 339 от 3 июля 2019 года «Об утверждении Реестра участков недр общегосударственного значения».

установленными постановлением Правительства⁸⁶, отраженными в таблице 5. Для проведения конкурса Правительство Кыргызской Республики образует комиссию. Заявки оцениваются комиссией по балльной системе.

Таблица 5. Критерии, предъявляемые к участкам недр общегосударственного значения

Вид полезного ископаемого	Подвид полезного ископаемого	Вид работ	Апробированные и учтенные Государственным балансом запасов полезных ископаемых
Уголь		Разработка	30 млн. тон и более 30 млн. тонн
Золото		Разработка	Более 10 тонн
Металлы(*)		Разработка	Крупные и средние месторождения
Нерудное сырье	Облицовочные камни, известняк для производства цемента, гипс, волластонит, кварцит	Разработка	Крупные месторождения
Углеводородное сырье		Разработка	Крупные и средние месторождения

Источник: Постановление ПКР от 29 ноября 2018 г., № 561 «О вопросах лицензирования права пользования недрами».

Департамент геологии отвечает за организацию конкурса в соответствии с условиями, утвержденными Кабинетом Министров и конкурсной комиссией. Он публикует объявление о конкурсе (в местных и международных СМИ и на своем сайте), принимает и регистрирует заявителей, выдает лицензию и заключает лицензионное соглашение с победителем конкурса в соответствии с решением конкурсной комиссии⁸⁷.

Конкурсная комиссия определяет основные условия конкурса, которые утверждаются Кабинетом Министров. Условия достаточно стандартны и включают, например, минимальную цену за право пользования недрами. Другие требования более необычны, например, стоимость пакета геологической информации о месторождении/лицензионном участке.

Использование термина «крупные и средние месторождения» и возможность Кабинета Министров включить любое месторождение в список месторождений общегосударственного значения оставляет простор для принятия Кабинетом Министров значительных дискреционных решений. Хотя Закон о недрах предоставляет геологоразведочной компании исключительные права на получение лицензии на добычу полезных ископаемых в случае обнаружения месторождения, существует риск того, что Кабинет Министров может объявить такое месторождение имеющим общегосударственное значение и, тем самым, отобрать его у первооткрывателя. Более того, потенциальный объем добычи, вероятно, будет лучшим критерием, чем размер запасов, если целью является

⁸⁶ Постановление Правительства Кыргызской Республики № 561 от 29 ноября 2018 г. «О вопросах лицензирования права пользования недрами».

⁸⁷ Статьи 22, 23 Закона о недрах 2018 года.

выявление месторождений, которые могут иметь национальное экономическое значение. Месторождение золота может иметь очень большие запасы, но геологические факторы могут ограничить годовой объем добычи. Наконец, поскольку было принято решение о том, что все крупные месторождения, представляющие национальный интерес, в будущем будут разрабатываться полностью компаниями со 100% участием государства⁸⁸, конкурсный процесс фактически может больше не использоваться.

Аукцион: Права пользования недрами, не являющиеся предметом конкурса, предоставляются путем проведения аукциона (за исключением права недропользования на разведку и добычу подземных вод). Департамент геологии определяет перечень объектов недропользования, выставляемых на аукцион, и формирует аукционную комиссию для каждого аукциона. В состав аукционной комиссии входят не менее 5 членов, в том числе представители Департамента геологии, соответствующих министерств и ведомств, представители местных органов власти и местного самоуправления соответствующих территорий.

Департамент геологии объявляет и организует аукционы. Объявление публикуется не менее чем за 45 дней до даты проведения аукциона и должно содержать информацию о лицензионном участке, такую как его местоположение и геологические характеристики, а также иную информацию касательно порядка проведения аукциона.

С августа 2020 года Департамент геологии может также предъявлять дополнительные требования к победителю аукциона, такие как:

- безвозмездная передача государству акций/долей выигравшей организации (организации, которой будет выдана лицензия);
- минимальные требования к инвестициям;
- привлечение квалифицированного персонала;
- опыт;
- сроки начала разработки, строительства объектов и т.д.⁸⁹

Подробный порядок проведения аукциона и определения победителя предусмотрен Положением о порядке и условиях проведения аукциона на право пользования недрами⁹⁰, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 ноября 2018 года № 561.

Кроме того, Законом Кыргызской Республики от 23 июня 2022 года №48 была внесена поправка в Закон Кыргызской Республики «О недрах», в соответствии с которой определена доля государства при проведении аукционов. Данный процесс был также законодательно закреплен в «Положение о порядке и условиях проведения аукциона на право пользования недрами», принятом постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 30 декабря 2022 года №722.

Как метод конкурса, так и метод аукциона предполагают наличие значительного объема геонаучной информации о территории, которая будет выставлена на конкурс или аукцион. Если такой информации мало или она отсутствует, маловероятно, что победившее предложение превысит затраты на организацию аукциона, какими бы скромными они ни

⁸⁸ Указ Президента № 5 от 29 января 2021 г.

⁸⁹ Постановление Правительства КР № 414 от 7 августа 2020 г.

⁹⁰ R. Chadha и G. Sivamani (2021). Аукционы по нетопливному полезным ископаемым: Насколько справедлива игра и для кого? CSEP Working Paper-11. Центр социального и экономического прогресса, Нью-Дели, август.

были. Нет сведений о том, чтобы в какой-либо стране были успешно организованы аукционы на право добычи полезных ископаемых (за исключением прав на углеводороды) в условиях, когда у участников торгов не было достаточно хорошего представления о геологических и других характеристиках актива. Даже если геологические характеристики хорошо известны, положительный опыт других стран, таких как Индия, которая является единственной страной, известной организацией аукционов на право добычи полезных ископаемых в больших масштабах, ограничен определенными типами месторождений. С тех пор как в 2015 году в Индии была введена система аукционов, заменившая прежнюю систему «по первой заявке», было продано более 100 рудников. Однако большинство из них предназначались для добычи сыпучих полезных ископаемых, таких как бокситы, железная руда и известняк, где месторождения были поверхностными и хорошо изученными. Было продано очень мало медных и золотых рудников, причина в том, что для их правильной оценки требовалась дальнейшая разведка. Более того, подавляющее большинство проданных рудников были уже действующими или недавно введенными в эксплуатацию. Очень мало новых месторождений было реализовано. Цены на железорудные рудники были очень высокими. Последние, в основном, продавались компаниям, эксплуатирующим объекты по переработке и сбыту, и менее высокими на рудники, добывающие другие полезные ископаемые.

Причина, по которой так мало стран используют аукционы, а если они и проводятся, то только для действующих рудников или очень хорошо задокументированных месторождений, заключается, конечно, в том, что горнодобывающие компании не видят смысла платить значительную цену за актив неизвестной стоимости, когда право на разведку актива, о котором мало что известно, можно приобрести за очень скромную плату в большинстве стран. До сих пор лицензии, выставленные на конкурс или аукцион в Кыргызстане, были хорошо задокументированы и достаточно привлекательны. Однако по мере истощения запасов привлекательных активов эти способы распределения лицензий станут менее практичными. Более того, введение в августе 2020 года возможности неоплаты государственного участия в проекте победителем аукциона, вероятно, значительно снизит интерес инвесторов к аукционам. Поскольку законодательные изменения, обсуждаемые в настоящее время, могут установить 30-процентную планку для такого государственного участия, привлекательность аукционов, вероятно, снизится еще больше.

Правило первой заявки: Лицензия выдается первому заявителю на участок, который соответствует нормативным требованиям, установленным Правительством. Данный метод использовался для участков, по которым имеется ограниченная геологическая информация. Однако после внесения изменений⁹¹ в Положение о порядке и условиях проведения аукциона на право пользования недрами в 2020 году подать заявку на получение лицензии таким способом можно будет только на подземные воды. Геологоразведочная компания по-прежнему может подать заявку и получить поисковую лицензию, которая дает право на трансформацию поисковой лицензии в разведочную (статья 33 Закона «О недрах»). Хотя существование такого права должно успокоить геологоразведчиков (статья 34 содержит аналогичное право для владельца лицензии на разведку на получение лицензии на добычу), возникает вопрос, почему Правительство отменило возможность получения лицензии на разведку по правилу первой заявки. Представляется, что этот путь обеспечивает простой способ для геологоразведочной компании, заинтересованной в небольшом участке,

⁹¹ Постановление Правительства Кыргызской Республики № 414 от 7 августа 2020 года «О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «О вопросах лицензирования прав пользования недрами» № 561 от 29 ноября 2018 года».

напрямую обратиться за лицензией на разведку. Учитывая высокие риски, связанные с разведкой полезных ископаемых, отмена правила первой заявки может сдерживать инвестиции в разведку. Особые характеристики поисковой лицензии, например, тот факт, что она является исключительной, ограничивает привлекательность возможности трансформации одной лицензии в другую.

Как и в случае с поисковыми лицензиями, лицензии на разведку и разработку также действительны только в отношении определенных полезных ископаемых, то есть тех, запасы которых были подсчитаны и утверждены на момент выдачи лицензий. С 2018 года больше нельзя получить лицензию на территории, где уже есть лицензия на полезное ископаемое той же группы (углеводороды, руды, неметаллосодержащие руды или вода). Это означает, что больше невозможно получить лицензию, скажем, на медь, в районе, где уже есть лицензия на золото. Однако конкурирующие лицензии все еще могут существовать, например, на углеводороды и металлы или на металлы и строительные материалы. Большинство стран, таких как Австралия (большинство штатов), Канада, Чили и Перу, которые добились значительных успехов в привлечении разведывательных компаний, стараются избежать путаницы и потенциальных судебных разбирательств, вызванных такими возможностями, распространяя действие лицензий на все полезные ископаемые, обнаруженные на лицензионной территории, или исключая выдачу лицензии, если на данной территории уже есть право на полезные ископаемые любого вида.

По решению Кабинета Министров: В 2021 году было принято решение о том, что хозяйствующим субъектам и предприятиям со 100-процентным участием государства права на месторождения могут быть предоставлены по решению Кабинета Министров. Такое решение исключает необходимость проведения конкурса или аукциона. Порядок предоставления Кабинетом Министров права пользования недрами определен постановлением Кабинета Министров № 148 от 23 августа 2021 года. Компании с участием государства подают в Кабинет Министров заявление (письмо) о предоставлении права пользования недрами с указанием наименования лицензионного участка, местонахождения и вида запрашиваемого права пользования недрами.

Кабинет Министров имеет право отказать в предоставлении права пользования недрами, если запрашиваемый лицензионный участок уже принадлежит другому недропользователю. Не совсем ясно, должен ли Кабинет Министров отказать в предоставлении лицензии. Департамент геологии должен в течение 14 рабочих дней с даты принятия Кабинетом Министров решения о предоставлении права на недропользование выдать лицензию компании с участием государства.

Разрешение на осуществление определенных видов деятельности, таких как разведка или добыча песка и гравия для строительных целей, выдается через *государственную регистрацию*, которая осуществляется местными государственными администрациями.

Управление лицензиями и правила передачи лицензий (3.25)

Управление лицензиями

При первоначальном предоставлении лицензии на недропользование Департамент геологии оформляет лицензионное соглашение № 1, которое действует в течение срока действия лицензии или более короткого периода времени и требует от лицензиата в течение установленного срока (i) разработать техническую документацию, описывающую вид поисковых работ, технологии, меры экологической и технической безопасности, оценку воздействия на окружающую среду и т.д., (ii) получить одобрение технической документации в различных государственных органах и (iii) получить право пользования (доступа) к земельному участку⁹².

Для поддержания действия лицензий владельцы лицензий обязаны своевременно и в полном объеме уплачивать налоги за пользование недрами, подавать ежегодные отчеты о проделанной работе в Департамент геологии, откладывать средства на рекультивацию и уплачивать сборы за удержание лицензии.

Департамент геологии осуществляет управление деятельностью владельцев лицензий путем проведения камеральной проверки годовых отчетов владельцев лицензий, проверки состояния различных платежей за пользование недрами (регулярно представляемые владельцами лицензий подтверждения о своевременной и полной уплате бонусного налога, сбора за удержание лицензии, фондов рекультивации), выполнения соглашений о социальном пакете держателями лицензий, обязанных заключить такое соглашение с местными органами власти и т.д. Департамент геологии не обязан проводить посещения объектов и/или самостоятельно проверять данные (о выполненных работах, объемах производства, состоянии платежей), представленные держателями лицензий. Департамент несет ответственность за хранение геологической информации, полученной в результате геологоразведочных работ, проведенных государством или компаниями, включая отчеты, буровые керны и образцы.

Приостановление и прекращение действия лицензий

Департамент геологии (т.е. комиссия по вопросам лицензирования недропользования при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора) временно (на срок до трех месяцев) приостанавливает действие лицензии, если лицензиат (i) нарушает требования законодательства Кыргызской Республики об охране недр, экологической и промышленной безопасности, создающие прямую угрозу жизни или здоровью лиц, работающих или проживающих в зоне влияния работ; (ii) не представляет необходимую отчетность в установленные законом сроки; (iii) представляет недостоверные отчеты о ресурсах, геологоразведочных работах и завершении горных работ; (iv) не выполняет требования по аккумулированию средств для рекультивационного фонда; (v) несвоевременно выплачивает бонус и/или плату за удержание лицензии; (vi) несвоевременно уведомляет Департамент геологии о смене участников/акционеров лицензиата, если такая смена влечет за собой уплату бонуса⁹³.

В соответствии с Законом о недрах (2018 г.) Департамент геологии прекращает действие лицензии в случаях (i) добровольного отказа держателя лицензии от лицензии; (ii) истечения срока действия лицензии, если лицензиат своевременно не подал заявление о продлении или трансформации лицензии; (iii) проведения работ без технического проекта, получившего все

⁹² Согласно законодательству Кыргызской Республики, лицензия предоставляет только право на пользование недрами. Для получения права доступа на лицензионную территорию (земельные участки) лицензиат должен отдельно обратиться в государственные органы, местные органы власти и к частным собственникам земельных участков.

⁹³ Статья 26 Закон о недрах Кыргызской Республики (2018 г.)

необходимые положительные экспертизы, и/или без лицензионного соглашения на проведение работ; (iv) несвоевременное устранение причин, повлекших приостановление действия лицензии; (v) выполнения работ, связанных с недропользованием, в период приостановления действия лицензии; (vi) непредоставления информации о бенефициарном владельце (владельцах) или предоставление недостоверной информации о бенефициарном владельце (владельцах) компании.

Правила передачи лицензии

Владелец лицензии имеет право передать лицензию другой стороне по истечении двух лет с даты выполнения лицензионного соглашения на проведение соответствующих работ по недропользованию. Передающая сторона и получатель должны (i) гарантировать Департаменту геологии, что получатель принимает на себя все обязательства передающей стороны, предусмотренные лицензионным соглашением; (ii) что отсутствует непогашенная задолженность (возникающая из обязательств по выплате бонуса, роялти и платы за удержание лицензии). Решение о передаче лицензии и выдаче лицензии на имя нового владельца лицензии принимается Лицензионной комиссией при Департаменте геологии. Коммерческие банки, получившие права пользования недрами в результате обращения взыскания на залог, вправе передать права пользования недрами другим лицам без соблюдения двухлетнего ограничения срока.

Поскольку передача лицензии требует де-факто предварительного согласия Департамента геологии, владельцы лицензий на практике часто передают акции компании, владеющей лицензией, поскольку на это не требуется предварительное согласие Департамента геологии, а только уведомления о смене собственника и бенефициарного владельца после сделки, а также выплаты бонуса.

Залог права пользования недрами / лицензии

Лицензиат вправе заложить права, вытекающие из лицензии на недропользование. Договор залога лицензии подлежит регистрации в Департаменте геологии. Залогодержатель может инициировать обращение взыскания на лицензию не ранее чем через 6 месяцев с даты регистрации залога на лицензию в Департаменте геологии. 24 января 2023 года Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики вынесло на общественное обсуждение проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (Закон Кыргызской Республики «О недрах», Закон КР «О залоге»», где Министерство предложило запретить передачу в залог лицензии на пользование недрами третьему лицу.

Исполнение де-факто (2.97)

Сбор и сохранение геологической информации (3.14)

Балл по данному пункту в основном отражает то, что геологическая информация эффективно собирается и хранится, но, с другой стороны, доступ к ней проблематичен. В отличие от ситуации в большинстве других стран, как Австралия, Канада и Чили, где геологическая информация, находящаяся в собственности государства, рассматривается как

общественное благо, которое должно распространяться как можно более свободно и широко, чтобы обеспечить ее использование геологоразведочными компаниями и другими заинтересованными сторонами в интересах всего общества, законодательство Кыргызской Республики подчеркивает право собственности государства на геологическую информацию и стремится максимизировать доход государства от нее.

В Кыргызской Республике, в соответствии с Законом о недрах, геологическая, горная, техническая, технологическая, экономическая информация считается государственной собственностью. К ней относится информация, содержащаяся в геологических отчетах, картах, образцах, протоколах испытаний и других материалах о геологическом строении и истории развития недр, а также о составе, свойствах и условиях залегания горных пород, подземных вод, полезных ископаемых и других геологических образований. Она также включает геофизические и геохимические данные, в том числе о методах и результатах, а также информацию о добытом минеральном сырье. Как и в других странах, геологическая информация, созданная недропользователями в период действия их прав на недропользование, считается собственностью недропользователя, однако после прекращения действия прав на недропользование право собственности безвозмездно переходит к государству.

Все недропользователи обязаны представлять ежегодные и окончательные геологические отчеты в бумажном и электронном виде, включая базы данных отбора проб с геопривязками. Департамент геологии должен обеспечить сохранность и конфиденциальность информации, представленной недропользователями.

Доступ к геологической информации может предоставляться Департаментом геологии недропользователям и другим заинтересованным лицам на условиях и за плату, установленных Положением о порядке и условиях предоставления в пользование геологических информационных ресурсов, утвержденным постановлением Правительства от 17 марта 2014 года № 144.

Оригинальные геологические информационные ресурсы могут быть просмотрены только в помещениях Государственного фонда геологической информации. Некоторая геологическая информация может считаться государственной тайной и подлежит защите. Неясно, каковы критерии отнесения информации к секретной.

Доступ к геологическим информационным ресурсам предоставляется по письменному запросу, поданному по форме, утвержденной Правительством. Запрашивая доступ к геологической информации, запрашивающая сторона берет на себя обязательство не разглашать полученную информацию третьим лицам. Все запросы подлежат регистрации. Департамент геологии в течение 3 дней принимает решение о предоставлении или непредоставлении доступа к запрашиваемым материалам и размере платы за запрашиваемую информацию.

К геологической информации может быть предоставлен доступ двух типов:

- ознакомительный доступ без права снятия копий или записи информации;
- доступ пользователя с правом копирования геологических информационных ресурсов (за исключением геологической информации, относящейся к лицензионным участкам, которые в настоящее время находятся у других недропользователей).

Доступ к геологической информации для государственных органов и в образовательных/научно-исследовательских целях предоставляется бесплатно⁹⁴.

Трудно понять, как описанная система согласуется с экономической эффективностью. Предоставление доступа к геологической информации за высокую стоимость и сложности при получении доступа может означать, что государство фактически не стимулирует геологоразведку. Большинство стран, которые реформировали свою систему распространения геологической информации в последние десятилетия, выбрали неограниченный онлайн доступ к такой информации. Хотя теоретически они могли бы получать прибыль от продажи информации, как это делается в Кыргызской Республике, они не считают коммерческую прибыль приоритетом, а также полагают, что открытый доступ к геологической информации стимулирует геологоразведку и что будущие рудники, скорее всего, заплатят больше налогов, чем можно заработать на продаже информации. Соответственно, они обычно имеют вебсайты с перечнем имеющейся геологической информации и часто предоставляют доступ к ней в режиме онлайн, если возможно.

Респондент - представитель горнодобывающей промышленности отметил, что советские геологи проделали отличную работу по геологическому картированию и что эта работа до сих пор очень полезна. Однако в целом респонденты, представляющие отрасль, были менее чем полностью удовлетворены тем, как осуществляется доступ к геологической информации. Необходимо отметить, что деятельность по геологическому картированию могла бы считаться еще более полезной, если бы план выпуска геологических карт был обнародован.

Помимо геологической информации как таковой, большинство стран также обнародуют и делают легкодоступной информацию о местоположении и владении правами на добычу полезных ископаемых. Существует цифровая база данных лицензий, в которой регистрируется географическое местоположение, право собственности и срок действия прав на добычу полезных ископаемых. Однако она не основана на ГИС и не связана с геонаучной информацией, большая часть которой не оцифрована. Более того, хотя в отчете ИПДО за 2015 - 2017⁹⁵ годы представлен полный обзор статистических данных о распределении лицензий по видам работ, информация об аукционах и тендерах и сумме поступлений от них, количестве выданных лицензий по годам, объеме добычи и т.д., на веб-портале соответствующего государственного органа такая статистика отсутствует.

Эффективная выдача лицензий (2.98)

Респонденты – представители отрасли были несколько критичны в своей оценке практического функционирования процесса выдачи лицензий (средний балл для респондентов из промышленности составил 2,8, в то время как для респондентов из правительства он составил 3,2). Они поставили самые низкие оценки (но выше 2) по таким пунктам, как существуют ли пределы дискреционных полномочий, отдается ли

⁹⁴ Так обстоит дело, например, в Индонезии (<https://geologi.esdm.go.id/geolindo>), Кении (<https://ngdckenya.bgs.ac.uk/>), Нигерии (<https://ngsa.gov.ng/>) и Танзании (<https://www.gmis-tanzania.com/>).

⁹⁵ Отчет ИПДО за 2015 – 2017 гг. по Кыргызской Республике.

предпочтение местным компаниям и выдаются ли лицензии заявителям, не обладающим необходимым техническим и финансовым потенциалом. Они дали высокие баллы по таким пунктам, как соблюдение сроков и процедур. Таким образом, относительно высокий балл респондентов – представителей промышленности, по-видимому, отражает их оценку того, что процедуры соблюдаются, хотя они сомневаются в том, что эти процедуры приводят к хорошим результатам. Они отмечают, что смена руководства государственного органа, ответственного за лицензирование, а также реструктуризация и нехватка профессиональных кадров не позволяют обеспечить стабильную и удовлетворительную работу лицензионной комиссии. Они также отмечают, что сроки выдачи лицензий на добычу полезных ископаемых не всегда совпадают со сроками выдачи других разрешений, особенно на местном уровне. Наконец, они отмечают, что государственные компании освобождены от соблюдения законодательства о лицензировании.

Респонденты – представители государственных органов настроены более позитивно, хотя и отмечают, что многие решения обжалуются.

Эффективное управление лицензиями (2.81)

Представители горнодобывающей отрасли критически относятся к некоторым аспектам управления лицензиями, включая временные ограничения на лицензии на разведку. Критика представляется обоснованной, особенно с учетом того, что плата за удержание лицензии увеличивается со временем, что, по-видимому, уменьшает необходимость в коротких временных ограничениях. Это мнение подкрепляется недавним увеличением платы за удержание лицензий.

Представители отрасли также отметили недавнее изменение в законодательстве, в соответствии с которым компании, имеющей лицензию на разведку месторождения общегосударственного значения и соблюдающей правила, не будут иметь права на первоочередное получение лицензии на добычу полезных ископаемых на этом месторождении.

Возможность улучшений по индикатору «Контракты, лицензии и геологоразведочные работы»

- ◇ Кыргызской Республике было бы неплохо пересмотреть предположения, лежащие в основе ее подхода к лицензированию и геологической информации, и рассмотреть, отвечает ли этот подход меняющимся потребностям. При подготовке пакета геологической информации перед выдачей лицензии (для приобретения компаниями) используются отсканированные версии советских геологических отчетов. Правительство уже выдало лицензии на большинство участков недр, по которым имеется геологическая информация (включая предполагаемые запасы и содержание руды). Однако все еще существуют большие участки с предварительной оценкой ресурсов или без нее, и они требуют дальнейших разведочных работ. Действующая система работала достаточно хорошо до тех пор, пока задача состояла в том, чтобы найти инвесторов, готовых взять на себя расходы по разработке месторождений, выявленных в советский период. Однако возможно страна уже исчерпала запасы таких месторождений, и теперь необходима система, которая также поощряла бы разведку новых месторождений. Поскольку у государства нет ресурсов, знаний и

технологий для проведения масштабной разведки, необходимо поощрять иностранные инвестиции в геологоразведку.

◇ Возможные реформы, которые могли бы привлечь геологоразведочные компании в Кыргызскую Республику, включают следующее:

- a) завершение программы оцифровки всей геонаучной информации с целью размещения всей геологической информации, не являющейся конфиденциальной, включая информацию о лицензиях, в сети со свободным доступом и в форме, совместимой с другой геокодированной информацией, в частности с кадастром;
- b) придание лицензиям на геологоразведку неисключительный статус, чтобы предотвратить монополизацию одной геологоразведочной компанией очень больших территорий и стимулировать геологоразведку;
- c) уточнение правил отнесения участков недр к месторождениям общегосударственного значения, и свести число таких месторождений к минимуму;
- d) приостановление конкурсов и аукционов по хорошо задокументированным месторождениям;
- e) повторное внедрение правила первой заявки и отмена моратория на выдачу новых лицензий на разведку;
- f) отмена временных ограничений на выдачу лицензий, но сохранить повышение размеров платежей, но на более низком уровне, чем тот, который был введен в 2021 году;
- g) запрет на выдачу лицензии на разведку или разработку на территории с действующим правом на добычу полезных ископаемых любого вида;
- h) определение необходимых аспектов технического проекта и рассмотрение возможности сделать требования более гибкими, сохранив при этом требования к плану экологического менеджмента и плану безопасности, которые должны быть утверждены компетентными органами независимо от процесса лицензирования;
- i) исключение возможности предоставления права пользования недрами по решению Кабинета Министров;
- j) исключение любого права на частичное или полное право государственной собственности, которое не оплачивается.

V.2 Горные работы

Для целей настоящего отчета компонент «Горные работы» цепочки создания стоимости в горнодобывающей отрасли включает в себя анализ таких аспектов, как: процессы получения разрешений на горные работы, экологических и отраслевых разрешений; эффективность регулирования социально-экологического воздействия; переселение; индивидуальная старательская и мелкомасштабная добыча; охрана труда и техника безопасности; закрытие рудников.

Исполнение де-юре оценивается примерно на среднем уровне, при этом несколько выше показатели по законодательству и процедурам в горнодобывающей отрасли. Значительные различия наблюдаются в оценке основных показателей: оценки колеблются от «очень высоких» до «очень низких».

Рисунок 8: Показатели по горным работам

Показатели	
Де-юре исполнение (2.67)	Законодательство и процессы в горнодобывающей отрасли (3.70)
	Правила касательно земли, компенсации и переселения (2.00)
	Управление социально-экологическими воздействиями (2.03)
	Старательская добыча и разработка мелких месторождений (2.30)
	Охрана труда и техника безопасности (4.00)
	Ликвидация горного предприятия и финансовые гарантии для вывода из эксплуатации (1.98)
Де-факто исполнение (2.36)	Земля, компенсация и переселение - практика (2.19)
	Экологическое воздействие (2.40)
	Социальное воздействие (1.67)
	Поддержка старательской добычи и разработки мелких месторождений (2.20)
	Охрана труда и техника безопасности (3.30)
	Ликвидация горного предприятия и финансовые гарантии для вывода из эксплуатации (2.41)

Исполнение де-юре (2.67)

Законодательство и процедуры в горнодобывающей отрасли (3.70)

Законодательство в сфере горнодобывающей отрасли, включая сам Закон «О недрах», часто пересматривается и изменяется. Первый Закон «О недрах» вступил в силу в 1992 году. В 1997 году он был заменен новым законом. Пересмотренный Закон «О недрах» был принят в 2012 году, в него вносились поправки в 2014 и 2017 годах, после чего его сменил Закон «О недрах» 2018 года, в который, по состоянию на апрель 2022 года, было внесено четыре поправки. Недавнее изменение, которое, по-видимому, привлекло относительно мало внимания, заключается в том, что государство теперь претендует на право собственности на хвосты, оставшиеся от прошлых разработок. Поскольку обычно операторы рудников возвращаются к хвостам в качестве источника питания для процессов обогащения, это изменение во многих случаях может пагубно повлиять на экономику проекта.

Каждый раз, когда принимается новый Закон «О недрах» или вносятся поправки к нему, необходимо также вносить изменения в широкий ряд подзаконных актов. Изменения в законодательстве, часто без переходного периода, позволяющего горнодобывающим компаниям предпринять необходимые шаги для адаптации, вероятно, негативно повлияли на горнодобывающую отрасль и интерес инвесторов к горнодобывающей отрасли в Кыргызской Республике.

Правила касательно земли, компенсации и переселения (2.00)

Когда права на недропользование предоставляются компаниям, такие права не включают права на землепользование (поверхность). Недропользователи должны подать заявку и получить права землепользования (права на поверхность) после выдачи прав недропользования (лицензии, концессии, СРП).

Порядок оформления прав землепользования предусмотрен Законом «О недрах», Земельным кодексом и Положением «О порядке предоставления земельных участков под недропользование», утвержденным Постановлением Правительства от 15 декабря 2017 года №810.

В зависимости от вида пользования недрами предоставляются следующие права землепользования:

- При геолого-поисковых работах достаточно письменного согласия собственника земельного участка и (или) уполномоченного органа, где расположен участок недропользования. Согласие должно быть выдано на срок действия лицензии или разрешения недропользователя на проведение геолого-поисковых или геологоразведочных работ, которые не повреждают поверхность. Согласие не требует от недропользователя уплаты арендной платы за землю и выдается, если этот участок уже не предоставлен другому недропользователю. Следует отметить, что наличие согласия на землю не дает недропользователю исключительного права на использование земли и допускает использование земель любой третьей стороной.
- Для целей геологоразведочных работ и разработки месторождения недропользователи должны получить права землепользования на срок действия лицензии, заключить договор аренды и регулярно выплачивать арендную плату за землю.

Хотя, в соответствии с законодательством, собственник земельного участка обязан предоставить свое согласие и (или) права землепользования недропользователю и может отказать только в том случае, если запрашиваемый участок уже предоставлен другому недропользователю, на практике многие недропользователи сталкиваются с трудностями в получении прав землепользования по одной или нескольким из следующих причин:

- трудности с определением собственника земли, уполномоченного предоставлять права землепользования, и (или) существует спор между несколькими собственниками земли, государственными и (или) муниципальными органами власти (сельские власти, органы по лесному хозяйству) о границах и правах на землю;
- земля находится в собственности частных лиц, и они устанавливают коммерчески неприемлемые условия для недропользователей;⁹⁶
- из-за существующего и потенциального риска противодействия геологоразведочным работам и разработке месторождений местные власти не хотят (боятся) выдавать недропользователям свое согласие или права на землепользование.

⁹⁶ Для таких случаев предусмотрены положения относительно экспроприации, но органы или разведочные/горнодобывающие компании возможно неохотно прибегают к ним, пока не будут использованы все альтернативные варианты.

Для решения проблемы обеспечения прав землепользования лицензиатами Правительство и Регулятор горнорудной отрасли в 2012 году предприняли попытку выдавать права землепользования/недропользования одновременно с правами недропользования, и внесли соответствующие изменения в законодательство. Однако, хотя законодательные изменения были внесены, на практике они не сработали, так как Регулятор горнорудной отрасли не имел доступа к национальным единым реестрам земельных участков и не обладал кадровым ресурсом для выдачи прав землепользования вместе с лицензией. В то же время государственные органы, ответственные за ведение земельного кадастра и регистрацию любых сделок, связанных с землей, не поддержали инициативу Регулятора горнорудной отрасли, в результате чего изменения были отменены.

Согласно закону, если земля, принадлежащая частному лицу, необходима для целей недропользования, а собственник не желает добровольно предоставить недропользователю право на использование земли (т.е. заключить договор аренды) для целей геологоразведочных работ или разработки полезных ископаемых, государство вправе по решению суда экспроприировать землю с возмещением стоимости участка и предоставлением равноценного участка в другом месте.

В Кыргызской Республике нет специальных нормативных актов по переселению. Поскольку большинство мест добычи полезных ископаемых расположены за пределами населенных пунктов, в горнодобывающей отрасли Кыргызстана не известно случаев массового переселения. Имели место случаи индивидуального переселения, когда компании самостоятельно вели переговоры о выкупе собственности (домов, земельных участков), необходимой для ведения горных работ. В проектах, не связанных с добычей полезных ископаемых, таких как крупные проекты строительства дорог, исполнители проектов применяли правила переселения АБР или других международных организаций, с учетом общепринятых правил Кыргызстана в отношении земли, экспроприации частной собственности в общественных интересах/потребностях.

Управление социально-экологическими воздействиями (2.03)

При осуществлении деятельности любых недропользователей должны соблюдаться требования следующих законов об охране окружающей среды:

- **Закон «Об охране окружающей среды»** (1999 года) определяет механизмы, посредством которых государство сохраняет экосистему. В Кыргызской Республике установлены нормы выбросов загрязняющих веществ, сборы и штрафы на нарушения, и охрана государственных природных заповедников.
- **Закон «Об экологической экспертизе»** (1999 года) предусматривает принципы и процедуры проведения экологической экспертизы, и перечисляет документы, которые подлежат рассмотрению Правительством и общественностью до начала работ на лицензируемой площадке / руднике.

Геолого-поисковые, геологоразведочные и горнодобывающие компании после получения лицензии на пользование недрами и до начала работ на площадке должны разработать технический проект геолого-поисковых, геологоразведочных и горнодобывающих работ, который, помимо прочего, должен содержать раздел по охране окружающей среды. В техническом проекте содержится информация о лицензионной площадке, видах и объемах

проводимых работ, применяемых технологиях и оборудовании. Раздел по охране окружающей среды технического проекта должен содержать описание любых негативных социально-экологических воздействий проекта и рекомендации по исключению/минимизации или смягчению существующих или потенциальных рисков. Перед реализацией технический проект подлежит государственной экспертизе и утверждению в форме положительных заключений государственной экспертизы на соответствие требованиям законодательства о рациональном недропользовании, горной безопасности и экологической безопасности.

В процессе подготовки раздела по охране окружающей среды технического проекта и получения положительного заключения государственной экспертизы на соответствие проекта требованиям природоохранного законодательства недропользователь обязан провести оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике (утверждено постановлением Правительства от 13 февраля 2015 года № 60) устанавливает пошаговое описание процесса ОВОС. Этот процесс не предусматривает формального взаимодействия с заинтересованными сторонами или обратной связи. Вместо этого любой представитель общественности, включая общественные объединения и местные органы власти, вправе запросить проведение общественной экспертизы. Общественное обсуждение финансируется общественностью самостоятельно и является площадкой для заинтересованных сторон. Общественность может запросить ту же информацию, которая предоставляется государственным органам, но общественная экспертиза должна быть завершена в течение одного месяца, опубликована в СМИ и носит лишь рекомендательный характер по сравнению с государственным процессом⁹⁷.

Существует обязательство, что рекомендации, полученные в ходе общественного обсуждения, должны быть отмечены в решении государственных органов, но нет формального требования сделать что-либо, кроме признания того, что процесс имел место. Кроме того, поскольку общественное обсуждение может быть создано любым представителем общественности, могут проводиться несколько разрозненных экспертиз.

Не существует законов, регулирующих или устанавливающих требования к проведению анализа социального воздействия. В отсутствие четкого законодательного требования о проведении анализа социального воздействия недропользователи не проводят и не составляют отчеты ОСВ. Однако на практике некоторые крупные операторы проектов могут рассматривать в своих отчетах ОВОС социальные воздействия проекта и предоставлять такую оценку/отчетность.

Правительство Кыргызстана, в частности Министерство природных ресурсов и его предшественники, ранее заявляли о необходимости и готовности разработать Экологический (природоохранный) кодекс с целью кодификации и обновления экологических нормативных правовых актов в соответствии с передовыми международными стандартами. Однако до сих пор такой кодекс не разработан и не принят. Между тем, возможно, показательно, что, по имеющейся информации, ни один горнодобывающий проект в Кыргызстане ни разу не был отменен из-за того, что ОВОС не был одобрен. Также никогда не изменялась предлагаемая технология в результате процесса получения экологического разрешения. Наконец, следует отметить, что количество компаний, сертифицированных для проведения ОВОС в Кыргызской Республике, очень

⁹⁷ Статьи 14-17 Закона об ОВОС.

мало. Эти компании оказывают значительное влияние на то, как экологическое законодательство воплощается на практике. Обособленность кыргызских стандартов от стандартов остальных стран дает этим компаниям значительное конкурентное преимущество.

Старательская добыча и разработка мелких месторождений (2.30)

Индивидуальная старательская добыча⁹⁸

Деятельность индивидуальных старателей регулируется Законом «О недрах» (2018) и Положением об осуществлении индивидуальной старательской добычи, утвержденным Постановлением Правительства от 23 июля 2015 года № 524.

Индивидуальные старатели обязаны зарегистрироваться и платить фиксированную сумму налога. Областной государственный орган (акимият) выдает свидетельство о регистрации на один год на определенный участок. Областной государственный орган предоставляет реестр индивидуальных старателей, зарегистрированных на его территории, в Департамент геологии, который затем должен создать единый национальный реестр индивидуальных старателей. Однако такой реестр не создается и не публикуется Департаментом геологии.

Размер участка для одного старателя не должен превышать 500 метров по длине долины водотока или не более 0,5 га. В дополнение к свидетельству, выданному местными органами власти, старатель должен получить письменное согласие собственника земельного участка.

Осуществление индивидуальными старателями добычи допускается на всей территории кроме:

- площадей, включенных в Государственный кадастр месторождения и проявлений полезных ископаемых;
- площадей, на которые выданы лицензии на поиски, разведку на россыпное золото или на разработку россыпных месторождений;
- площадей, на которые были поданы заявки на поиски и разведку на россыпное золото или на разработку россыпных месторождений;
- рудных отвалов и хвостохранилищ;
- площадей с разведанными запасами;
- особо охраняемых территорий (государственных природных национальных парков, государственных заказников, памятников природы и культуры и т.д.)
- участков, расположенных в пограничной полосе и трансграничных реках, где установлен режим государственной границы.

Департамент геологии отвечает за информирование областных государственных органов, выдающих свидетельства старателям, о территориях, доступных для старательской добычи.

Индивидуальным старателям запрещено использовать химикаты, и они должны соблюдать правила экологической, технической и пожарной безопасности. Они должны обеспечивать сохранность собранного россыпного золота и представлять ежегодные отчеты о работе в местную государственную администрацию. Каждая местная государственная администрация должна направлять эти отчеты в Департамент геологии. Несоблюдение

⁹⁸ По всей видимости, так как индивидуальные старатели в Кыргызской Республике в основном занимаются аллювиальными или россыпными месторождениями золота, термин «индивидуальные старатели» были установлены для их описания.

вышеуказанных требований может привести к приостановлению действия свидетельства индивидуального старателя, в то время как соблюдение правил и требований служит основанием для получения права индивидуального старателя на следующий год или на новый участок.

Индивидуальные старатели россыпей имеют право продавать золото по разрешенным ценам в специальных пунктах скупки, организованных государством. Права старателя не подлежат передаче.

Разработка мелких месторождений

В законодательстве Кыргызстана не проводятся различия между мелко- и крупномасштабной добычей полезных ископаемых. За исключением добычи песка и гравия, суглинков, на всех владельцев лицензий, независимо от размера лицензионной площадки и вида ресурсов, распространяются одни и те же правила лицензирования и налоговый режим.

Охрана труда и техника безопасности (4.00)

Требования, касающиеся охраны труда, установлены в Трудовом кодексе 2004 года и Законе «Об охране труда» 2003 года. Трудовое законодательство Кыргызстана требует от работодателей, в том числе в горнодобывающей отрасли, принимать все меры по сохранению жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя: правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия. Работодатели обязаны обеспечить работникам безопасные условия труда, средства защиты, получить обязательное социальное страхование.

Ликвидация горнорудного предприятия и финансовые гарантии по выводу из эксплуатации (1.98)

После прекращения прав на недропользование лицензионный участок и горное имущество, включая рудник, подлежат рекультивации. Согласно Закону «О недрах», недропользователь несет ответственность за разработку и реализацию технического проекта консервации или ликвидации, то есть плана закрытия. Однако планы рекультивации не являются частью ОВОС, а рассматриваются отдельно.

После начала работ на лицензионной площадке (на любой стадии разведки и добычи) недропользователи обязаны открыть специальный счет рекультивации в кыргызском банке и осуществлять ежеквартальные отчисления для накопления средств на будущую рекультивацию участка добычи. Горнодобывающие компании сами определяют суммы. Когда разработка месторождения прекращается, средства с этого счета используются для покрытия расходов на рекультивацию земель и консервацию рудника. После внесения изменений в Закон «О недрах» в июне 2021 года специальные счета должны быть открыты только в банках, определенных Кабинетом Министров Кыргызской Республики. В настоящее время Кабинет Министров постановил, что средства на рекультивацию должны отчисляться и храниться в одном из двух государственных банков – ОАО «РСК» и ОАО «Айыл Банк».

Министерство чрезвычайных ситуаций отвечает за мониторинг работ по рекультивации. Однако его основное внимание уделяется рекультивации заброшенных участков добычи урана.

В Кыргызской Республике отсутствует какое-либо законодательство, касающееся рекультивации и управления заброшенными загрязненными участками. Бывшие владельцы лицензий продолжают нести ответственность за консервацию, но это не обеспечивает надлежащей ликвидации месторождений и не помогает в реализации проектов, связанных с заброшенными участками.

Европейский Союз и Европейский банк реконструкции и развития подписали многосторонние рамочные соглашения с Кыргызской Республикой, Таджикистаном и Узбекистаном. На основе этих соглашений в мае 2018 года Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) и Европейская комиссия опубликовали стратегический генеральный план. В плане определены приоритетные объекты заброшенных участков добычи урана и сметная стоимость работ по рекультивации. Общая стоимость работ по рекультивации семи выявленных объектов в Центральной Азии оценивается примерно в 85 млн евро, при этом на объект Майлуу-Суу в Кыргызстане приходится около 30 млн евро от общей суммы⁹⁹. В Кыргызской Республике за управление программой отвечает Министерство по чрезвычайным ситуациям.

Исполнение де-факто (2.36)

Земля, компенсация и переселение (2.19)

Низкий балл по этому показателю отражает, главным образом, то, что, по мнению респондентов гражданского общества, практика не соответствует законодательству. По всей видимости, существует общее мнение, что ответственные государственные органы безразличны к проблемам. Аналогичные настроения выражены в комментариях представителей отрасли о том, что компании должны сами решать любые проблемы, возникающие из-за разногласий с местным населением, а Правительство не принимает участие.

Управление экологическими воздействиями (2.40)

Что касается мониторинга, респонденты сектора отмечают наличие множества противоречий между нормативными актами и утверждают, что государство трактует нормы в свою пользу и не пытается устранить такие проблемы путем внесения поправок в законы.

Все опрошенные компании отметили, что в 2018-2019 годах ситуация в горнодобывающей отрасли значительно ухудшилась. Компании в подавляющем большинстве подчеркнули необходимость сокращения количества необоснованных проверок со стороны контролирующих органов Кыргызстана. Почти каждая компания, опрошенная в то время,

⁹⁹ World Nuclear News. ЕБРР призывает к финансированию для продвижения очистки наследия в странах Центральной Азии, 13 ноября 2019 года.

была вовлечена в несколько судебных разбирательств, включая случаи, когда утверждалось, что государственные органы преследуют сотрудников компании.

Респонденты из числа государственных органов отметили, что в соответствии с действующим законодательством экологическая документация не утверждается до предоставления прав на добычу полезных ископаемых.

Респонденты из гражданского общества дали низкие оценки тому, как учреждения, которым поручено осуществлять мониторинг и обеспечивать соблюдение экологического законодательства, выполняют свою задачу, а также наличие и доступности для общественности ОВОС и ПЭМУ. Так, они не удовлетворены мониторингом и утверждают, что горнодобывающие компании решают свои экологические проблемы с помощью взяток государственным чиновникам. Местные жители часто жалуются на надзорные функции экотехнической инспекции, говоря, что они вообще не проверяют и приходят только за откатами.

Респонденты из гражданского общества также указывают на практические трудности, связанные с получением документов ОВОС. Даже если кто-то подаст в министерство письменный запрос на получение копии конкретного ОВОС, ответ министерства может касаться только решения министерства, и оно не предоставит ни ОВОС, ни его резюме, поскольку ответственность за раскрытие информации на сайте компании лежит на компании. Респонденты из гражданского общества утверждают, что, хотя крупные горнодобывающие компании могут предусмотреть что-то по вопросу ОВОС на руднике, они делают это не всегда, а мелкие компании даже не думают об этом, так как это финансово затратный бизнес, и все решается через взятки чиновникам. Они также наблюдают, что компании представляют и предоставляют ОВОС в начале своей деятельности, но впоследствии на практике активистам трудно получить этот документ. Если гражданин подает в министерство письменный запрос на получение копии ОВОС, министерство может только сообщить о решении министерства и не предоставит ни ОВОС, ни резюме ОВОС, поскольку ответственность за раскрытие информации на сайте компании лежит на компании. Респонденты из числа государственных органов согласились с этими критическими замечаниями в адрес существующей системы.

Наконец, респонденты из гражданского общества отмечают, что Планы готовности к чрезвычайным ситуациям не всегда доступны, как того требует закон.

Управление социальными воздействиями (1.67)

Как уже отмечалось, в Кыргызской Республике нет специального законодательства, требующего проведения Оценки социального воздействия (ОСВ) или Планов управления социальным воздействием (ПУСВ). Низкий балл отражает отсутствие такого законодательства. Тем не менее, некоторые компании проводят ОСВ, хотя комментарии гражданского общества указывают на то, что они делают это неохотно и качество не всегда высокое.

Поддержка индивидуальных старателей и разработки малых месторождений (2.20)

Комментарии гражданского общества указывают на то, что в некоторых районах распространена индивидуальная старательская добыча полезных ископаемых. При этом часто не соблюдаются меры охраны здоровья и окружающей среды. Более того, старатели не обязаны восстанавливать выработанные территории, что в некоторых случаях приводит к конфликтам с местным населением. Механизмы разрешения споров с крупными добытчиками работают менее чем удовлетворительно, и есть примеры, когда крупные компании были вынуждены приостановить работу из-за конфликтов с индивидуальными старателями, хотя некоторые крупные компании прилагают усилия для поиска взаимоприемлемых решений. Например, после распада Советского Союза местные группы начали добывать сурьму в Терек-Сае старательским способом. Приход компаний с лицензиями на разработку привел к тому, что местному населению было отказано в доступе к шахтам, которые были их основным источником средств к существованию в течение последних 20 лет¹⁰⁰.

Охрана труда и техника безопасности (3.30)

Следует отметить, что количество несчастных случаев в горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики является высоким в сравнении с международными показателями: 10-15 смертельных случаев в год по данным представителей профсоюзов. Минимальное число – это 0,5 смертельных случаев на миллион отработанных часов (исходя из количества людей, занятых в горнодобывающей промышленности в Кыргызской Республике в 2019 году и предполагая 1600 часов работы в год). В том же году компании-члены Международного совета по горнодобывающей и металлургической промышленности (ICMM)¹⁰¹ сообщили о 0,118 смертельных случаев на миллион отработанных часов. Следует отметить, что 2019 год был необычно тяжелым с точки зрения количества смертельных случаев; в 2018 году этот показатель составлял 0,022 на миллион отработанных часов¹⁰².

Существует механизм рассмотрения жалоб, но мнения о том, насколько хорошо он работает, разделились: по крайней мере один респондент из гражданского общества утверждает, что «все жалобы растворяются в бюрократических кабинетах вороватых чиновников и нечестных сотрудников горнодобывающих компаний. Возможно, иногда они решаются, но это мизер, капля в море».

Ликвидация горнорудного предприятия и финансовые гарантии при выводе из эксплуатации (2.41)

Респондент отрасли отметил, что все работы по ликвидации и рекультивации принимаются комиссией, созданной местной государственной администрацией с участием

¹⁰⁰ PeaseNexus, 2021. Регулирование конфликтов в горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики: вызовы и практики горнодобывающих компаний.

¹⁰¹ Международный совет по горнодобыче и металлам (ICMM) – это организация крупных горнодобывающих предприятий и их объединений. Корпоративные члены организации составляют одну треть глобальной отрасли.

¹⁰² ICMM 2020. Данные о безопасности: прогресс сравнительных данных членов ICMM в 2019 году. <https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/health-and-safety/2020/benchmarking-safety-data-2019.pdf>

представителей местной государственной администрации, органов местного самоуправления, территориального управления уполномоченного государственного органа по экологической и технической безопасности, уполномоченного государственного органа по кадастру и регистрации прав на недвижимость, на территории которого расположен рекультивируемый объект, и недропользователя, а также собственника земельного участка, если он не является органом местного самоуправления.

По словам респондентов отрасли, государственные органы проводят плановые и внеплановые проверки. Однако большинство государственных органов, в том числе органы в сфере недропользования, экологии, находятся на стадии реорганизации. За последний год уполномоченный орган в сфере недропользования несколько раз менял свое название и статус, и его полномочия были переданы двум разным министерствам.

Респонденты гражданского общества утверждают, что горнодобывающие компании проводят рекультивацию очень халатно и не соблюдают нормативные требования по утилизации отходов. Коррупция в соответствующих ведомствах препятствует мониторингу, а законодательство неэффективно, поскольку не предусматривает серьезных последствий для компаний, не выполняющих рекультивацию должным образом.

Респонденты из государственных органов согласны с тем, что существует недовольство тем, как проводится рекультивация, и отмечают, что на практике ликвидация и планы рекультивации не являются общедоступными.

Следует отметить, что суммы, выделяемые на рекультивацию, очень малы. Они выделяются в местной валюте на основании расчетов стоимости рекультивации и ликвидации шахты, сделанных в самом начале проекта. Они не обновляются и не проверяются государственными органами, что вызывает опасения, что средств может не хватить, когда придет время их использовать. Хотя средства находятся на целевых депозитных счетах, на них не начисляются проценты. Недавнее требование о переводе средств в банки, принадлежащие государству, может повлиять на безопасность средств. Если средств на рекультивацию недостаточно для покрытия расходов, возможность взыскания средств непосредственно с ответственной компании представляется маловероятной.

Наконец, следует отметить, что пока не существует примеров рекультивации земель или закрытия шахт, которые бы продемонстрировали эффективность или неэффективность законодательства.

Возможности для улучшения по показателю «горные работы»

- ◇ В свете сообщений о задержках и конфликтах по поводу землепользования в связи с геологоразведочными работами, возможно, было бы неплохо возобновить реформу, проведенную в 2012 году, т.е. выдавать права на землепользование/поверхность одновременно с правами на недропользование и внести соответствующие изменения в законодательство. Это близко к процедуре, применяемой в большинстве стран в отношении геологоразведочных работ, с условием, что землевладелец должен получить компенсацию за любой ущерб, нанесенный земле. Что касается работ,

связанных с нарушением поверхности грунта при разработке месторождений, большинство стран требуют, чтобы владелец лицензии выкупил землю, при необходимости путем экспроприации, как это имеет место и в Кыргызской Республике.

- ◇ Требование о том, чтобы заявители на получение лицензии на разработку (добычу) имели утвержденный технический проект рудника, возможно, привело к непреднамеренной проблеме: тот факт, что части проектного документа являются конфиденциальными, используется для отказа в доступе к ОВОС. Уже отмечалось, что все законные интересы могут быть защищены и без требования о наличии проекта. Эта проблема является еще одним аргументом в пользу того, чтобы сделать это требование более гибким и сосредоточить его на аспектах, которые действительно необходимо регулировать, при этом предусмотрев необходимость проведения ОВОС в отдельном законодательстве.
- ◇ Консультации по экологическим вопросам, мониторинг экологического менеджмента и контроль за выполнением обязательств, принятых в ОВОС, несомненно, могут быть улучшены. Также было отмечено, что методы, используемые государственными органами, нуждаются в модернизации, чтобы соответствовать международным стандартам и практике.
- ◇ Отсутствие четкого требования о проведении ОСВ является проблематичным. Его введение привело бы Кыргызскую Республику в соответствие с лучшей международной практикой и могло бы привести к снижению количества и остроты конфликтов вокруг горнодобывающих проектов за счет создания основы для разрешения конфликтов.
- ◇ Высокий уровень смертельных случаев на шахтах Кыргызстана вызывает озабоченность, и, по-видимому, есть все основания предпринять серьезные усилия для повышения безопасности, в том числе путем обучения и более частых и выездных проверок.
- ◇ Законодательство о рекультивации выработанных территорий и финансировании таких работ необходимо привести в соответствие с международными стандартами. В странах с передовой практикой рекультивации, таких как Канада, финансовые требования регулярно пересматриваются, чтобы обеспечить достаточность выделенных средств¹⁰³.
- ◇ Стратегическая экологическая и социальная оценка (SESA) может стать подходящим следующим шагом в связи с экологическими и социальными проблемами, отмеченными в ответах.

V.3 Налогообложение

Показатели третьего компонента цепочки создания стоимости ГО («Налогообложение») высокие в отношении формального исполнения и низкие в отношении фактического исполнения. Следует отметить слабые показатели по «Налоговой политике и инструментам» в сравнении с гораздо лучшими показателями по правилам «Администрирования налогов на

¹⁰³ Обзор систем рекультивации в Канаде и некоторых других странах см. в статье «Международный институт устойчивого развития, 2021. Глобальный обзор: Управление финансовыми гарантиями по переходу после закрытия шахт». <https://www.iisd.org/system/files/2021-09/financial-assurance-governance-for-post-mining-transition.pdf>, а также отчет Всемирного банка по Кыргызской Республике: Всемирный банк, 2020. «Исследование закрытия шахт и экономического возрождения: Кыргызстан».

добычу полезных ископаемых». Следует отметить, что респонденты опроса не смогли учесть ряд недавних изменений в налогообложении горнодобывающей отрасли. Вполне вероятно, что эти изменения, если бы они были отражены, привели бы к значительному снижению балла.

Рисунок 9: Показатели по налогообложению

Показатели	
Исполнение де-юре (2.93)	Налоговая политика и инструменты (2.14)
	Правила администрирования налогов на добычу полезных ископаемых (3.71)
Исполнение де-факто (2.47)	Администрирование налогов на добычу полезных ископаемых (2.94)
	Аудит налогов на добычу полезных ископаемых (2.00)

Исполнение де-юре (2.93)

Налоговая политика и инструменты (2.14)

Налогообложение в Кыргызской Республике регулируется Налоговым кодексом (2022 г.). Налоговый кодекс устанавливает налоги и функции налоговых органов, включая администрирование налогов и налоговые проверки.

На горнодобывающие компании, за исключением ЗАО «Кумтор Голд Майнинг», распространяется общий налоговый режим¹⁰⁴. К компаниям не применяются налоговые вычеты, ускоренная амортизация или другие льготы по налоговым или неналоговым платежам. Соответственно, горнодобывающие компании обязаны уплачивать стандартные корпоративные налоги, предусмотренные Налоговым кодексом, такие как: НДС (0% на экспорт товаров, 12% на большинство других товаров), налог на прибыль (0% для золотодобывающих компаний, 10% для других), налог у источника выплат (10% на все выплаты физическим лицам или компаниям-нерезидентам, включая дивиденды и проценты, роялти и платежи за услуги, предоставляемые в Кыргызской Республике), акцизный налог (ставка определяется по товарам), налог на имущество (ставки определяются по типу и характеристикам имущества) и налог с продаж (от 0% до 5%). Правила трансфертного ценообразования были введены в последней редакции Налогового кодекса (2022 год), позволяющие налоговым органам проверять цены, используемые налогоплательщиками в «контролируемых сделках». Если налоговые органы установят, что цена налогоплательщика отличается от рыночной цены, они имеют право доначислить налоги, пени за просрочку платежа и санкции на основе рыночной цены. Интерес для геологоразведочных и горнодобывающих компаний представляет тот факт, что существует положение о переносе убытков в течение пяти лет. Такие положения полезны, поскольку позволяют горнодобывающим компаниям вычесть расходы на геологоразведочные работы (поскольку

¹⁰⁴ Кумтор работает по специальному режиму налогообложения: оплачивает 18% от выручки от реализации в форме различных налогов, включая отчисления в областной фонд развития.

на этапе разведки компании часто имеют небольшой доход, из которого можно вычесть эти расходы) и выровнять налоговое бремя в течение нескольких лет.

Помимо обычных налогов, действуют также специфические налоги на недропользование, применимые к геологоразведочным и горнодобывающим компаниям, включая как налоги на добычу полезных ископаемых, так и обязательные неналоговые платежи. Кыргызская Республика в значительной степени полагается на налоги, взимаемые с доходов, а не с прибыли. Согласно одному исследованию, основанному на ситуации в 2018 году, ожидалось, что Кыргызская Республика соберет почти 75% поступлений от налогов от типового золотого рудника за счет налогов на валовую выручку, в то время как другие страны соберут таким образом от 0 до 30%¹⁰⁵.

Налоги на добычу полезных ископаемых

Бонус

Бонус – это разовый платеж за право пользования недрами с целью поисков, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых;

Налоговой базой для исчисления бонуса являются:

- при разработке месторождения полезного ископаемого (за исключением отбора подземных вод) – количество запасов полезных ископаемых;
- при разведке и поиске полезных ископаемых – размер лицензионной площади;
- при передаче лицензии – количество запасов полезных ископаемых, оставшихся неотработанными на указанный момент согласно отчетам недропользователя (по правам на разработку), или размер лицензионной площади;
- при изменении доли собственности в уставном капитале правообладателя – количество запасов полезных ископаемых, оставшихся неотработанными на указанный момент согласно отчетам недропользователя (по правам на разработку), или размер лицензионной площади.

Бонус выплачивается при выдаче лицензии, увеличении количества утвержденных запасов, лицензионной площади, включении в лицензию дополнительных полезных ископаемых, изменении формы собственности в связи со сменой акционера, передачей, обращением взыскания на права недропользователя. Хотя у нас нет актуальных данных о размере бонусов, согласно одному из предыдущих исследований¹⁰⁶, бонус за лицензию на разработку (добычу) золотой руды с запасами 2 тонны составлял 120 000 долларов США.

Хотя практически во всех странах взимание платы за выдачу лицензии на разведку или добычу является обычной практикой, такая плата обычно устанавливается таким образом, чтобы покрыть только административные расходы, если только плата не была определена в результате конкурсного отбора на определенное месторождение. Очень необычно увязывать размер платы с объемом запасов. Еще более необычно взимать плату за увеличение резервов. Трудно понять основание, если только не допустить, что запасы, которые еще не разрабатывались, принадлежат государству, и что, если вы хотите разрабатывать эти

¹⁰⁵ D. Manley, 2018. Экономическая оценка налогового режима для золотодобывающей отрасли в Кыргызской Республике. Институт управления природными ресурсами.

¹⁰⁶ Ernst & Young, 2018. Добыча и переработка цветных металлов в Кыргызской Республике: общий вклад в экономику и возможное влияние на него фискальных инициатив.

увеличенные запасы, вы должны заплатить за них государству, даже если они получены в результате ваших собственных усилий по разведке. Большинству инвесторов будет трудно понять данную аргументацию.

Роялти

Роялти – это регулярный платеж, осуществляемый недропользователями, осуществляющими добычу и (или) извлечение (восстановление) минеральных ресурсов.

Налоговой базой для роялти являются:

- выручка, полученная от реализации полезных ископаемых, - в случае их реализации, или себестоимость полезных ископаемых до их переработки, за исключением золота, серебра и платины;
- стоимость химически чистого металла, содержащегося в металлосодержащей руде или концентрате биржевого металла, реализованных в налоговом периоде.

В случае если стоимость химически чистого металла, содержащегося в металлосодержащей руде или концентрате биржевого металла, ниже выручки, полученной от реализации металлосодержащих руд и концентратов биржевых металлов, то в качестве налоговой базы роялти применяется выручка, полученная от реализации металлосодержащих руд и концентратов биржевых металлов.

Роялти выплачиваются ежемесячно и взимаются по ставкам, указанным в таблице 6.

Таблица 6. Ставки роялти

Полезное ископаемое	Ставка
Золото, серебро и платина	5%
Прочие металлы	3%
Гипс	6%
Природные камни для производства облицовочных материалов	12%
Уголь каменный, бурый	1%
Другие ископаемые	3%

Источник: статья 359 Налогового кодекса Кыргызской Республики от 18 января 2022 года №3.

Налог на прибыль золотодобывающих компаний

Деятельность по добыче и реализации золотосодержащей руды, золотосодержащего концентрата, золотого сплава и аффинированного золота подлежит налогу на доходы¹⁰⁷.

Налоговой базой налога на доходы является:

- выручка без учета НДС и налога с продаж, полученная от реализации золотого сплава

¹⁰⁷ В ноябре 2022 года Правительство предложило ввести данный налог на добычу меди, серебра, ртути, сурьмы, вольфрама и олова. 26 октября 2022 года Президент подписал указ о введении временного запрета сроком на шесть месяцев на вывоз из Кыргызской Республики золотосодержащих руд и золотосодержащих концентратов, добытых и произведенных на территории Кыргызской Республики. ОАО «Кара-Балтинский горнорудный комбинат» (с 90-процентным российским участием) получило эксклюзивное право на переработку золотых руд и золотого концентрата, добытых и произведенных на территории Кыргызской Республики. В январе 2023 года ОАО «Кара-Балтинский горнорудный комбинат» инициировало процедуру банкротства.

и/или аффинированного золота;

- стоимость золота в золотосодержащей руде и золотосодержащем концентрате, исчисленная исходя из мировых цен, в порядке, установленном Кабинетом Министров.

Данный налог, по сути, является прогрессирующей ставкой роялти, которая начисляется по ставкам, указанным в таблице 7. В случае золотосодержащего концентрата применяется дополнительный сбор в размере 7 процентов, поэтому ставка составляет 27% при цене золота выше 2500 долларов США за тройскую унцию.

Таблица 7. Ставка налога на доходы

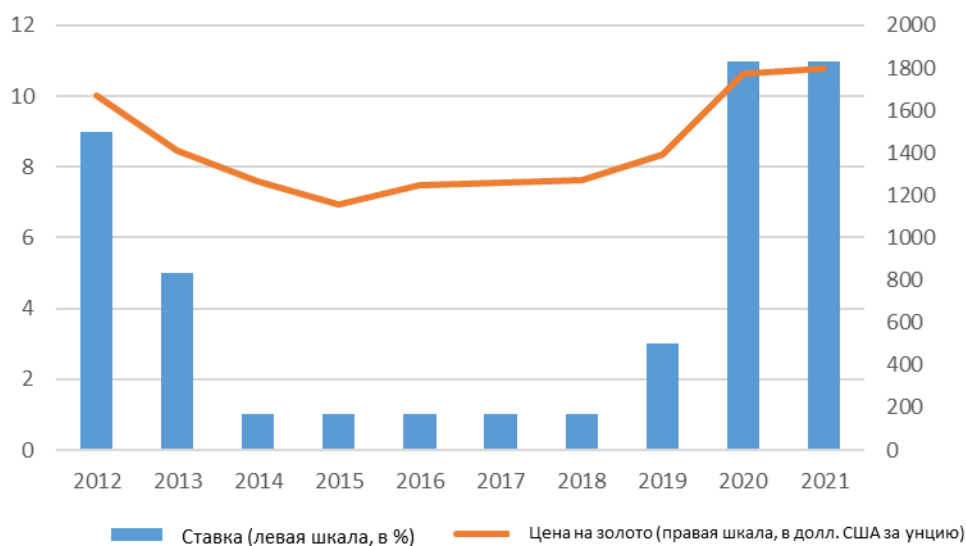
Цена золота за одну тройскую унцию в долларах США	Ставка налога на золотой сплав и аффинированное золото: %	Ставка налога на золотосодержащий концентрат до 2023 года, %	Ставка налога на золотосодержащий концентрат после 2023 года, %
До 1300	1	8	11
1301-1400	3	10	13
1401-1500	5	12	15
1501-1600	7	14	17
1601-1700	9	16	19
1701-1800	11	18	21
1801-1900	13	20	23
1901-2000	14	21	24
2001-2100	15	22	25
2101-2200	16	23	26
2201-2300	17	24	27
2301-2400	18	25	28
2401-2500	19	16	29
с 2501 и выше	20	27	30

Источник: статья 245 Налогового кодекса Кыргызской Республики от 18 января 2022 года №3.

При наличии в золотосодержащем концентрате других полезных ископаемых деятельность по их добыче и реализации подлежит обложению общим налогом на прибыль. Неясно, как распределяются затраты между различными полезными ископаемыми в концентрате и, следовательно, как должен рассчитываться налог на прибыль для других полезных ископаемых. Еще один неясный момент: можно ли вычесть роялти при расчете подоходного налога, как это происходит в большинстве стран.

В принципе, налог на прибыль от реализации золота не отличается от прогрессирующих ставок роялти, которые применяются в ряде стран. Возможно, этот налог необычен тем, что он выше, чем роялти во многих других странах, но этот уровень следует рассматривать и в сравнении с остальным налоговым бременем. Поскольку компании, которые платят налог на прибыль от реализации золота, не платят обычный налог на прибыль, его уровень не так высок, как может показаться. На самом деле, если бы налог на прибыль от реализации золота вступил в силу в 2012 году, и если предположить для упрощения, что он основывался бы на среднегодовых, а не среднемесячных показателях, то в половине случаев он взимался бы по ставке 1% (см. рис. 10).

Рисунок 10: Теоретическая ставка налога на прибыль от реализации золота, рассчитанная на основе среднегодовой цены золота



Источник: Расчеты автора на основе статьи 245 Налогового кодекса Кыргызской Республики от 18 января 2022 года №3, и данных Лондонской ассоциации участников рынка драгоценных металлов (LBMA).

Однако допускается, что существует две проблемы с налогом на прибыль от реализации золота.

Во-первых, он взимается дополнительно к роялти, что означает, что для крупных рудников минимальная ставка составляет 6%, а не 1%, а максимальная ставка - 25%, а не 20%. Для экспортеров концентрата максимальная ставка с 2023 года составит 35%.

Во-вторых, и это самое главное, экономическое обоснование дополнительного экспортного налога на концентраты не очевидно. В мире существует значительный избыток мощностей по аффинажу золота, и это конкурентная отрасль, которая не имеет признаков монопольной прибыли, за исключением тех случаев, когда согласно закону рудники обязаны использовать конкретный аффинажный завод. Соответственно, нет никаких непосредственных экономических выгод для отрасли, связанных с требованием к золотодобывающим компаниям аффинировать золото в стране. В Таблице 8 сравнивается средняя удельная стоимость экспорта кыргызского золота и цена на Лондонской бирже металлов. Скорее всего, разница между этими двумя значениями объясняется колебаниями цен в течение года. Однако нет никаких признаков того, что до введения экспортного налога на концентраты

кыргызский экспорт золота получал менее справедливую цену. Конечно, возможно, что «Кыргызалтын» получает значительный доход от платы за аффинаж. Если это так, то этот доход следует рассматривать как налог на промышленность, и его полезность должна быть оценена в сравнении с другими налогами.

Таблица 8. Единица стоимости экспорта кыргызского золота и цены Лондонской биржи металлов в долл. США за унцию

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Единица стоимости экспорта	1693	1361	1249	1183	1260	1260	1262	1392	1748	1771
Среднегодовая цена Лондонской биржи металлов	1669	1410	1266	1160	1250	1258	1269	1394	1771	1799
Единица стоимости экспорта в % от цены Лондонской биржи металлов	101,46	96,59	98,68	101,98	100,85	100,14	99,42	99,89	98,72	98,44

Источник: Расчеты автора на основе UN Comtrade и данных Лондонской ассоциации участников рынка драгоценных металлов

Примечание: Единица стоимости экспорта рассчитывается путем деления общего объема кыргызского экспорта необработанного золота в неденежной форме (Гармонизированная система, группа 710812) на экспортный объем.

В принципе, конечно, существуют и другие возможные аргументы в пользу экспортного налога, например, что он может увеличить занятость. Однако, хотя количество сотрудников аффинажного завода ОАО «Кыргызалтын» неизвестно, в качестве основы для сравнения можно отметить, что на одном из крупнейших в мире аффинажных заводов по переработке золота – Valcambi в Швейцарии – с мощностью 2000 тонн золота в год или в 100 раз больше годового производства аффинажного завода ОАО «Кыргызалтын», работает 168 человек¹⁰⁸. По имеющимся данным, на аффинажном заводе ОАО «Кыргызалтын» работает около 200 человек. Похоже, что цели создания рабочих мест было придано исключительное значение в ущерб другим целям.

Требование аффинажа золотосодержащих концентратов ограничивает выбор аффинажных услуг золотодобывающими компаниями и может подвергнуть их риску и дополнительным затратам. В период с сентября 2021 года по май 2022 года золото с ОАО «Кыргызалтын» не было сертифицировано как «Надежная поставка» Лондонской ассоциацией участников рынка драгоценных металлов из-за несоответствия стандартам ответственного выбора поставщиков. Этот вопрос был решен в мае 2022 года, но в период, когда его продукция не имела статус «Надежной поставки», ОАО «Кыргызалтын» было вынуждено согласиться на скидку с полученной цены. По крайней мере, часть скидки должны были взять на себя золотодобывающие компании в Кыргызской Республике. Хотя скидка, налагаемая на эти компании, была незначительной (10 долларов США за унцию или менее 1 процента от цены), по данным источников в промышленных кругах она представляла собой экономические издержки. Более того, компании, добывающие концентраты, которые не могут быть переработаны на аффинажном заводе ОАО «Кыргызалтын» из-за наличия примесей или потому, что это сульфидные концентраты, содержащие золото и медь, также должны платить экспортный налог. Хотя налог возмещается, если золото, аффинированное в другом месте, возвращается в Кыргызскую Республику и продается Национальному банку, компаниям все равно приходится оплачивать дополнительные транспортные и другие

¹⁰⁸ <https://www.valcambi.com/about-us/at-a-glance/>

операционные расходы. Более того, если в случае с другими золотодобывающими предприятиями, которые могут аффинировать свое золото на аффинажном заводе ОАО «Кыргызалтын», можно было бы привести доводы (хотя неясно, на каких основаниях) в пользу экспортного налога, то для предприятий со сложными концентратами налог не дает никакого значимого стимула.

В заключение следует отметить, что трудно найти какое-либо экономическое обоснование для экспортного налога на золотосодержащие концентраты, и есть несколько причин для его отмены.

Неналоговые сборы

Одним из наиболее важных неналоговых сборов является сбор за удержание лицензии, который уплачивается для сохранения лицензии на разведку или добычу. По сложившейся традиции, как и в большинстве других стран, эти сборы были относительно низкими, хотя со временем плата за лицензию на разведку увеличивалась, чтобы воспрепятствовать лицензиатам занимать большие площади. Опять же, это обычная практика во многих странах. В сентябре 2021 года Кабинет министров без каких-либо консультаций резко увеличил сборы за удержание лицензий¹⁰⁹. Самые высокие ставки были применены к компаниям, занимающимся геолого-поисковыми и разведочными работами. Многие компании не смогли или не захотели платить по новым ставкам и сдали свои лицензии. В соответствии с решением Департамента геологии более 100 лицензий были сданы добровольно, и большое количество компаний сократили свои лицензионные площади. В настоящее время многие игроки отрасли ждут и не платят лицензионные сборы с октября 2021 года, поскольку Правительство обещало пересмотреть новые ставки. Если Правительство не снизит новые ставки, еще больше компаний сдадут свои лицензии и, возможно, откажутся от своих проектов. Причины резкого повышения тарифов не были объяснены.

В то же время плата за электроэнергию и воду была увеличена на значительную сумму. Решение о повышении было принято без учета совокупного влияния всех повышений неналоговых сборов и без тесной координации между различными заинтересованными ведомствами. Увеличение платы за воду было связано с введением новой системы расчета платы. Некоторые группы пользователей освобождены от платы, в частности, домашние хозяйства и сельское хозяйство¹¹⁰. Система установления тарифов на электроэнергию также была изменена. Был установлен базовый тариф в размере 252 тыйын/кВтч и определены различные отраслевые корректировки. Для горнодобывающей промышленности базовый тариф умножается на 2, так же, как и для предприятий по производству алкоголя, в целом, удваивая соответствующий корректирующий коэффициент для промышленности¹¹¹.

Режим стабилизации налогов

¹⁰⁹ В случае одной компании, сбор за лицензии на геологоразведочные работы увеличился с 11,6 млн сомов до 194,4 млн (или 2,4 млн долл. США), причем сбор за лицензии на разработку месторождений вырос с 0,9 млн до 61,5 млн сомов (0,8 млн долл. США). Источник – личное общение.

¹¹⁰ Порядок определения и взимания сбора за пользование поверхностными водными ресурсами в Кыргызской Республике. Постановление Кабинета министров Кыргызской Республики от 18 октября 2021 года № 222.

¹¹¹ Среднесрочная тарифная политика Кыргызской Республики на электрическую энергию на 2021-2025 годы. Приложение к Постановлению Кабинета Министров Кыргызской Республики от 30 сентября 2021 года № 192 (В редакции постановления Кабинета Министров КР от 10 декабря 2021 года № 299, 23 декабря 2021 года №328, 8 апреля 2022 года №198).

Налоговый кодекс не предусматривает стабилизацию налогов. Однако статья 2 Закона «Об инвестициях» предоставляет стабилизацию налогов и неналоговых обязательных платежей квалифицированному инвестору и инвестируемому предприятию на 10 лет с даты заключения стабилизационного соглашения. На заключение стабилизационного соглашения с Правительством Кыргызской Республики претендуют горнодобывающие компании, которые инвестируют в свой уставный капитал не менее 20 миллионов долларов США¹¹².

Существует только один пример соглашения о стабилизации налогов между горнодобывающей компанией и Правительством. Однако неясно, смог ли инвестор воспользоваться своими правами, предоставленными в стабилизационном соглашении¹¹³. В настоящее время готовится новый Закон «Об инвестициях». Неясно, будет ли он предусматривать стабилизацию налогов. Наличие налоговой стабилизации может стать решающим фактором для инвестора в горнодобывающую промышленность, учитывая очень долгий срок службы инвестиций и период окупаемости. Тот факт, что налоговое законодательство в Кыргызской Республике в последние годы очень часто менялось, означает, что возможность получения стабильности становится еще более важной для инвесторов. Поэтому представляется важным сохранить эту возможность.

Правила администрирования налогообложения в горнорудной отрасли (3.71)

Налоги на добычу полезных ископаемых взимаются и администрируются Государственной налоговой службой¹¹⁴. Государственная налоговая служба (ГНС) реализует налоговую политику, определенную Министерством экономики и торговли, и уполномочена организовывать и контролировать сбор налогов и представление отчетности. ГНС также проводит налоговые проверки, как камеральные, так и выездные, в том числе в отношении горнодобывающих компаний. Государственная налоговая служба может начать налоговую проверку только на основании заявления правоохранительного органа или другого государственного органа. Неполная и несвоевременная уплата налогов может быть расценена как уклонение от уплаты налогов, что в зависимости от суммы неуплаченного налога может привести к уголовной ответственности и наказанию налогоплательщика (его ответственных должностных лиц: генерального директора, главного бухгалтера и т.д.).

Исполнение де-факто (2.47)

Администрирование налогов на добычу полезных ископаемых (2.94)

От представителей промышленности поступило несколько комментариев, в которых, в частности, отмечалось, что за последние два года налоговое законодательство и законодательство в области неналоговых доходов претерпели значительные изменения в части ставок. Когда ставки были повышены, не было проведено никакого анализа или мониторинга. Значительная часть недропользователей просто не смогла оправдать такие

¹¹² Статья 2 Закона Кыргызской Республики «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 года № 66.

¹¹³ Министерство экономики Кыргызской Республики (2019). Подписано первое соглашение о режиме стабилизации между Правительством КР с Чаарат Голд Холдингс Лимитед и Заав Холдингс Лимитед. Доступно по ссылке: <http://www.mineconom.gov.kg/ru/post/6132> (дата посещения - ноябрь 2021 года).

¹¹⁴ Государственная налоговая служба (без даты). Доступно по ссылке: <https://sti.gov.kg/>. (Дата посещения – ноябрь 2021).

расходы и вынуждена была отказаться от лицензии. В то же время в Закон Кыргызской Республики «Об инвестициях» вносятся поправки, которые могут привести к изменению или отмене стабилизационного режима. Респондентам показалось, что Жогорку Кенеш (парламент) делает все возможное, чтобы уничтожить добывающую промышленность.

Что касается консультативного процесса, то ни при инициировании, ни при принятии изменений не были учтены мнения и предложения представителей горнодобывающей промышленности. Законодательством предусмотрено общественное обсуждение проекта принимаемого нормативного правового акта, относящегося к сфере предпринимательства. К сожалению, этот процесс не всегда соблюдается.

Также было высказано мнение, что трудно получить рекомендации от властей по налоговым вопросам. Часто недропользователь сам вынужден обращаться за толкованием нормативного акта в налоговые органы за подтверждением или разъяснением.

Проверка налогов на добычу полезных ископаемых (2.00)

Баллы по этому пункту основаны на интервью с представителями государственных органов. Респонденты подтверждают, что систематическая проверка имеет место. Относительно низкий балл отражает отсутствие специального законодательства, касающегося трансфертного ценообразования и тонкой (недостаточной) капитализации, что означает, что проверка этих аспектов не может проводиться.

Возможности для улучшения по показателю «Налогообложение»

- ◇ Отмечается общая необходимость более глубокого рассмотрения целей налогообложения горнодобывающей отрасли и наилучших способов достижения этих целей. В настоящее время кажется, что иногда один законодательный акт противоречит другому.
- ◇ Правительству следует рассмотреть возможность отмены бонуса за получение лицензий. Бонус увеличивает первоначальные затраты на получение лицензии на разведку или добычу полезных ископаемых, не внося существенного вклада в налогово-бюджетные поступления. Замена его любой мерой, которая приведет к сбору аналогичной суммы на более поздних этапах эксплуатации рудника, вероятно, принесет больше доходов, в связи с повышением привлекательности условий для геологоразведки.
- ◇ Роялти должны взиматься по единой ставке. Нет экономического обоснования для взимания различных ставок роялти на разные полезные ископаемые¹¹⁵.
- ◇ Необходимо адаптировать налог на доходы от продажи золота, чтобы более полно учитывать ситуацию на рудниках с несколькими ценными полезными ископаемыми и уточнить их налоговые обязательства.

¹¹⁵ На самом деле взимание роялти вообще не имеет большого экономического смысла, поскольку они увеличивают затраты и приводят к нейтрализации ресурсов, которые в противном случае могли бы быть использованы. Однако, поскольку налогообложение горнодобывающей промышленности основывается исключительно на налогах, связанных с прибылью, может потребоваться больше ресурсов для проведения аудита, чем готовы заплатить большинство правительств, большинство стран предпочли, чтобы роялти играли определенную роль в их системе налогообложения горнодобывающей промышленности, поскольку их относительно легко собирать.

- ◇ Налог на экспорт золотосодержащего концентрата должен быть отменен, поскольку он не имеет никакой значимой цели и наносит ущерб бизнесу рудников со сложными концентратами.
- ◇ Необходимо определить надлежащий уровень неналоговых сборов. Хотя есть законная цель в том, чтобы лицензионные сборы со временем увеличивались, чтобы геологоразведчики не монополизировали большие участки на неопределенный срок, сборы не должны устанавливаться на уровне, сдерживающем геологоразведку. Плата за воду и электроэнергию не должна дискриминировать какую-либо конкретную отрасль.
- ◇ Возможность стабилизации налогового режима – как и других режимов регулирования – должна быть сохранена в Законе «Об инвестициях», работа над которым завершается в настоящее время. Учитывая историю Кыргызской Республики, связанную с частыми изменениями в нормативно-правовой базе, этот вариант, вероятно, необходим для привлечения инвестиций.
- ◇ Будущее законодательство по налогообложению горнодобывающей отрасли выигрывает от более систематических и всесторонних консультаций с представителями отрасли.

V.4 Распределение и управление доходами

Показатели этого этапа цепочки создания стоимости «Распределение и управление доходами» очень неравномерны. В то время как балл по показателю «Распределение доходов» было очень высоким в части формального и фактического исполнения, показатель налогово-бюджетной стабилизации получил очень низкий балл по двум аспектам. Показатели прозрачности доходов от ресурсов находятся в «высоком» диапазоне.

Рисунок 11: Распределение и управление доходами. Показатели

Показатели	
Де-юре исполнение (2.25)	Правила распределения дохода (3.50)
	Правила налогово-бюджетной стабилизации (1.00)
Де-факто исполнение (2.79)	Механизмы распределения дохода (4.00)
	Налогово-бюджетная стабилизация (1.50)
	Прозрачность доходов от ресурсов (2.88)

Исполнение де-юре (2.25)

Правила распределения доходов (3.50)

Недропользователи уплачивают в местные бюджеты следующие виды налоговых и неналоговых поступлений:

- Налог на имущество¹¹⁶.

¹¹⁶ Статья 37 и Глава XIII Налогового кодекса от 22 декабря 2021 года.

- Сбор за удержание лицензии на право пользования недрами, если иное не установлено Кодексом о неналоговых доходах¹¹⁷.
- Подоходный налог, уплачиваемый налоговыми агентами¹¹⁸;

Кроме того, с 2014 года горнодобывающие компании также платят 2 процента от объема продаж в Фонды развития регионов (ФРР)¹¹⁹. По месторождениям, включенным в Реестр участков недр общегосударственного значения, утверждаемый Кабинетом Министров Кыргызской Республики, отчисления производятся в следующем порядке:

- 50 процентов в фонд развития регионов;
- 30 процентов в фонд развития районов;
- 20 процентов в соответствующие местные бюджеты по месту нахождения месторождения.

По месторождениям, не включенным в Реестр участков недр общегосударственного значения, распределение производится в следующем порядке:

- 80 процентов – в фонд развития района;
- 20 процентов в соответствующие местные бюджеты по месту расположения месторождения полезных ископаемых.

Как отмечается в последнем отчете ИПДО, неясно, однако, каким образом Правительство рассчитывает распределение денег из Казначейства в отдельные областные и районные фонды¹²⁰.

Для повышения прозрачности распределения средств Министерство финансов разработало веб-сайт https://fond.okmot.kg/fund_portal/view/main.xhtml, где раскрывается информация о доходах и расходах ФРР. К сожалению, веб-портал для ФРР, где должна быть раскрыта информация о представленных, утвержденных и реализованных проектах, до сих пор не разработан.

Правила фискальной стабилизации (1.00)

Учитывая зависимость страны от экспорта золота и, как следствие, подверженность колебаниям цен, как ни странно, в Кыргызской Республике нет правила налогово-бюджетной стабилизации и нет государственного фонда, предназначенного для сглаживания колебаний налогово-бюджетных доходов или обеспечения «подушки безопасности» на будущее время, когда доходы от экспорта товаров могут упасть. Национальный банк учитывает ожидания относительно цен на золото при определении

¹¹⁷ Статья 154, Кодекс о неналоговых доходах.

¹¹⁸ В статье 10 Закона «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2022 год» говорится, что 100 процентов подоходного налога, уплачиваемого налоговыми агентами, должны перечисляться в местные бюджеты городов и айылных аймаков.

¹¹⁹ Статья 128, глава 46, Кодекс о неналоговых доходах.

¹²⁰ ИПДО. 2020. Вторая валидация Кыргызской Республики: Окончательная оценка Международного секретариата ИПДО. [онлайн]. <https://eiti.org/kyrgyz-republic>.

своей денежно-кредитной политики, но четкого правила принятия решений не существует. Тот факт, что другие основные источники внешних поступлений – доходы от экспорта в Россию и Казахстан и денежные переводы от трудовых кыргызских мигрантов, работающих в этих двух странах – могут быть столь же нестабильными, подчеркивает потенциальную неустойчивость внешнего баланса Кыргызстана. Национальный банк нацелен на обменный курс и пытается поддерживать его стабильность, но не нацелен на уровень инфляции, хотя это может меняться.

Исполнение де-факто (2.79)

Распределение доходов (4.00)

По этому пункту не было получено никаких существенных комментариев. В целом, из проведенных интервью следует, что повышение прозрачности платежей было бы полезным, но система работает достаточно хорошо. Однако отсутствие прозрачности может свидетельствовать о том, что местные органы власти не информируют активно о том, что та или иная инвестиция сообщества финансируется Фондом развития регионов. Также необходимо учитывать, что результаты некоторых инвестиций могут быть заметны только со значительной задержкой, и что положительное воздействие может быть неравномерно распределено в географическом плане.

Фискальная стабилизация (1.50)

В отсутствие правил фискальной стабилизации или политики, которая пытается компенсировать или смягчить стресс, вызванный колебаниями цен на сырьевые товары, бремя адаптации ложится на денежно-кредитную политику. В этом контексте следует отметить, что МВФ выразил некоторые оговорки в отношении политики Национального банка по таргетированию обменного курса, как указано в Докладе персонала МВФ по консультациям в соответствии со Статьей IV за 2019 год:

«Важность, которую власти придают стабильности обменного курса, понятна, учитывая вес импортных товаров в индексе потребительских цен (35%), все еще высокий уровень долларизации и высокую долю долга, номинированного в иностранной валюте, в общем объеме государственного долга. Однако ограничение интервенций исключительно сглаживанием чрезмерных колебаний НБКР помогло бы экономике адаптироваться к внешним шокам через канал обменного курса, исправить переоцененность валюты и способствовать диверсификации экспорта»¹²¹.

Позднее, в 2021 году, МВФ приветствовал намерение центрального банка принять концепцию таргетирования инфляции в среднесрочной перспективе и его приверженность сохранению гибкости обменного курса в качестве амортизатора¹²².

Прозрачность распределения доходов от ресурсов (2.88)

По данному разделу не было получено существенных комментариев. Кыргызская Республика была отстранена от участия в ИПДО в 2017 году из-за отсутствия улучшений в

¹²¹ МВФ, 2019. Кыргызская Республика. Доклад персонала МВФ по консультациям в соответствии со Статьей IV за 2019 год.

¹²² МВФ, 2021. Кыргызская Республика. Доклад персонала МВФ по консультациям в соответствии со Статьей IV за 2019 год – пресс-релиз.

инициативах по обеспечению прозрачности и обеспокоенности по поводу сохраняющейся непрозрачности некоторых процессов лицензирования. Корректирующие действия начались в конце 2018 года, что должно означать, что Правительство обратит внимание на недостатки в прозрачности доходов.

Кыргызская Республика была одной из первых стран, присоединившихся к Инициативе прозрачности в добывающей промышленности (ИПДО): страна заявила о своем членстве в ИПДО в 2004 году и достигла статуса соответствия в 2010 году. Однако с 2014 года, после того как отчеты ИПДО постоянно демонстрировали незначительные расхождения между официальными налоговыми данными и платежами, о которых сообщали компании (в первую очередь «Кумтор»), а международная финансовая поддержка ИПДО сократилась, участие Правительства в инициативе уменьшилось¹²³. Впоследствии, в 2017 году страна потеряла статус соответствия. После второй оценки, проведенной в 2019 году, страна улучшила свое положение, но должна выполнить девять корректирующих действий по прозрачности лицензирования, участия государства в секторе, местных платежей, среди прочих требований, до весны 2023 года, чтобы сохранить свое членство в ИПДО¹²⁴. Страна не может привлечь средства на оплату услуг независимого администратора для ежегодного составления отчетов ИПДО, а последний доступный отчет охватывает данные за 2019-2020 гг.

Примечательно, что с 2007 года Кыргызская Республика раскрывает платежи всех субъектов в государственный бюджет в режиме реального времени через портал «Открытый бюджет» (budget.okmot.kg). Используя индивидуальный номер налогоплательщика юридического лица, можно просмотреть платежи налогов, неналоговых платежей и штрафов, уплаченных в государственную казну. Согласно Индексу прозрачности бюджета 2019 года, Кыргызстан набрал 63 из 100 баллов за прозрачность бюджета, заняв позиции ниже России и выше Казахстана и Турции¹²⁵. В связи с приостановкой работы портала «Открытый бюджет» в 2019-2020 годах, связанной с обновлением базы данных, рейтинг прозрачности бюджета может измениться.

Респонденты дали среднюю оценку управлению прозрачностью доходов.

Возможности для улучшения по показателю «Распределение и управление доходами»

- ◇ Возможно улучшить работу по предоставлению информации о расходах Фондов развития регионов. Гражданское общество призвало к более подробной отчетности о расходах. Отсутствие точной информации также затрудняет оценку эффективности расходов.
- ◇ Важно, чтобы Кыргызская Республика подтвердила свою приверженность процессу ИПДО, и чтобы продолжались усилия по повышению прозрачности.

¹²³ ИПДО. 2020. Вторая валидация Кыргызской Республики: Окончательная оценка Международного секретариата ИПДО. [онлайн]. <https://eiti.org/kyrgyz-republic>.

¹²⁴ «Кыргызская Республика добилась значительного прогресса со значительными улучшениями в применении Стандарта 2016 года» <https://eiti.org/board-decisions/kyrgyz-republic-has-made-meaningful-progress-considerable-improvements-implementing>

¹²⁵ Индекс прозрачности бюджета оценивает восемь бюджетных документов: бюджетная резолюция; проект государственного бюджета; утвержденный государственный бюджет; бюджет граждан; ежемесячные отчеты; полугодовой обзор исполнения бюджета; годовой отчет; аудиторский отчет.

- ◇ Вероятно, в интересах среднесрочной финансовой стабильности Правительству следовало бы внедрить механизмы бюджетного планирования, учитывающие колебания цены на золото. Также стоит рассмотреть возможность создания фонда национального благосостояния с использованием бюджетных поступлений от золотодобычи.

V.5 Воздействие на местное население

В данном разделе рассматриваются правила и политика, а также их соблюдение в отношении воздействия горнодобывающей деятельности на местное население в Кыргызской Республике. Это этап цепочки создания стоимости ГО с самым низким баллом, причем общее формальное исполнение получило очень низкий балл в результате практически несуществующих правил по местному компоненту и Корпоративной социальной ответственности (КСО). Формальное исполнение в целом оценивается выше, но на стадии индикаторов исполнение неравномерно.

Рисунок 12: Воздействие на местное население. Показатели

Показатели	
Исполнение де-юре (1.74)	Правила использования местных ресурсов (1.00)
	Политика в области занятости (2.20)
	Правила взаимодействия с сообществом (2.74)
	КСО и социальные вопросы - Правила (1.00)
Исполнение де-факто (2.30)	Развитие местных поставщиков (2.37)
	Занятость (2.64)
	Взаимодействие с сообществом (2.23)
	КСО и социальные вопросы (1.95)

Исполнение де-юре (1.74)

Правила использования местных ресурсов (1.00)

На законодательном уровне не предусмотрены требования к использованию местных ресурсов (местное содержание), за исключением следующих:

- В Законе «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании» установлены требования к использованию местных ресурсов, требуя привлечения иностранных рабочих только на начальных этапах работ, найма не менее 80% работников из числа граждан Кыргызстана, предоставления преимущественного права кыргызским поставщикам услуг и товаров, а также закупки оборудования у кыргызских предприятий с разделением стоимости оборудования 50/50 между кыргызскими и

иностранными поставщиками. Однако с момента принятия данного закона ни одно СРП не было заключено;

- Закон «О драгоценных металлах и камнях»¹²⁶ и Закон «О нефти и газе»¹²⁷ содержат требование внутреннего маркетинга, применимое к продаже драгоценных металлов и камней, нефти и газа.
- Конкурсные или аукционные комиссии при определении условий конкурса или аукциона для конкретного месторождения/лицензионной площадки могут включать требование о минимальном соотношении занятости кыргызских и иностранных граждан, отдавая приоритет занятости из жилых районов вблизи лицензионной площадки, или требование о поставке определенного процента товаров и услуг, произведенных в Кыргызской Республике.

Возможность ужесточения правил, касающихся использования местных ресурсов, обсуждалась в связи с дебатами по новому Горному кодексу. В июне 2022 года Жогорку Кенеш утвердил поправки в Закон «О недрах», согласно которым горнодобывающие компании должны приобретать не менее 80 процентов товаров и услуг на территории Кыргызской Республики, за исключением обязательств по международным договорам, вступившим в силу для Кыргызской Республики, а также в случаях, когда такие товары или услуги не производятся на территории Кыргызской Республики.

Совместимость ужесточенных правил с обязательствами и обязанностями Кыргызской Республики как члена ВТО и Евразийского экономического союза (ЕАЭС) была поставлена под сомнение¹²⁸. В частности, было обращено внимание на необходимость применения требований Кыргызской Республикой таким образом, чтобы они не противоречили статье III ГАТТ/ВТО, касающейся национального режима внутреннего налогообложения и регулирования. Кроме того, раздел XV Договора о ЕАЭС и Протокол к Договору о ЕАЭС (Приложение №16 к Договору) о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций призваны обеспечить свободу торговли услугами в рамках Евразийского экономического союза. Кроме того, государства-члены согласно статье 66 Договора о ЕАЭС обязались не вводить новые дискриминационные меры в отношении торговли услугами, учреждения и деятельности лиц других государств-членов по сравнению с режимом, действовавшим на дату вступления в силу Договора.

Политика в области занятости (2.20)

Законодательная база Кыргызстана не устанавливает специальных правил, применимых к геологоразведочным и горнодобывающим компаниям. Деятельность горнодобывающих компаний, как и любых других работодателей в Кыргызской Республике, регулируется положениями Трудового кодекса (2004).

Трудовой кодекс регулирует отношения между работодателями и работниками, запрещает любую форму дискриминации, устанавливает минимальные требования к трудовым договорам, оплате труда, праву на отпуск, исчерпывающий перечень оснований для

¹²⁶ Статья 8 Закона Кыргызской Республики «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» от 14 мая 1998 года № 61.

¹²⁷ Статья 21 Закона Кыргызской Республики «О нефти и газе» от 8 июня 1998 №77. Следует отметить, что статья 21 Закона дает приоритетное право на приобретение нефти и газа государству, предусмотренное статьей 21 Закона «О недрах» от 1997 года, который уже не действителен. Действующий Закон «О недрах» от 2018 не содержит требование к внутреннему маркетингу для нефти и газа или других полезных ископаемых.

¹²⁸ Международный деловой совет, 2022. Пакет рекомендаций к проекту Кодекса Кыргызской Республики «О недрах» и концептуальные предложения Международного делового совета относительно дальнейшего улучшения горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики, Бишкек.

увольнения, порядок создания профсоюзов и заключения коллективных договоров между работодателями, профессиональными союзами и работниками.

Недропользователи, желающие нанять иностранных работников, должны обеспечить квоту для каждой компании и ежегодно получать индивидуальное разрешение на работу для каждого иностранного работника.

Поскольку многие недропользователи ведут деятельность в отдаленных районах на большой высоте, их работники имеют право на более высокие компенсации за работу и социальные льготы¹²⁹.

Как и в случае с использованием местных ресурсов, возможность ужесточения правил, касающихся занятости местного населения, обсуждалась в связи с дебатами по новому Горному кодексу. В июле 2022 года в Кодекс были внесены изменения, согласно которым не менее 90 процентов работников от общей штатной численности, привлекаемых к работе на территории Кыргызской Республики, должны быть гражданами Кыргызской Республики, если иное не предусмотрено нормами международных договоров, вступивших в силу для Кыргызской Республики.

Правила взаимодействия с местным сообществом (2.74)

Местные сообщества, часто через свои представительные органы (местные органы государственной власти, органы местного самоуправления) привлекаются:

- на этапе предоставления права недропользования, когда члены местных сообществ приглашаются для участия в работе конкурсной или аукционной комиссий, принимающих решения о выдаче прав на добычу полезных ископаемых участникам конкурса или аукциона, как это предусмотрено Законом «О недрах»;
- при предоставлении прав землепользования недропользователям, получившим права на добычу полезных ископаемых, в соответствии с Земельным кодексом;
- во время общественных консультаций, необходимых для ОВОС.

Социальный пакет

В 2010-2012 годах в Кыргызской Республике наблюдался пик конфликтов между компаниями и местными сообществами. Одним из инструментов, использованных для решения этой проблемы, стало введение в 2012 году соглашений о социальном пакете.

В настоящее время социальный пакет определяется как добровольное соглашение между недропользователем и органом местного самоуправления о содействии в социально-экономическом развитии региона, на территории которого расположено месторождение/лицензионная площадка общегосударственного значения. Соглашение должно быть составлено с учетом региональной программы социально-экономического развития соответствующей территории. Типового соглашения не существует.

¹²⁹ Постановление Правительства «Об оказании государственной поддержки лицам, проживающим и работающим в высокогорных и отдаленных зонах Кыргызской Республики» от 25 июня 1997 года №377.

Соглашение обычно составляется недропользователями и представляется на рассмотрение и подписание в органы местного самоуправления. При составлении условий соглашения недропользователь должен учитывать Региональную программу социально-экономического развития соответствующей территории, которая должна быть разработана органами местного самоуправления. Однако на практике, как правило, такая программа областными органами власти не разрабатывается.

Соглашение содержит обязательства недропользователей инвестировать определенные суммы в конкретные проекты (определяемые на этапе обсуждения и согласования соглашения) в различные социально-экономические проекты, направленные на улучшение условий жизни местного сообщества. Такие проекты включают в себя программы подготовки, трудоустройство местного населения, инфраструктурные и другие строительные проекты.

Копия соглашения о социальном пакете должна быть представлена в Департамент геологии с требованием ежегодной отчетности о вложенных инвестициях и реализованных проектах. Законом «О недрах» также требуется, чтобы Департамент геологии публиковал тексты соглашений о социальном пакете с ежегодными отчетами на своем веб-сайте.

Несмотря на то, что закон требует подписания соглашений о социальном пакете только для месторождений общегосударственного значения, большинство других владельцев лицензий, как мелких, так и крупных, также добровольно подписывают соглашения о социальном пакете с местными властями, чтобы официально оформить свои инвестиции в местное сообщество, независимо от наличия официального соглашения.

Инвестиции, которые вкладывает в соглашение о социальном пакете обладатель права на месторождения общегосударственного значения, определяются конкурсной комиссией при установлении конкурсных условий. Все остальные владельцы лицензий, которые по закону не обязаны заключать соглашения о социальном пакете, вольны самостоятельно определять размер и виды инвестиций в социальный пакет.

КСО и социальные вопросы (1.00)

Не существует обязательных требований по КСО, применимых к геологоразведочным и горнодобывающим компаниям. Однако намерения, лежащие в основе социального пакета, очень похожи на те, которые лежат в основе большинства программ КСО. Очевидная критика социального пакета заключается в том, что он определяется в начале проекта и что не существует обязательных положений для его обновления или пересмотра. Также не совсем понятно, как на практике должна работать взаимосвязь между социальным пакетом и вкладом в региональное развитие.

Исполнение де-факто (2.30)

Развитие местных поставщиков (2.37)

В комментариях промышленности по этому вопросу подчеркивается, что местные поставщики используются в максимальной степени. Формулировка указа 2021 года, по-видимому, означает, что закупки у местных представителей иностранных предприятий будут считаться использованием местных ресурсов, и в этом случае для компаний не должно быть трудно выполнить требование по 80%. Согласно интервью, проведенным в связи с недавним исследованием:

«Большинство добывающих компаний отметили сложность осуществления местных закупок и содержания в селах, так как там очень неразвита предпринимательская деятельность, отсутствует квалифицированная рабочая сила, а рынок товаров и услуг очень ограничен. Местные закупки осуществляются чаще всего в рамках социального пакета и в контексте снижения конфликтов, но не предпринимаются конкретные шаги по их эффективности»¹³⁰.

По всей видимости, наиболее продвинутой программой местных закупок является программа, осуществляемая компанией «Кумтор». Согласно веб-сайту компании¹³¹, на долю кыргызских поставщиков приходится 25% от общего объема закупок товаров и услуг «Кумтора». С международной точки зрения, это не очень впечатляющая доля. Компания реализует несколько инициатив, включая требования к рекламе в местных газетах и на сайте компании, презентации по закупкам и определение товаров, которые в настоящее время закупаются на международном рынке, для возможной закупки на местном рынке. На сайте не упоминается об обучении или других усилиях по повышению потенциала поставщиков.

Компания отдает предпочтение предприятиям, принадлежащим большинству кыргызстанцев, и, по возможности, поддерживает фирмы, расположенные ближе всего к руднику. Однако компания старается не создавать новые производственные мощности на местном и/или региональном уровне, когда в стране уже есть достаточное количество поставщиков.

Занятость (2.64)

В ответ на предложения, выдвинутые в контексте нового Закона «О недрах», об увеличении доли местных работников до 90%, промышленники заявили, что такое требование реально только на этапе производства, но невозможно в период проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию¹³².

Что касается возможностей трудоустройства женщин, мнения компаний и респондентов гражданского общества расходятся. Последние отмечают, что в горнодобывающей промышленности, особенно на самих шахтах, женщины встречаются крайне редко. Они считают, что правила, запрещающие нанимать женщин на определенные виды работ, должны быть пересмотрены с учетом современных тенденций.

С другой стороны, респонденты из промышленности утверждают, что добыча полезных ископаемых является чрезвычайно трудной и опасной работой, а женщины представлены в административном и экономическом видах деятельности.

Взаимодействие с местным сообществом (2.23)

В Кыргызской Республике было много случаев конфликтов, иногда с применением насилия, между горнодобывающими компаниями и местным населением. Многие из этих конфликтов касались китайских компаний. С 2010 года добыча золота стала источником глубоких разногласий среди близлежащих сообществ, которые выражают недовольство масштабами

¹³⁰ PeaseNexus, 2021. Регулирование конфликтов в горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики: вызовы и практики горнодобывающих компаний

¹³¹ Кумтор, без даты. Местные закупки. <https://www.kumtor.kg/en/local-procurement/>

¹³² Международный деловой совет, 2022. Пакет рекомендаций к проекту Кодекса Кыргызской Республики «О недрах» и концептуальные предложения Международного делового совета относительно дальнейшего улучшения горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики, Бишкек.

добычи китайскими компаниями, предполагаемой коррупцией, отсутствием прозрачности и дискриминацией в отношении наемных местных жителей, а также деградацией окружающей среды, связанной с горнодобывающей деятельностью. Кроме того, местные жители жалуются на непрозрачность китайских компаний и отсутствие прозрачности в отношении методов работы со своими сотрудниками. В стране значительно усилилось противостояние горнодобывающим предприятиям, принадлежащим Китаю или финансируемым им¹³³.

Уже упоминавшееся исследование¹³⁴ показало, что китайские компании часто подчиняются требованиям местных сообществ и властей, чтобы обеспечить бесперебойную работу предприятия. Однако это не способствует снижению конфликтов на местном уровне, поскольку компаниям часто не хватает опытных менеджеров, способных понять и адаптировать свои коммуникационные стратегии к местным закупкам и динамике.

Респонденты из гражданского общества не удовлетворены практикой взаимодействия с сообществами. Соглашения о развитии сообществ, которые идут дальше социального пакета, существуют, но только между крупными горнодобывающими компаниями и органами местного самоуправления. При этом они отмечают, что горнодобывающие компании проводят общественные слушания на ранней стадии, чтобы получить так называемую «социальную лицензию». Но после завершения начального этапа переговоры ведутся с органами местного самоуправления и местными депутатами, а встречи и слушания проводятся нерегулярно.

Участие женщин – это еще один вопрос, вызвавший комментарии. Респонденты отмечают, что мало женщин присутствует на местах, на собраниях и общественных слушаниях. Женщины являются либо депутатами, либо представителями НПО, которые участвуют в собраниях и обсуждениях. По мнению респондентов, из-за отсутствия женщин на таких встречах не решаются проблемы с питьевой водой, местными закупками, образованием детей, а средства тратятся на спортзалы и футбольные поля или на капитальный ремонт непонятных зданий. Кроме того, женщины, которых нанимают компании, уязвимы по многим вопросам – от плохих условий труда и низкой заработной платы до домогательств на рабочем месте.

КСО и социальные вопросы (1.95)

Конфликты по поводу предоставления услуг в шахтерских поселках следует рассматривать на историческом фоне советского периода. В тот период ожидалось, что горнодобывающие компании возьмут на себя ответственность практически за все аспекты жизни своих работников, включая здравоохранение, образование, места досуга, спортивные и культурные мероприятия. В частности, в старых шахтерских поселках жители все еще могут ожидать, что горнодобывающая компания возьмет на себя этот широкий круг обязанностей, и нежелание компании делать это может вызвать разочарование. В некоторых случаях горнодобывающие компании, особенно крупные, обладающие значительными ресурсами, могут попытаться оправдать хотя бы часть ожиданий. Комментарии респондентов из гражданского общества свидетельствуют о том, что медицинские услуги лучше в тех населенных пунктах, где есть крупные горнодобывающие компании, в противном случае – нет. То же самое относится и к услугам образования.

¹³³ С. Фюрстенберг и К. Токтомушев, 2021. Понимание золотодобычи и социальных конфликтов в Кыргызстане. Университет Центральной Азии. Рабочий документ № 63.

¹³⁴ PeaseNexus, 2021. Регулирование конфликтов в горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики: вызовы и практики горнодобывающих компаний.

Как и следовало ожидать, «Кумтор», как крупнейшая горнодобывающая компания и та, которая, вероятно, наиболее подвержена современным представлениям о КСО, имеет самую амбициозную программу КСО. Она придерживается Стратегии устойчивого развития Иссык-Кульской области, которая включает следующие четыре компонента:

- развитие сельскохозяйственного сектора;
- поддержка роста и разнообразия малого и среднего бизнеса;
- сотрудничество с молодежью региона и поддержка образовательных инициатив;
- окружающая среда.

Компания стремится к тому, чтобы к концу эксплуатации каждый проект или инициатива, поддерживаемые «Кумтором», стали независимыми, жизнеспособными и полезными для местных бюджетов и сообществ.

Текущие проекты включают поддержку ирригации, доступ к питьевой воде, местные бизнес-инициативы, восстановление пастбищных дорог и поддержку проектов, осуществляемых на уровне местных сообществ, таких как создание природных заповедников¹³⁵.

Отраслевые респонденты подчеркивают проблемы с текучестью кадров, приводящие к отсутствию преемственности в сотрудничестве, а также то, что сотрудничество может привести к шантажу со стороны «активистов» с целью получения личных выгод от компаний.

Возможности для улучшения по показателю «Местное воздействие»

- ◇ Прежде всего, следует отметить, что большое количество конфликтов, часто насильственных, которые происходили вокруг горнодобывающей промышленности в Кыргызской Республике, привели к ситуации, когда местные сообщества де-факто имеют право вето на новые проекты. Однако, как только шахты начинают работать, влияние местных сообществ снижается, что иногда приводит к разочарованию и неудовлетворенности. Простых решений этой проблемы не существует, хотя существенной частью любого решения, вероятно, будет укрепление способности центрального правительства выступать в качестве честного посредника, что требует укрепления доверия.
- ◇ Большинство горнодобывающих компаний могут принять простые меры для увеличения своего вклада в местную экономику. Они включают обучение и наращивание потенциала, особенно предприятий, которые могут превратиться в крупных местных поставщиков, а также поддержку усилий местного сообщества в области образования и здравоохранения. Компаниям также необходимо внедрить или укрепить процедуры рассмотрения жалоб со стороны местного населения.
- ◇ Необходимо следить за тем, чтобы меры, принятые с целью поддержки занятости местного населения и закупок на местных предприятиях горнодобывающими компаниями, не нанесли ущерба конкурентоспособности. Более того, такие меры должны быть разработаны таким образом, чтобы избежать как обхода, например, путем засчитывания закупок у местных представителей иностранных компаний в качестве местных

¹³⁵ Кумтор, без даты. Проекты по развитию общества <https://www.kumtor.kg/en/social-responsibility/community-development-projects>.

закупок, так и создания защищенных местных монополий. Что касается занятости местного населения, то требования должны вступать в силу только после начала эксплуатации рудника, чтобы дать достаточно времени для обучения местных работников.

- ◇ Есть возможности для совершенствования процессов вовлечения граждан в целях активизации диалога между местными сообществами, органами власти разных уровней и горнодобывающим сектором.
- ◇ Хотя споры в рамках ВТО по поводу правил о местном контенте редки, следует позаботиться о том, чтобы сформулировать любые правила таким образом, чтобы свести к минимуму риск конфликта с нормативными актами ВТО или ЕАЭС.

VI. Приоритетные направления заинтересованных сторон

При проведении описанного в разделах IV и V анализа, каждая тематика и каждый показатель рассматривались равноценно. При составлении общего списка недостатков, для целей анализа был учтен важный аспект: некоторые проблемы более важны, чем другие. Эти проблемы имеют или более сильное воздействие (положительное или отрицательное) на функционирование горнодобывающей отрасли или они воспринимаются как обязательные области для реформирования. Анализ приоритетных направлений заинтересованных сторон в настоящем разделе – это первый шаг к определению направлений, которые следует считать приоритетными по мнению трех основных групп заинтересованных сторон горнодобывающей отрасли: правительства, отрасли и гражданского общества.

На этапе интервьюирования ДГО всех респондентов просили определить первоочередные приоритеты для сектора. Респонденты получили форму голосования (см. Приложение III), и каждый респондент выбрал оцениваемые тематики в ДГО, которые он считал наиболее важными. Каждый респондент имел 100 «голосов» и голоса распределялись по всем показателям, которые, на его взгляд, были приоритетными и требовали особого внимания. Приоритетные направления были определены как области, реформирование которых, с большей вероятностью, значительно улучшит функционирование сектора, а также увеличит его вклад в общее устойчивое развитие. Следует отметить, что по своему определению, каждое приоритетное направление является показателем в рамках ДГО.

Голоса заинтересованных сторон были приведены к 100 голосам на респондента, придавая равный вес каждому респонденту. Ответы были объединены по каждой группе заинтересованных сторон. На рисунке ниже отражены лидирующие десять приоритетов по каждому сектору (рис. 13). На этом рисунке также определен балл по каждому приоритетному направлению. Определенные выбранные тремя группами заинтересованных сторон приоритетные направления получили более низкий балл в анализе ДГО, совпав с областями, где были определены возможности для улучшения. Однако, существуют несколько направлений с более высокими баллами по всем первоочередным приоритетам.

Около 30 процентов всех голосов респондентов промышленности были отданы двум приоритетным направлениям – законодательству и процедурам для горнодобывающей отрасли, а также налогообложению отрасли. Респонденты из государственных органов отдали 35 процентов голосов первым двум приоритетным направлениям - законодательству для горнодобывающей отрасли и прозрачности доходов от природных ресурсов. Обозначенные приоритетные направления гражданского общества более рассредоточены.

Приоритетные направления также неравномерно распределены по цепочке стоимости ГО: они больше всего сосредоточены на этапе II «Горные работы» и этапе V «Местное воздействие».

Рисунок 13: Первоочередные приоритетные направления заинтересованных сторон

Направление	Количество голосов (%)	Количество голосов (в % от общего)	Баллы	
			Формальное	Фактическое
Государственные органы				
Законодательство и процедуры для горнодобывающей отрасли	23%	23%	3,7	
Прозрачность доходов от природных ресурсов	12%	35%		2,88
Межведомственная координация	10%	45%	2,43	
Выдача лицензии	8%	53%	3,26	2,98
Управление социальным воздействием	8%	62%		1,67
Отраслевая политика	7%	68%	2,33	
Диалог с представителями сектора	7%	75%	2,42	
Управление и передача лицензий	7%	82%	3,38	2,97
Отрасль				
Законодательство и процедуры для горнодобывающей отрасли	18%	18%	3,7	
Отраслевая политика	10%	28%	2,33	
Налоговая политика и инструменты	9%	36%	2,22	
Управление и передача лицензий	8%	44%	3,38	2,97
Распределение дохода	7%	51%	3,5	4
Выдача лицензий	5%	56%	3,26	2,98
Занятость	5%	61%	2,2	2,64
Местный контент/ развитие местных поставщиков	4%	65%	1	2,37
Гражданское общество				

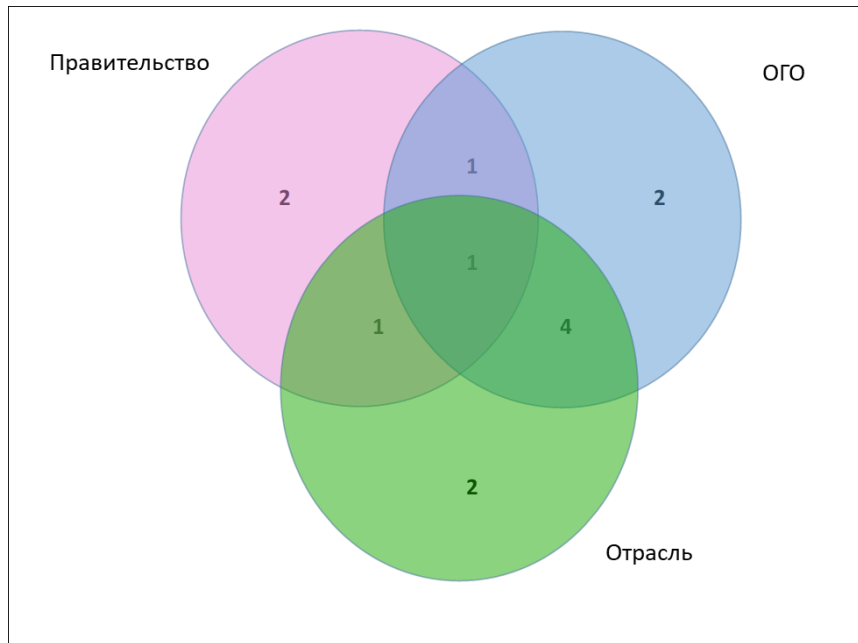
Управление и передача лицензий	8%	8%	3,38	2,97
Управление экологическим воздействием	7%	15%	2,02	2,43
Местный контент/ развитие местных поставщиков	7%	22%	1	2,37
Межведомственная координация	7%	29%	2,43	
Сбор и ведение геологической информации	6%	35%		3,27
Выдача лицензий	6%	41%	3,26	2,98
Отраслевая политика	5%	46%	2,33	
Налоговая политика и инструменты	5%	51%	2,22	

В диаграмме Венна ниже (рис. 14) дается информация об общих приоритетах с помощью отображения первоочередных совпадающих приоритетов групп заинтересованных сторон. Отмечается ограниченное совпадение приоритетных направлений в трех группах заинтересованных сторон, за явным исключением четырех общих приоритетов респондентов из промышленности и гражданского общества.

- Все три группы заинтересованных сторон определили показатель «Выдача лицензий», как один из 8 важнейших приоритетов, даже несмотря на то, что данный показатель не занимает первые позиции в списке любой группы.
- Государственные органы и отрасль имеют одну общую приоритетную область – Законодательство и процедуры для горнодобывающей отрасли – и это также важнейший приоритет для обеих групп заинтересованных сторон.
- Как государственные органы, так и гражданское общество считают «Межведомственную координацию» главнейшим приоритетом. Это так, однако данный показатель получил всего лишь 7-10%.
- Промышленность и гражданское общество считают приоритетными четыре направления: Отраслевая политика, управление и передача лицензий, налоговая политика и местный контент.

Между тем, как общие приоритеты дают начальную точку для плодотворного диалога, следует также помнить о том, что фактическая озабоченность одной группы заинтересованных сторон в одной области может отличаться от озабоченности другой группы. Следовательно, разногласия по конкретным вопросам могут скрываться за согласием в широкой области.

Рисунок 14: Общие приоритетные направления заинтересованных сторон



VII. Сильные стороны, вызовы и программа реформирования

Это заключительный раздел отчета, в котором отмечены текущие сильные стороны, т.е. правила соответствуют передовой международной практике и существуют компетентные и дееспособные институты. Далее в разделе описаны основные среднесрочные и долгосрочные вызовы, а в заключении предлагается ряд необходимых улучшений, которые могут войти в программу реформирования горнодобывающего сектора, включающую, во-первых, совершенствование политики, а во-вторых, укрепление институциональной деятельности и управления.

VII.1 Сильные стороны

Геологическое строение территории Кыргызской Республики относительно благоприятно для залегания полезных ископаемых. Геологические характеристики также хорошо документированы, и доступна богатая геологическая информация, которая может быть предоставлена геологоразведчикам.

Как и многие другие страны, Кыргызская Республика пережила конфликты, иногда насильственные, касающиеся горнодобывающих проектов и их воздействия на местное население. Однако в большинстве случаев эти конфликты были разрешены, и решения в конечном итоге были приняты всеми заинтересованными группами, и в ходе этого процесса Правительство и горнодобывающие компании извлекли ценные уроки. Оживленные дебаты вокруг горнодобывающих проектов и горного законодательства следует рассматривать как свидетельство того, что общественность обеспокоена и заинтересована, а также как признак того, что благодаря конструктивному диалогу возможен поиск решения.

VII.2 Вызовы

Кыргызская Республика все же также сталкивается с рядом серьезных проблем, обусловленных той важной ролью, которую играет горнодобывающая отрасль в ее экономике.

Самым серьезным вызовом является то, что экономика страны остается зависимой от экспортных доходов от горнодобывающей отрасли с малозаметными признаками диверсификации, в то время как перспективы сохранения объемов производства в отрасли в долгосрочной перспективе вызывают все большую тревогу.

В сфере государственных финансов было сделано очень мало для преодоления зависимости от экспорта горнодобывающей отрасли, что означает, что экономика остается уязвимой к колебаниям рыночных цен, а также к любым сбоям в поставках. Кыргызская Республика, будучи горной страной, не имеющей выхода к морю, с небольшой численностью населения и значительными пробелами в инфраструктуре, располагает немногими вариантами диверсификации, что повышает важность обеспечения максимального вклада горнодобывающего сектора в развитие национальной экономики.

Сохраняющаяся зависимость от горнодобывающей промышленности вызывает серьезную озабоченность не в последнюю очередь потому, что способность основного производителя - компании «Кумтор» - поддерживать недавний уровень производства стоит под вопросом. Смена собственника не обязательно должна повлиять на производство, но управление крупным золотым рудником может создать нагрузку на возможности нового управляющего – компании «Кыргызалтын». Это не было бы серьезной причиной для беспокойства, если бы другие рудники могли компенсировать любые потери производства на Кумторе. Однако определенно это не так. На перспективах сохранения или увеличения национального производства неблагоприятно сказывается очевидное истощение запасов хорошо документированных коммерчески жизнеспособных месторождений, которые могут быть быстро введены в эксплуатацию. Активные геологоразведочные работы могли бы уменьшить опасения, но для этого потребуется привлечение международных инвесторов. Нельзя ожидать, что кыргызские налогоплательщики будут финансировать такие рискованные предприятия, как разведка полезных ископаемых, а спрос на опытный и квалифицированный персонал для проведения геологоразведочных работ в любом случае превысит предложение на отечественном рынке.

Но, за редким исключением, нет никаких признаков того, что международные инвесторы проявляют интерес к геологоразведке в Кыргызской Республике. Напротив, имидж страны среди таких инвесторов весьма негативен из-за восприятия политической и нормативной нестабильности и недавних изменений в законодательстве, которые рассматриваются как неблагоприятные для инвестиций.

Первым вызовом для Кыргызской Республики является создание условий, при которых международные компании будут склонны выделить ресурсы на разведку и разработку месторождений полезных ископаемых и стремиться к этому. Программа реформирования, изложенная ниже, содержит несколько идей для создания таких условий.

Вторым вызовом является создание механизмов консультаций, посредничества и диалога, обеспечивающих позитивное и инклюзивное развитие в горнодобывающих районах, включая создание диверсифицированной местной экономики, обеспечивающей достойные рабочие места, что способствует формированию среды, в которой экономическое развитие может происходить вокруг горнодобывающей промышленности. В этом контексте также

важно обратить внимание на экологическое наследие прошлой горнодобывающей деятельности, которое способствовало подрыву доверия к рациональному природопользованию, связанному с добычей полезных ископаемых.

Третьим вызовом является управление налогово-бюджетной и денежно-кредитной политикой таким образом, чтобы повысить устойчивость экономики к внешним потрясениям, сохраняя при этом акцент на горнодобывающей промышленности как движущей силой экономического роста.

VII.3 Программа реформирования

Настоящий Диагностический анализ горнорудной отрасли выявил области, имеющие возможности для улучшения, будь то в правилах или их исполнении. Ниже даются наши основные рекомендации для улучшения, подготовленные по данным отчета. Рекомендации разделены на три группы, которые отвечают на три вышеописанных вызова.

Создать привлекательность горнорудной отрасли в Кыргызской Республике для иностранных инвесторов

Иностранные инвестиции в геологоразведку и разработку полезных ископаемых необходимы для сохранения и увеличения вклада горнорудной отрасли в национальную экономику. Создание привлекательности инвестиций в Кыргызской Республике без снижения государственных доходов от добычи полезных ископаемых, а, возможно, и увеличения их, включает реформы в пяти тематических направлениях:

- 1) Более доступный процесс лицензирования и более легкий доступ к геологической информации посредством
 - a. оцифровки всей информации, которая еще не была оцифрована;
 - b. предоставления бесплатного онлайн доступа ко всей информации, не являющейся конфиденциальной.
- 2) Реформирование правил и порядка выдачи лицензий посредством:
 - a. проведения аукционов и конкурсов на активы, хорошо задокументированные с геологической точки зрения, а также установления автоматического общего правила «лицензия на геолого-поисковые работы – лицензия на геологоразведочные работы – лицензия на разработку»;
 - b. придания лицензиям исключительности и определения их распространения на всех полезные ископаемые, обнаруженные на лицензионном участке, или исключения участков недр, на которые уже выданы лицензии, из участков новых лицензий;
 - c. отмены требования выдачи лицензий компаниям с участием государства по решению Кабинета Министров
- 3) Реструктуризация налогов и неналоговых платежей посредством:
 - a. отмены бонусов, за исключением случаев, когда бонус оплачивается по результатам аукциона на изученное месторождение;
 - b. взимания одного налога на экспорт золота, независимо от того, в каком виде экспортируется металл;
 - c. упорядочивания и снижения размеров роялти;
 - d. снижения размера платы за удержание лицензий, но при этом сохраняя структуру увеличения платежей;
 - e. усиления правил трансфертного ценообразования и тонкой капитализации;

- f. упорядочивания платежей за электроснабжение и водопользования и искоренения дискриминационной политики ценообразования в различных отраслях.
- 4) Уточнение роли и степени государственной собственности посредством:
 - a. разъяснения, что доля государственная всегда оплачивается;
 - b. определения стратегии развития горнодобывающих компаний в государственной собственности;
 - c. разработки правил касательно государственной собственности и отношений между государством, выступающим в качестве акционера/участника, и горнодобывающими компаниями, усиления роли Фонда государственного имущества
 - 5) Предоставление гарантий и заверений стабильности посредством:
 - a. определения ясно сформулированных условий соглашения о режиме налоговой стабилизации и механизмов разрешения споров;
 - b. предоставления точно сформулированных гарантий в отношении вариантов международного арбитража в новом Законе об инвестициях.

Укрепить положительное местное воздействие и наладить доверительные отношения с местными сообществами

Конфликты между местными сообществами и горнорудными компаниями препятствуют реализации проектов в Кыргызской Республике и получению выгод сообществами, подрывая доверие населения. Более продуктивный диалог даст лучшие результаты. Реформы могут быть направлены на:

- 1) более инклюзивный и прозрачный процесс выдачи разрешений, в котором местным сообществам предоставляется более эффективные инструменты влияния на решения, предложенные в ОВОС;
- 2) внедрение обязательных заявлений о социальном воздействии как часть ОВОС;
- 3) объединение ОВОС и процесса восстановления, для которого установить более длительный срок для проведения консультаций (например, один год, который является минимальным сроком в международной передовой отраслевой практике);
- 4) разработка методики оценки затрат на восстановление по рыночной стоимости и механизмов, обеспечивающих регулярный мониторинг и обзор, а также финансовые гарантии, которые должны быть предоставлены по всем проектам, при этом часть расходов на закрытие рудника должна быть полностью обеспечена до получения разрешений, а остаток расходов на фактическое закрытие консервацию должен быть рассчитан на 2-5 лет от момента начала деятельности.
- 5) рассмотрение способов и механизмов решения экологического наследия прошлой горнодобывающей деятельности.
- 6) предъявление к компаниям требований по подготовке плана обучения местного населения и взаимодействия с местными субъектами предпринимательства как часть ОСВ;
- 7) необходимо развивать процессы взаимодействия с населением в целях активизации диалога между местными сообществами, органами власти разных уровней и горнодобывающим сектором.

Повысить устойчивость национальной экономики

Для того, чтобы национальная экономика лучше противостояла шокам, вызванным сбоями на международных рынках сырьевых товаров или внутренних поставок, мы рекомендуем следующее:

- 1) Правительству изучить возможность учреждения фонда национального благосостояния посредством выделения более высокого (чем прогнозировалось) объема доходов от горнодобывающей отрасли в фонд, полностью состоящий из иностранных активов и управляемый независимыми попечителями;
- 2) Запустить совместную (Правительство и отрасль) программу экономической диверсификации в горнодобывающей отрасли с целью наращивания потенциала и повышения конкурентоспособности во всех секторах, обслуживающих горнодобывающую отрасль.

Список литературы

Акчабар (2020). КР ожидает от золотодобывающих компаний поступления на уровне 2019 года. Акчабар, 1 мая. Доступно по ссылке: <https://www.akchabar.kg/ru/news/postupleniya-ot-zolotodobyvayushih-kompanij-kyrgyzstan-ozhidaet-na-urovne-2019-goda/> (Дата посещения – январь 2022 года).

Альба (2009)

ОсОО «Альянс Алтын» (без даты) «О компании». Доступно по ссылке: <http://www.alliance-altyn.kg/o-kompanii/> (Дата посещения – май 2022 года).

ОсОО «Алтынкен» (без даты). «О компании». Доступно по ссылке: <http://www.altynken.kg/about/company-altynken> (Дата посещения – май 2022 года).

Австрало-азиатский кодекс отчётности по минеральным ресурсам и рудным запасам (без даты). (<https://www.jorc.org/>)

Вестник золотопромышленника (2022). *Full Gold Mining* приостановила добычу на Иштамберды. Доступно по ссылке: <https://gold.1prime.ru/news/20220504/453736.html> (Дата посещения - июль 2022 года)

Business Queensland. Без даты. *Совместные инициативы разработки*. <https://www.business.qld.gov.au/industries/mining-energy-water/resources/geoscience-information/exploration-incentives/exploration-grants>

Centerra Gold Inc.(2022). *2021 Презентация о руднике Кумтор*. Доступно по ссылке: <https://www.centerragold.com/operations/kumtor> (Дата посещения - май 2022 года).

ЗАО «Чаарат заав» (без даты). «Этапы реализации проекта». Доступно по ссылке: <http://chaarat.kg/investitsionnye-proekty/tulkubash/> (Дата посещения - май 2022 года).

Р. Чадха и Г. Сивамани (2021). Аукционы нетопливных полезных ископаемых: Насколько справедлива игра и для кого? Рабочий документ CSEP-11. Центр социального и экономического прогресса. Нью-Дели. Август.

ИПДО (2018). Отчет Кыргызской Республики за 2015-2017 гг. https://eiti.org/sites/default/files/attachments/en_2015-2017_eiti_report_kyrgyz_republic.pdf.

ИПДО (2022) Отчет Кыргызской Республики за 2018-2020 гг.

ИПДО (2020). Вторая валидация Кыргызской Республики: Окончательная оценка Международного секретариата ИПДО. [онлайн] <https://eiti.org/kyrgyz-republic>.

Эрнст энд Янг [Ernst & Young] (2018). Добыча и переработка цветных металлов в Кыргызской Республике: общий вклад в экономику и возможное влияние на него фискальных инициатив.

Эти Бакыр Терексай (без даты). Добыча. Доступно по ссылке: <https://etibakirtereksay.kg/proizvodstvo/dobycha/> (Дата посещения - май 2022 года).

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) (2021). Общее мнение о проекте Конституции Кыргызской Республики.

Fraser Institute (2022). Ежегодный обзор горнодобывающих компаний.
<https://www.fraserinstitute.org/studies/annual-survey-of-mining-companies-2021>.

С. Фюрстенберг и К. Токтомушев, 2021. Осмысление социальных конфликтов, связанных с золотодобычей в Кыргызстане. Университет Центральной Азии. Рабочий документ № 63.

Геопортал Кыргызстана (без даты). Рудные полезные ископаемые. Доступно по ссылке: <https://geoportal-kg.org/ore-minerals/>. (Дата посещения – июль 2022 года).

Global Asia Mining (без даты). О нас. Доступно по ссылке: <http://globalasiamining.com/global-asia-mining-ru.html> (Дата посещения - май 2022 года).

Globe News Wire (2021). <https://www.globenewswire.com/en/news-release/2021/09/20/2299427/0/en/Copperstone-Resources-scales-up-the-Viscaria-Project.html>

Правительство Кыргызской Республики (1997). Постановление ПКР «Об оказании государственной поддержки лицам, проживающим и работающим в высокогорных и отдаленных зонах Кыргызской Республики» от 25 июня 1997 года №377.

Правительство Кыргызской Республики (1998). Закон Кыргызской Республики «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» от 14 мая 1998 года № 61.

Правительство Кыргызской Республики (1998). Закон Кыргызской Республики «О нефти и газе» от 8 июня 1998 №77.

Правительство Кыргызской Республики (2003). Закон Кыргызской Республики «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 года № 66.

Правительство Кыргызской Республики (2014). Проект долгосрочной и среднесрочной стратегии развития горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики.

Правительство Кыргызской Республики (2018). Кодекс о неналоговых доходах от 10 августа 2018 года №90.

Правительство Кыргызской Республики (2018). Закон Кыргызской Республики «О недрах» (2018).

Правительство Кыргызской Республики (2020). Постановление Правительства №414 от 7 августа 2020 года.

Правительство Кыргызской Республики (2020). Указ Правительства №368-р от 12 ноября 2020 года

Правительство Кыргызской Республики (2021). Указ Президента №4 от 29 января 2021 года.

Правительство Кыргызской Республики (2021). Порядок определения и взимания сбора за пользование поверхностными водными ресурсами в Кыргызской Республике.

Постановление Кабинета министров Кыргызской Республики от 18 октября 2021 года № 222.

Правительство Кыргызской Республики (2021). Среднесрочная тарифная политика Кыргызской Республики на электрическую энергию на 2021-2025 годы. Приложение к Постановлению Кабинета Министров Кыргызской Республики от 30 сентября 2021 года № 192 (В редакции постановления Кабинета Министров КР от 10 декабря 2021 года № 299, 23 декабря 2021 года №328, 8 апреля 2022 года №198).

Правительство Кыргызской Республики (2022). Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 18 января 2022 года.

Правительство Кыргызской Республики (2022). Проект концепции развития геологической и горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики на 2023-2025 годы.

Правительство провинции Ньюфаундленд. Без даты. *Программа содействия юниорной геологоразведочной компании Ньюфаундленда Ларбрадор.*

<https://www.gov.nl.ca/nr/mines/exploration/mip/jea/>

Правительство провинции Саскачеван. Без даты. *Целевое стимулирование разведки полезных ископаемых в Саскачеване.* <https://www.saskatchewan.ca/business/investment-and-economic-development/business-incentives-and-tax-credits/targeted-mineral-exploration-incentive>

Правительство провинции Западной Австралии. *Схема стимулирования геологоразведки в Западной Австралии (EIS)* без даты. <https://www.dmp.wa.gov.au/Geological-Survey/Exploration-Incentive-Scheme-1428.aspx>

Highland Gold (2020). Годовой отчет компании Highland Gold Mining Limited 2019 [*Highland Gold Mining Limited Annual Report and Accounts 2019*]. Доступно по ссылке: https://russdragmet.ru/media/Annual_Reports/Highland%20Gold%20Annual%20Report%202019.pdf (Дата посещения - май 2022 года).

ICMM 2020. Данные о безопасности: прогресс сравнительных данных членов ICMM в 2019 году. <https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/health-and-safety/2020/benchmarking-safety-data-2019.pdf>

IGF (2018). Оценка рамочной политики в области горнодобывающей промышленности: Кыргызстан <https://www.iisd.org/publications/report/igf-mining-policy-framework-assessment-kyrgyzstan>.

МВФ (2019). МВФ, 2019. Кыргызская Республика. Доклад персонала МВФ по консультациям в соответствии со Статьей IV за 2019 год.

МВФ, 2021. Кыргызская Республика. Доклад персонала и пресс-релиз МВФ по консультациям в соответствии со Статьей IV. Страновой отчет МВФ №21/174. Август 2021 года <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1KGZEA2021001.ashx>

Международный деловой совет, 2022. Пакет рекомендаций к проекту Кодекса Кыргызской Республики «О недрах» и концептуальные предложения Международного делового совета относительно дальнейшего улучшения горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики, Бишкек.

Международный институт устойчивого развития (2021). Глобальный обзор: Управление финансовыми гарантиями для переходного периода после добычи полезных ископаемых. <https://www.iisd.org/system/files/2021-09/financial-assurance-governance-for-post-mining-transition.pdf>

Инвестиционный портал Кыргызской Республики (2021). Поддержка инвестиций и предпринимательства, 8 октября. Доступно по ссылке: <https://invest.gov.kg/ru/%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%BA%D0%B0-%D0%B8%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B9-%D0%B8->

[%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D1%82/](#) (Дата посещения – ноябрь 2021 года).

Жогорку Кенеш (2022). Депутаты Комитета Жогорку Кенеша по топливно-энергетическому комплексу ознакомились с деятельностью горнодобывающих компаний Жалал-Абадской области. Доступно по ссылке: <http://kenesh.kg/ru/news/show/13171/deputati-komiteta-zhogorku-kenesha-po-tek-oznakomilisy-s-deyatelnostyyu-gornodobivayushtih-kompaniy-zhalal-abadskoy-oblasti> (Дата посещения – май 2022 года).

Jus Mundi (2019). Дело Stans Energy и Kutisay Mining против Кыргызстана (II). <https://jusmundi.com/fr/document/decision/en-stans-energy-corp-and-kutisay-mining-llc-v-kyrgyz-republic-ii-award-tuesday-20th-august-2019>.

KAZminerals (без даты). Наша деятельность. Бозымчак. Доступно по ссылке: <https://www.kazminerals.com/ru/%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D1%8F/our-business/bozymchak/> (Дата посещения – май 2022 года).

КЕИТ (2019). Отчет 2015-17.

Кройцер, О.П. и Этеридж, М.А. (2010). Риск и неопределенность в разведке полезных ископаемых: Последствия для оценки стоимости объектов разведки полезных ископаемых. AIG NEWS № 100, май. [Kreuzer, O.P. and Etheridge, M.A. (2010). *Risk and Uncertainty in Mineral Exploration: Implications For Valuing Mineral Exploration Properties.*]

Кумтор, без даты. Местные закупки. <https://www.kumtor.kg/en/local-procurement/>

Кумтор, без даты. Проекты по развитию общества. <https://www.kumtor.kg/en/social-responsibility/community-development-projects/>

ОАО «Кыргызалтын» (без даты). Доступно по ссылке: <http://kyrgyzaltyn.kg/>. (Дата посещения - ноябрь 2021).

Г. Лагос (2018). Национализация и приватизация горнодобывающей промышленности в Перу и в Чили. *Mineral Economics*, май 2018.

https://www.researchgate.net/profile/Gustavo-Lagos-6/publication/321169583_Mining_nationalization_and_privatization_in_Peru_and_in_Chile/links/5b59dbe6458515c4b249e81e/Mining-nationalization-and-privatization-in-Peru-and-in-Chile.pdf?_sg%5B0%5D=ElFep7eWX6te8TAIjvkssLf8eUfaHaQXRN_ISUggnPWJjCWIVi9DIzcS061sV8UCkq_PGWJc6gFILp51nvg35g.Rbt0j7__PcDXchkgKad0h26x5w_4Uhl1F4UzrMKrqq4_DjTHmN7IrOPx6mwY7t9_IIItdA8mL0vmD2PfwHzenA&_sg%5B1%5D=O9ABPiroyhABO89bK5II9vNnqnm4WnFAdaiItaNoEI5K4QqVhc6X4WQUPWBKqdBgAZW6bPRHQvaKpxqihya36p2u_GjPhOpddQmdmX65SeJ1.Rbt0j7__PcDXchkgKad0h26x5w_4Uhl1F4UzrMKrqq4_DjTHmN7IrOPx6mwY7t9_IIItdA8mL0vmD2PfwHzenA&_iepl=

D. Manley, 2018. Экономическая оценка налогового режима для золотодобывающей отрасли в Кыргызской Республике. Институт управления природными ресурсами.

Министерство экономики Кыргызской Республики (2019). Подписано первое соглашение о режиме стабилизации между Правительством КР с Чаарат Голд Холдингс Лимитед и Заав Холдингс Лимитед, 26 декабря. Доступно по ссылке: <http://www.mineconom.gov.kg/ru/post/6132> (Дата посещения - ноябрь 2021).

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2020). *Занятость и безработица в 2020 году*. Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/publications/zanyatost-i-bezrabotica-itogi-integrirovannogo-vyborochnogo-obsledovaniya-byudzhetrov-domashnih-hozyajstv-i-rabochej-sily-v-2013g/> (Дата посещения - ноябрь 2021 года).

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2020). *Валовой внутренний продукт в январе-декабре 2020 года*. Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/news/valovoj-vnutrennij-produkt-v-yanvare-dekabre-2020-goda/> (Дата посещения – ноябрь 2021).

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2020). *Промышленность Кыргызской Республики 2016-2020*. Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-promyshlennost-kyrgyzskoj-respubliki-2008-2012g/> (Дата посещения – ноябрь 2021).

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2020). *Инвестиции в Кыргызской Республике 2016-2020*. Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-investicii-kyrgyzskoj-respubliki-2008-2012/> (Дата посещения - ноябрь 2021 года).

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2021). *Численность занятого населения по видам экономической деятельности*. Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/statistics/download/dynamic/434/> (дата посещения – февраль 2023)

PeaceNexus, 2021. Регулирование конфликтов в горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики: вызовы и практики горнодобывающих компаний

Reuters, 25 января 2022 года. Moody's снижает рейтинг Кыргызстана после национализации золотодобывающего рудника.

А. Рогальский (2019). Отчет о принципах классификации энергетических и минеральных ресурсов и их управлении в Кыргызской Республике.

Государственная налоговая служба при Министерстве финансов Кыргызской Республики (без даты). Доступно по ссылке: <https://sti.gov.kg/>. (Дата посещения – ноябрь 2021).

Государственная налоговая служба при Министерстве финансов Кыргызской Республики (2021). *Аналитический обзор исполнения доходной части государственного бюджета за январь-декабрь месяцы 2021 года*. Доступно по ссылке: https://sti.gov.kg/docs/default-source/other/anal_obzor_dec_2021.pdf?sfvrsn=2 (Дата посещения - март 2022).

The Barents Observer (2021). <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2021/09/restarting-north-swedish-copper-mine-scales-resource-estimates>

Transparency International (2021). Индекс восприятия коррупции. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

Transparency International Kyrgyzstan (2021). Национальной антикоррупционной системы. <https://transparency.kg/files/pdf/NIS%20Kyrgyz%20Report%20rus%20-%20FINAL.pdf>

А. Туманов (2023). Презентация заместителя министра природных ресурсов, экологии и технического надзора на заседании коллегии 17 февраля 2023 года.

UN Comtrade (без даты). <https://comtrade.un.org/data>

UNCTADStat (без даты). <https://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>

Университет Восточной Финляндии (2012). Горная промышленность, развитие и окружающая среда в Центральной Азии: Дополнение к методическому пособию с примерами из практики https://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0936-7/urn_isbn_978-952-61-0936-7.pdf

Valcambi (без даты). О нас. <https://www.valcambi.com/about-us/at-a-glance/>

P. Weihed (2022). Как цены на сырьевые товары и техническое развитие повлияли на стратегии разведки: тематическое исследование в Швеции. *Mineral Economics* (2022) 35:409–427. <https://doi.org/10.1007/s13563-022-00299-2>.

Всемирный банк (без даты). «Диагностический анализ горнорудной отрасли». Доступно по ссылке: <https://www.worldbank.org/en/programs/msd> (Дата посещения - ноябрь 2021).

Всемирный банк (2005). Горнодобывающая промышленность как источник экономического роста в Кыргызстане. ОРП Всемирного банка, Грант IDF для создания потенциала в области управления и управления потоками доходов в горнодобывающей промышленности и природных ресурсах, г. Бишкек.

Всемирный банк (2017). *La Gobernanza y las Leyes*”,

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950ovSP.pdf>

Всемирный банк (2020). Исследование закрытия шахт и экономического возрождения: Кыргызстан.

Всемирный банк (2021). Год спустя в борьбе Кыргызской Республики против COVID-19", 17 марта. Доступно по ссылке: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/03/17/one-year-later-in-the-kyrgyz-republic-s-battle-against-covid-19> (Дата посещения - март 2022).

Всемирный банк (2021). Кыргызская Республика: Интегрированная рамочная оценка государственных предприятий.

World Nuclear News (2019). ЕБРР призывает к финансированию для продвижения очистки наследия Центральной Азии, 13 ноября 2019 г.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I: Краткое описание методологии ДГС¹³⁶

ДГС — это диагностический инструмент, который всесторонне оценивает горнодобывающий сектор страны. Будучи систематизированным и практическим применимым диагностическим инструментом, он содержит объективную информацию. В частности, ДГС анализирует правила и политику, регулирующие горнодобывающий сектор страны, а также пробел между этими правилами и их фактической реализацией. При проведении диагностики также рассматриваются главная нормативная база, а также институциональные механизмы, регулирующие сектор, и оценивается качество диалога с заинтересованными сторонами и координации между государственными органами, участвующими в этом секторе. С помощью ДГС выполняется анализ эффективности сектора с точки зрения трех основных групп заинтересованных сторон: правительства, инвесторов в цепочке создания стоимости горнодобывающей промышленности («отрасли») и гражданского общества.

ДГС представляет управление и результаты деятельности горнодобывающего сектора вдоль цепочки создания стоимости ГО в виде панели индикаторов ДГС (см. рисунок 4 в основном тексте). На панели индикаторов показаны 14 тем и их суммарная оценка.

Каждая тема (т.е. каждая ячейка на панели показателей) состоит из одного или нескольких показателей. Фактическая оценка ДГС проводится с помощью кабинетных исследований и интервью в стране, и в каждом из которых используются подробные вопросники. В кабинетных исследованиях используются первичные данные, в основном состоящие из национальных законов, нормативных актов и аналогичной документации, которые изучаются для определения де-юре эффективности горнодобывающего сектора. Интервью в стране с группой заинтересованных сторон используются для оценки де-факто эффективности горнодобывающей отрасли.

Полной вопросник ДГС состоит в общей сложности из 308 вопросов. Все вопросы разработаны таким образом, чтобы они основывались на фактах и поддавались независимой проверке, были доступны для принятия мер правительствами и сопоставимы между странами. Вопросник составлен по темам, перечисленным на панели показателей. На рисунке 3 ниже перечислены все 14 тем и 38 показателей в том порядке, в котором они представлены в вопроснике, а также показано, сколько вопросов в разбивке по источникам информации используется для разработки каждого показателя.

Респонденты выбирают один ответ на вопрос из ряда предложенных вариантов. Кроме того, у респондентов есть возможность оставлять комментарии, которые могут быть использованы для пояснения конкретного варианта ответа и (или) предоставления дополнительной информации, примеров и т.д.

Источники данных

Каждый вопрос основан на четко определенном источнике данных — первичном или интервью. Вопросы, основанные на первичных данных, в основном касаются наличия юридически обязательных положений и степени, в которой эти положения соответствуют международной

¹³⁶ [Более детальное описание методологии](#) может быть найдено [на сайте ДГС](#).

признанной передовой практике¹³⁷. На основные вопросы отвечает группа оценки ДГС, обычно с помощью человека, знакомого с нормативно-правовой базой конкретной страны. Ответы на основные вопросы даются на основе опубликованных официальных документов (законов, нормативных актов, руководств по реализации) и других общедоступных источников. Ответы на основные вопросы подкрепляются подтверждающими доказательствами в виде ссылок на документы или примечаний, поясняющих соответствующие положения.

Интервью в стране используются для оценки отклонения практики де-факто от практики де-юре, в частности, степени, в которой практика де-факто соответствует собственным целям страны. Кроме того, интервью в стране используются для оценки потенциала существующих учреждений, а также степени, в которой респонденты из всех трех групп заинтересованных сторон удовлетворены существующей практикой. Во многих случаях одинаковые вопросы задаются всем трем группам заинтересованных сторон для выяснения различий во взглядах и оценках. На вопросы, используемые в интервью в стране, отвечают эксперты в предметной области из государственных органов, отрасли и гражданского общества.

В анкете ДГС есть несколько типов вопросов. Во-первых, вопросы могут быть как простыми, так и составными вопросами — последние определяются как «зонтичные» вопросы, состоящие из списка подвопросов. Во-вторых, вопросы также можно классифицировать в зависимости от вариантов ответов. Некоторые вопросы имеют дихотомические варианты ответов, обычно предусматривающие два ответа: «Да» или «Нет». Другие вопросы имеют более детализированные варианты ответов — либо для более дифференцированного ответа (например, всегда/часто/иногда/никогда), либо для выражения степени удовлетворенности по шкале (например, очень доволен/удовлетворен/недоволен/очень недоволен).

Подсчет баллов

ДГС использует шкалу оценок от 1 (самая низкая) до 4 (самая высокая). По основным вопросам (касающимся исполнения де-юре) оценка «4» означает полное соответствие передовой международной практике. Для второстепенных вопросов оценка «4» означает либо полное соответствие между реализацией и политикой страны, либо полную удовлетворенность соответствующих заинтересованных сторон реализацией и (или) работой конкретного государственного органа. В процессе подсчета баллов нет никакой субъективности. После предоставления ответов на вопросники оценка производится автоматически, как описано ниже.

Ответ на каждый вопрос переводится в баллы от 1 до 4. Для всех основных вопросов и вопросов интервью баллы выводятся из ответов на вопрос (или список подвопросов). В следующей таблице показаны баллы, которые применяются к некоторым наиболее распространенным вариантам ответов.

¹³⁷ Основным источником международно признанной передовой практики является Справочник по добывающим ресурсам (Кэмерон, Питер Д. и Майкл С. Стэнли: «Нефть, газ и горнодобывающая промышленность: справочник для понимания добывающих отраслей», Группа Всемирного банка, 2017 г.). Международно признанная передовая практика охватывает знания, основанные на «критическом обзоре многих страновых и региональных тематических исследований, разработке общих принципов, опубликованных моделях и недавних исследованиях» (стр. 55/56 Справочника), с устаревшим стандартом «наилучшей международной практики», который относится к строгому применению идеальной «модели» без учета контекста конкретной страны.

Рисунок 1: Инструкции по оцениванию¹³⁸

Балл	Дихотомический	Частота	Степень удовлетворенности	Применимость
4	Да	Всегда или почти всегда	Крайне удовлетворен (а)	Полная
3		Часто (более чем в половине случаев)	Удовлетворен (а)	
2.5				Частично
2		Редко (менее чем в половине случаев)	Не удовлетворен(а)	
1	Нет	Никогда или крайне редко	Крайне не удовлетворён (а)	Нет

Для составных вопросов балл за «зонтичный» вопрос представляет собой среднее значение баллов за подвопросы. Если на вопрос или подвопрос не дается ответ, он помечается «Н/Д» и исключается из дальнейшего укрупнения данных, т. е. не учитывается при расчете баллов по вопросу (если применимо), показателю и теме.

Для вопросов интервью с несколькими респондентами окончательный балл за вопрос получается путем усреднения баллов за вопросы от отдельных респондентов. В тех случаях, когда несколько государственных органов предоставляют ответы на один и тот же вопрос, для окончательной оценки может потребоваться некоторое суждение с точки зрения «актуальности» ответа, которое необходимо будет делать в каждом конкретном случае. В некоторых случаях ответ ответственного государственного органа будет основным фактором, определяющим оценку, если можно предположить, что другие государственные органы не имеют соответствующей информации. Однако, если можно предположить, что другие государственные органы могут предоставить соответствующие данные (хорошим примером здесь может служить вопрос о возможностях конкретного государственного органа), может быть сделана корректировка. Однако во многих других случаях разумно усреднить ответы ряда респондентов из числа государственных органов. Например, усреднение будет применяться к вопросам о координации и взглядах на общую нормативную базу.

Баллы за отдельные вопросы затем укрупняются в показатель, который они составляют. При наличии нескольких показателей по одной теме показатели объединяются для получения баллов по теме. На каждом уровне укрупнение происходит путем простого арифметического усреднения, при этом каждый вопрос или показатель имеет одинаковое весовое значение. В результате каждому показателю и теме присваивается балл от 1 до 4. Затем баллы делятся на четыре равных диапазона: Очень высокий (>3,25-4,0), Высокий (>2,50-3,25), Низкий (>1,75-2,50) и Очень низкий (1,0-1,75) - см. рисунок 2, на котором также показана схема цветового кодирования ДГС.

¹³⁸ В таблице предполагается, что положительные ответы (например, «Да» или «Всегда») должны оцениваться высоко. Однако для некоторых вопросов шкалу баллов необходимо изменить, так как положительные ответы указывают на проблемные вопросы.

Рисунок 2: Интерпретация показателя и баллов по теме

Балл	Интерпретация показателя и баллов по теме
>3.25 - 4.0	Очень высокий
>2.50 - 3.25	Высокий
>1.75 - 2.50	Низкий
1.0 - 1.75	Очень низкий
Н/Д	Нет достаточной информации или не применимо

Рисунок 3. Структура ДГС

№	Темы и индикаторы	Источники данных		Итого
		Первоисточник	Интервью	
A	<i>Управление горнодобывающим сектором</i>	10	40	50
A1	Отраслевая политика	2	9	11
A2	Диалог в отрасли	2	14	16
A3	Функции и обязанности	6	3	9
A4	Координация между госорганами	0	14	14
B1	<i>Правила распределения, надзора и передачи лицензий</i>	16	0	16
B1.1	Правила выдачи лицензий	10	0	10
B1.2	Правила управления и передачи лицензий	6	0	6
C1	<i>Сбор / ведение геологической информации и эффективное распределение и управление лицензиями</i>	2	40	42
C1.1	Сбор и хранение геологической информации	2	14	16
C1.2	Эффективное распределение лицензий	0	15	15
C1.3	Управление лицензиями	0	11	11
B2	<i>Политика /процессы недропользования, земельное право/ Компенсации/ Переселение, управление экологическими и социальными воздействиями, старательская добыча, охрана труда и техника безопасности, закрытие рудника - Правила</i>	40	1	41
B2.1	Горное законодательство и процессы горнорудного производства	4	1	5
B2.2	Земля, компенсация и переселение	4	0	4
B2.3	Управление воздействием на окружающую и социальную среду	17	0	17
B2.4	Старательская и мелкомасштабная добыча	6	0	6
B2.5	Охрана труда и техника безопасности	2	0	2
B2.6	Закрытие рудника и финансовые гарантии вывода из эксплуатации	7	0	7
C2	<i>Земля/Компенсации /Переселение/управление экологическими и социальными воздействиями, старательская добыча, охрана труда и техника безопасности, закрытие рудника - Практика</i>	0	58	58
C2.1	Земля, компенсация и переселение - Практика	0	4	4
C2.2	Экологическое воздействие	0	18	18
C2.3	Социальное воздействие	0	8	8
C2.4	Старательская и мелкомасштабная добыча	0	9	9
C2.5	Охрана труда и техника безопасности	0	4	4
C2.6	Закрытие рудника и финансовые гарантии вывода из эксплуатации	0	15	15
B3	<i>Налоговая политика и администрирование</i>	23	2	25

V3.1	Налоговая политика и инструменты	14	2	16
V3.2	Правила администрирования налогообложения ГО	9	0	9
C3	<i>Администрирование налогов и аудит ГО</i>	1	17	18
C3.1	Налоговое администрирование ГО	1	11	12
C3.2	Налоговый аудит ГО	0	6	6
V4	<i>Распределение доходов / Фискальная стабилизация - Правила</i>	4	0	4
V4.1	Правила распределения доходов	2	0	2
V4.2	Правила фискальной стабилизации	2	0	2
C4	<i>Распределение доходов / Фискальная стабилизация / Прозрачность распределения доходов от ресурсов</i>	1	7	8
C4.1	Распределение доходов	0	2	2
C4.2	Фискальная стабилизация	0	2	2
C4.3	Прозрачность распределения доходов от ресурсов	1	3	4
V5	<i>Местное содержание, занятость, взаимодействие с местным сообществом, КСО и социальные вопросы</i>	17	0	17
V5.1	Правила местного содержания	4	0	4
V5.2	Политика занятости	5	0	5
V5.3	Правила взаимодействия с местным сообществом	4	0	4
V5.4	КСО и социальные вопросы – Правила	4	0	4
C5	<i>Развитие местных поставщиков, занятость, взаимодействие с местным сообществом, КСО и социальные вопросы - Практика</i>	0	29	29
C5.1	Развитие местных поставщиков	0	5	5
C5.2	Занятость	0	7	7
C5.3	Взаимодействие с местным сообществом	0	5	5
C5.4	КСО и социальные вопросы	0	12	12
		114	194	308

Приложение II: Баллы за ответы на вопросы

#	Вопрос	Источник данных	Балл
A	Управление горнодобывающим сектором		
A1	Отраслевая политика		
1	Принята ли стратегия развития горнодобывающего сектора и имеется ли к ней открытый доступ?	Все интервью	1,00
2	Имеется ли действующий многолетний план национального развития, в котором есть раздел, посвященный горнодобывающему сектору, и который находится в открытом доступе?	Все интервью	1,00
3	Насколько Правительство удовлетворено развитием горнодобывающего сектора в стране?	Интервью с представителями Правительства	2,67
4	Насколько горнодобывающая отрасль удовлетворена развитием горнодобывающего сектора в стране?	Интервью с представителями отрасли	2,27
5	Насколько гражданское общество удовлетворено развитием горнодобывающего сектора в стране?	Интервью с представителями гражданского общества	2,17
6	Соответствует ли законодательство в горнодобывающей сфере стратегии развития горнодобывающего сектора?	Интервью с представителями Правительства	2,50
7	Согласовано ли законодательство в горнодобывающей сфере (в том числе политика и нормативные правовые акты) с иным применимым законодательством (в том числе политика и нормативные правовые акты)?	Интервью с представителями Правительства	2,50
8	Насколько горнодобывающий сектор удовлетворен законодательством страны в горнодобывающей сфере (к примеру, является ли оно актуальным и решает все соответствующие вопросы)?	Интервью с представителями отрасли	2,18
9	Насколько Правительство удовлетворено законодательством страны в горнодобывающей сфере (к примеру, является ли он актуальным и решает все соответствующие вопросы)?	Интервью с представителями Правительства	2,67
10	Насколько гражданское общество удовлетворено законодательством страны в горнодобывающей сфере (к примеру, является ли он актуальным и решает все соответствующие вопросы)?	Интервью с представителями Правительства	2,42
11	Имеется ли стратегия продвижения инвестиций, адекватно охватывающая горнодобывающий сектор?	Интервью с представителями Правительства	2,75
A2	Диалог на уровне отрасли (сектора)		
12	Существует ли в стране Горнорудная палата (или схожая организация), представляющая интересы горнодобывающей отрасли?	Все интервью	4,00
13	Насколько горнодобывающая отрасль удовлетворена деятельностью Горнорудной палаты (или схожей организации) по представлению интересов (мнений) горнодобывающей отрасли?	Интервью с представителями отрасли	2,80

14	Имеются ли организации гражданского общества, представляющие интересы гражданского общества по различным вопросам горнодобывающего сектора?	Все интервью	3,00
15	Насколько гражданское общество удовлетворено тем, как действующие организации гражданского общества представляют интересы гражданского общества по вопросам горнодобывающего сектора?	Интервью с представителями гражданского общества	2,33
16	Насколько Правительство удовлетворено диалогом между Правительством и горнодобывающей отраслью по вопросам горнодобывающего сектора?	Интервью с представителями Правительства	3,00
17	Насколько Правительство удовлетворено диалогом между Правительством и гражданским обществом по вопросам горнодобывающего сектора?	Интервью с представителями Правительства	2,67
18	Насколько горнодобывающая отрасль удовлетворена диалогом между Правительством и горнодобывающей отраслью по вопросам горнодобывающего сектора?	Интервью с представителями отрасли	2,70
19	Насколько горнодобывающая отрасль удовлетворена диалогом между гражданским обществом и горнодобывающей отраслью по вопросам горнодобывающего сектора?	Интервью с представителями отрасли	2,10
20	Насколько гражданское общество удовлетворено диалогом между Правительством и гражданским обществом по вопросам горнодобывающего сектора?	Интервью с представителями гражданского общества	2,25
21	Насколько гражданское общество удовлетворено диалогом между горнодобывающей отраслью и гражданским обществом по вопросам горнодобывающего сектора?	Интервью с представителями гражданского общества	2,75
22	Проводились ли на национальном уровне информированные и конструктивные консультации в ходе подготовки стратегии развития горнодобывающей отрасли?	Интервью с представителями Правительства	1,90
23	Проводились ли на национальном уровне информированные и конструктивные консультации в ходе подготовки стратегии развития горнодобывающей отрасли?	Интервью с представителями отрасли	1,50
24	Проводились ли на национальном уровне информированные и конструктивные консультации в ходе подготовки стратегии развития горнодобывающей отрасли?	Интервью с представителями гражданского общества	1,75
25	Проводились ли на национальном уровне информированные и конструктивные консультации в ходе подготовки национального плана развития?	Интервью с представителями Правительства	...
26	Проводились ли на национальном уровне информированные и конструктивные консультации в ходе подготовки национального плана развития?	Интервью с представителями отрасли	1,60
27	Проводились ли на национальном уровне информированные и конструктивные консультации в ходе подготовки национального плана развития?	Интервью с представителями гражданского общества	1,93
A3	Роли (функции) и обязанности		
28	Существует ли отдельное Министерство горнодобывающей промышленности с четко определенными обязанностями в отношении горнодобывающего сектора? Если нет, и вопросами горнодобывающего сектора занимается отдел/подразделение иного министерства, обладает ли данный отдел/подразделение	Интервью с представителями Правительства	4,00

	достаточными полномочиями для решения вопросов горнодобывающего сектора?		
29	Предусматривает ли законодательство в горнодобывающей сфере или иное законодательство четко сформулированные полномочия и недублирующие обязанности между министерствами / ведомствами, участвующими в горнодобывающем секторе?	Интервью с представителями Правительства	3,75
30	Имеют ли ведомства, вовлеченные в управление горнодобывающим сектором, четкое понимание и принятие различных функций и обязанностей?	Интервью с представителями Правительства	3,25
31	Есть ли в уполномоченном органе в горнодобывающей сфере отдельный отдел, занимающийся разработкой месторождений полезных ископаемых кустарным способом или в мелких масштабах (старательская деятельность / КМ ДПИ)?	Все интервью	1,00
32	Предусмотрено ли на законодательном уровне требование к созданию и функционированию горного кадастра. Есть ли нормативный правовой акт, определяющий полномочия и обязанности горного кадастра?	Все интервью	4,00
33	Определен ли на законодательном уровне орган, уполномоченный выдавать лицензии на разведку и добычу; действует ли такой орган самостоятельно (отдельно от Министерства горнодобывающей промышленности)?	Все интервью	2,50
34	Существуют ли законодательные нормы, предусматривающие использование стандартных (типовых) контрактов и/или соглашений о разработке, связанных с добычей полезных ископаемых, определяет ли закон подписанта (сторону, имеющую право подписывать такие контракты или соглашения), и является ли такая сторона тем же органом, который выдал лицензию?	Все интервью	3,00
35	Имеются ли законодательные акты, определяющие, какое учреждение или учреждения несут ответственность за утверждение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и плана экологического управления и смягчения последствий (ПЭУСП), а также за мониторинг и обеспечение соблюдения законодательных требований, связанных с управлением воздействием на окружающую среду?	Все интервью	4,00
36	Существуют ли законодательные акты, определяющие, какое учреждение или учреждения несут ответственность за утверждение оценки воздействия на социальную среду (ОВСС) и плана социального управления и смягчения последствий (ПСУСП), а также за мониторинг и обеспечение соблюдения законодательных требований, связанных с управлением воздействием на социальную среду?	Все интервью	...
A4	Межведомственная координация		
37	Бывают ли на практике разногласия между министерствами / ведомствами по поводу ролей (функций) и обязанностей в отношении горнодобывающего сектора?	Интервью с представителями Правительства	4,00
38	Бывают ли на практике разногласия между министерствами / ведомствами по поводу ролей (функций) и обязанностей в отношении горнодобывающего сектора?	Интервью с представителями отрасли	2,86
39	Бывают ли на практике разногласия между министерствами / ведомствами по поводу ролей (функций) и обязанностей в отношении горнодобывающего сектора?	Интервью с представителями гражданского общества	2,23

40	Создало ли Правительство официальные механизмы для обмена ресурсами и информацией между учреждениями в форме комитетов, целевых групп или рабочих групп, объединяющих «практиков горнодобывающего сектора»?	Интервью с представителями Правительства	1,00
41	Создало ли Правительство официальные механизмы для обмена ресурсами и информацией между учреждениями в форме комитетов, целевых групп или рабочих групп, объединяющих «практиков горнодобывающего сектора»?	Интервью с представителями отрасли	2,88
42	Создало ли Правительство официальные механизмы для обмена ресурсами и информацией между учреждениями в форме комитетов, целевых групп или рабочих групп, объединяющих «практиков горнодобывающего сектора»?	Интервью с представителями гражданского общества	1,88
43	Существуют ли формальные механизмы обмена информацией между министерствами / ведомствами, работающими в горнодобывающем секторе?	Интервью с представителями Правительства	2,50
44	Насколько вы удовлетворены эффективностью официальных механизмов обмена информацией и ресурсами?	Интервью с представителями Правительства	2,50
45	Насколько вы удовлетворены эффективностью официальных механизмов обмена информацией и ресурсами между министерствами / ведомствами, работающими в горнодобывающем секторе?	Интервью с представителями отрасли	2,13
46	Насколько вы удовлетворены эффективностью официальных механизмов обмена информацией и ресурсами между министерствами / ведомствами, работающими в горнодобывающем секторе?	Интервью с представителями гражданского общества	2,20
47	Создана ли центральная система хранения информации и база данных, которая эффективно поддерживает ведение, проверку и обмен данными для горнодобывающего сектора?	Интервью с представителями Правительства	2,40
48	Насколько вы удовлетворены центральной системой хранения информации и базой данных?	Интервью с представителями Правительства	3,00
49	Насколько вы удовлетворены центральной системой хранения информации и базой данных, которые использует Правительство для ведения, проверки и обмена данными, относящимися к горнодобывающему сектору?	Интервью с представителями отрасли	2,88
50	Насколько вы удовлетворены центральной системой хранения информации и базой данных, которые правительство использует для ведения, проверки и обмена данными, относящимися к горнодобывающему сектору?	Интервью с представителями гражданского общества	2,30
1	Договоры, лицензии и разведка		
B1	Правила выдачи лицензий, надзор и передача		
B1.1	Правила выдачи лицензий		
51	Является ли законодательство о лицензировании стабильным, и в случае внесения изменений, предусматривается ли обоснованный переходный период для держателей лицензий, позволяющий им адаптироваться к новому режиму?	Все интервью	1,00
52	Предусматривается ли в законодательстве порядок выдачи лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых, соответствующий передовой практике и согласованными с иными применимыми нормативными правовыми актами?	Все интервью	2,80

53	Обеспечивает ли порядок выдачи лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых выдачу лицензий только квалифицированным заявителям по принципу первой заявке или посредством конкурсных торгов?	Все интервью	3,00
54	Если лицензии на разведку выдаются посредством конкурсных торгов, применяются ли при проведении конкурсных торгов стандартные конкурсные документы и договоры? Если да, сфокусированы ли критерии оценки на обязательствах по выполнению работ?	Все интервью	3,00
55	Существует ли механизм, облегчающий проведение крупномасштабных поисковых работ, таких как аэрогеофизические исследования (съемки)?	Все интервью	1,00
56	Все ли заявки на получение лицензии, частные и государственные, рассматриваются одинаково?	Все интервью	1,00
57	Установлены ли лицензионные платежи за поиск и разведку на уровнях, стимулирующих разведку?	Все интервью	1,00
58	Стимулируются ли лицензиаты отказываться от лицензий на исследованные ими области, например, путем обязательного сокращения лицензионных участков или посредством увеличения лицензионных платежей?	Все интервью	3,00
59	Предусматривает ли законодательство какие-либо негативные стимулы для геологоразведочных компаний?	Все интервью	1,00
60	Получает ли геологоразведочная компания автоматически права на добычу полезных ископаемых после обнаружения месторождения?	Все интервью	1,00
61	Допускает ли законодательство выдачу перекрывающихся лицензий? Если да, то содержит ли оно соответствующие правила, позволяющие избежать конфликтов между конкурирующими лицензиями на разные виды полезных ископаемых на одну и ту же территорию?	Все интервью	2,50
62	Если для выдачи лицензий на добычу полезных ископаемых используются конкурсные торги, применяется ли стандартизированная конкурсная документация, и если да, сфокусированы ли критерии оценки на инвестиционных обязательствах и премиальных выплатах?	Все интервью	3,00
63	Существует ли законодательно установленный порядок регистрации или выдачи лицензий операторам кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых / старателям (КМ ДПИ)? Если да, то можно ли получить регистрацию/лицензию в местных отделениях, а не только в центральном офисе горнодобывающего ведомства?	Все интервью	4,00
64	Установлены ли на законодательном уровне сроки выдачи лицензий на разведку и добычу и утверждения программ геологоразведочных работ?	Все интервью	2,00
65	Установлено ли на законодательном уровне требование к использованию карты для учета границ лицензий в кадастре? Есть ли какое-либо руководство по использованию карты для указанных целей?	Все интервью	4,00
66	Предусмотрены ли в законодательстве нормы, согласно которым заявитель должен быть проинформирован в случае отказа в выдаче лицензии или аннулирования лицензии? Если да, соответствуют ли такие нормы надлежащей практике?	Все интервью	4,00

67	Предусмотрены ли в законодательстве положения, требующие от держателей лицензий на разведку сообщать о разведочной деятельности и ее результатах в Департамент геологической разведки или орган горного надзора? Если да, соответствуют ли такие требования надлежащей практике?	Все интервью	3,40
68	Предусмотрен ли на законодательном уровне порядок выдачи лицензий торговцам полезных ископаемых и требуются ли они для торговли минералами, драгоценными камнями и т.д., добытыми держателями лицензий на добычу, а также операторами кустарной и мелкомасштабной добычи полезным ископаемых / старателями (КМ ДПИ)?	Все интервью	4,00
B1.2	Управление лицензиями и правила передачи лицензий		
69	Предусмотрены ли на законодательном уровне штрафы и санкции за несоблюдение условий лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых?	Все интервью	3,25
70	Предусмотрены ли на законодательном уровне требование к открытому доступу к лицензиям, контрактам и соглашениям на геологоразведку и добычу полезных ископаемых?	Все интервью	1,00
71	Действуют ли нормативные правовые акты, такие как закон о государственной тайне, которые предусматривают нормы, препятствующие раскрытию информации о горнодобывающем секторе?	Все интервью	4,00
72	Предусмотрены ли на законодательном уровне нормы, требующие от держателей лицензий предоставлять Правительству подробную информацию о бенефициарах лицензий, и является ли такая информация о бенефициарах общедоступной?	Все интервью	4,00
73	Предусмотрены ли на законодательном уровне нормы, позволяющие держателям лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых передавать свои лицензии правомочной стороне, отвечающей условиям лицензии?	Все интервью	4,00
C1.1	Сбор и ведение геологической информации		
C1.1	Сбор и ведение геологической информации		
74	Регулярно ли держатели лицензий на разведку предоставляют на практике необходимую оперативную информацию в Департамент геологической разведки (ДГР) или орган горного надзора?	Интервью с представителями Правительства	3,80
75	Хранит ли Департамент геологической разведки (ДГР) или аналогичная организация на практике геологическую информацию, полученную от компаний, в конфиденциальном порядке до тех пор, пока такая информация не станет общедоступной?	Интервью с представителями Правительства	4,00
76	Геокодируется ли геологическая информация (карты, отчеты, данные проб) и доступна ли она в режиме онлайн?	Все интервью	1,00
77	Есть ли открытый доступ к геологической информации? Есть ли доступ к геологической информации за плату, покрывающую административные расходы?	Все интервью	1,00
78	Использует ли Департамент геологической разведки (ДГР) или аналогичная организация на практике геологические данные, полученные от компаний, для повышения осведомленности / понимания Правительством и общественности перспектив геологического развития?	Интервью с представителями Правительства	4,00
79	Использует ли Департамент геологической разведки (ДГР) или аналогичная организация на практике геологические данные,	Интервью с представителями Правительства	4,00

	полученные от компаний, для целей осуществления контроля за соблюдением лицензионных условий?		
80	Имеет ли на практике Департамент геологической разведки (ДГР) или аналогичная организация возможности (потенциал) для удовлетворительного выполнения своих задач и полномочий?	Интервью с представителями Правительства	4,00
81	Насколько горнодобывающий сектор удовлетворен тем, как Департамент геологической разведки (ДГР) или аналогичная организация выполняет свои задачи и полномочия?	Интервью с представителями отрасли	2,71
82	Какой объем (в процентном выражении) лицензионной площади подлежит активной геологоразведке?	Интервью с представителями Правительства	4,00
83	Насколько горнодобывающий сектор удовлетворен наличием геологических карт для наиболее перспективных районов?	Интервью с представителями отрасли	2,75
84	Обладает ли Горный кадастр на практике возможностями (потенциалом) выполнять свои задачи и полномочия удовлетворительным образом?	Интервью с представителями Правительства	3,79
85	Насколько горнодобывающий сектор удовлетворен тем, как Горный кадастр выполняет свои полномочия?	Интервью с представителями отрасли	2,50
86	На практике, совместима ли топографическая карта для кадастра с системами GPS?	Интервью с представителями Правительства	2,50
87	Какой процент кадастра горнодобывающего сектора является актуальным?	Интервью с представителями Правительства	3,00
88	На практике, если существует децентрализованная система кадастра, может ли центральный офис своевременно получать обновленную информацию?	Интервью с представителями Правительства	4,00
C1.2	Эффективный порядок выдачи лицензий		
89	Является ли на практике информация, необходимая для подачи заявки на получение лицензии, общедоступной?	Интервью с представителями отрасли	3,17
90	Соблюдается ли на практике порядок выдачи лицензий на разведку и добычу, установленный законодательством?	Интервью с представителями отрасли	3,25
91	Соблюдаются ли на практике ограничения дискреционных полномочий при выдаче лицензий на разведку и добычу?	Интервью с представителями отрасли	2,50
92	Отдается ли на практике предпочтение местным компаниям или производителям в процессе выдачи лицензий на разведку и добычу?	Интервью с представителями отрасли	2,13
93	Выдаются ли на практике лицензии на разведку и/или добычу полезных ископаемых заявителям, которые не имеют технических и финансовых возможностей для выполнения лицензионных требований и любой связанной с лицензионными требованиями рабочей программы?	Интервью с представителями отрасли	2,20
94	Соблюдаются ли на практике законодательно установленные сроки выдачи и продления лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых?	Интервью с представителями отрасли	3,21

95	Соблюдаются ли на практике сроки утверждения программ геологоразведочных работ?	Интервью с представителями отрасли	3,40
96	Совпадают ли сроки принятия решений по заявкам на получение лицензий на разведку и/или добычу полезных ископаемых со сроками получения других необходимых разрешений?	Интервью с представителями отрасли	2,71
97	Когда в выдаче или аннулировании лицензий отказывают, соблюдаются ли на практике соответствующие процедуры?	Интервью с представителями Правительства	3,75
98	На практике, обладает ли отдел, ответственный за выдачу лицензий на разведку и добычу, возможностями (потенциалом) выполнять свои задачи и полномочия удовлетворительным образом?	Интервью с представителями Правительства	3,79
99	Насколько горнодобывающий сектор удовлетворен тем, как отдел, ответственный за выдачу лицензий на разведку и добычу, выполняет свои задачи и полномочия?	Интервью с представителями отрасли	2,78
100	Какой процент лицензий является предметом пограничных споров по причине нечеткого определения границ между держателями лицензий?	Интервью с представителями Правительства	3,00
101	Подписываются ли контракты и соглашения на добычу полезных ископаемых и утверждаются ли они органом или органами, определенными в законодательстве?	Интервью с представителями Правительства	4,00
102	Как часто на практике обжалуется решение об аннулировании или отказе в выдаче лицензии?	Интервью с представителями Правительства	1,75
103	Если используются стандартные (типовые) контракты и/или соглашения о разработке, связанные с добычей полезных ископаемых, используются ли они для внесения изменений/дополнений в нормативные правовые акты?	Интервью с представителями Правительства	3,00
104	Доступна ли на практике информация о действующих лицензиях в режиме онлайн и без взимания платы?	Интервью с представителями отрасли	1,00
C1.3	Эффективное управление лицензиями		
105	Эффективно ли Правительство управляет соблюдением условий лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых?	Интервью с представителями Правительства	3,67
106	Имеет ли на практике отдел, ответственный за мониторинг лицензий, возможности (потенциал) удовлетворительного выполнения своих задач и полномочий?	Интервью с представителями Правительства	2,29
107	Насколько удовлетворен горнодобывающий сектор тем, как отдел, ответственный за мониторинг лицензий, выполняет свои задачи и полномочия?	Интервью с представителями отрасли	2,83
108	Насколько горнодобывающий сектор удовлетворен тем, как порядок продления лицензий на разведку и добычу реализуется на практике?	Интервью с представителями отрасли	2,58
109	Могут ли на практике держатели лицензий передавать свои лицензии компаниям, соответствующим квалификационным критериям?	Интервью с представителями Правительства	3,00
110	Имеет ли компания, владеющая лицензией на разведку на определенной территории и соблюдающая условия лицензии на разведку, на практике автоматический приоритет на получение лицензии на добычу полезных ископаемых на этой территории при условии, что она также соблюдает условия и предоставила всю	Интервью с представителями отрасли	3,25

	необходимую информацию, требуемую для получения лицензии на добычу?		
111	Публикуются ли на практике лицензии на разведку и добычу, контракты и соглашения в открытом доступе?	Интервью с представителями Правительства	2,65
112	Если ответ на предыдущий вопрос – «нет», имеется ли открытый доступ к основной информации о лицензиях на разведку и добычу полезных ископаемых?	Интервью с представителями Правительства	4,00
113	Действует ли ведомство или министерство, ответственное за выдачу лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых, на практике самостоятельно, т.е. отдельно от Министерства горнодобывающей промышленности и без чрезмерного влияния с его стороны?	Интервью с представителями отрасли	2,50
114	Считаете ли вы, что коррупция оказывает негативное влияние на деятельность горнодобывающего сектора, в частности, на процесс лицензирования?	Интервью с представителями отрасли	2,33
115	Знает ли ваша компания о каких-либо случаях дачи взяток в горнодобывающем секторе?	Интервью с представителями отрасли	3,57
2	Горнодобывающая деятельность		
B2	Законодательство/процесс в горнодобывающей сфере, земельные участки / выплата компенсации / переселение, управление воздействием на окружающую среду / социальную среду, КМ ДПИ, ОТ и ТБ, закрытие рудника – правила		
B2.1	Законодательство и процессы в горнодобывающей сфере		
116	Приняты ли юридически обязательные нормативные правовые акты, регулирующие геологоразведочную и горнодобывающую деятельность?	Все интервью	4,00
117	Существует ли специализированный государственный источник нормативных правовых актов, регулирующих геологоразведочную и горнодобывающую деятельность и есть ли доступ к текстам таких нормативных правовых актов?	Все интервью	2,50
118	Предусмотрен ли на законодательном уровне порядок обжалования решений органа горного надзора? Если да, является ли орган, принимающий апелляцию, независимым от органа горного надзора?	Все интервью	4,00
119	Если такой порядок действует, имеет ли предусмотренный в законодательстве порядок обжалования решений органа горного надзора юридическую силу для отмены таких решений?	Интервью с представителями Правительства	4,00
120	Установлены ли в нормативных актах сроки утверждения планов разработки месторождений и утверждения продления горнодобывающих работ?	Все интервью	4,00
B2.2	Земельные вопросы, компенсация и правила переселения		
121	Имеет ли владелец прав на полезные ископаемые (недропользование) юридически гарантированные права доступа к поверхности земельного участка?	Все интервью	1,00
122	Предусмотрен ли на законодательном уровне порядок переселения сообществ, перемещенных в результате горнодобывающей деятельности, и если да, то следует ли такой порядок признанным на международном уровне принципам, таким как Принципы Экватора или Стандарты деятельности IFC?	Все интервью	1,00

123	Предусмотрен ли на законодательном уровне порядок выплаты компенсации в случаях, когда геологоразведочные и/или горнодобывающие работы препятствуют землевладению или землепользованию?	Все интервью	4,00
124	Если добыча полезных ископаемых ведется в районах, где происходит вооруженный конфликт, имеются ли в законодательстве требования к проведению диагностического анализа для принятия соответствующих мер в отношении действующих прав на полезные ископаемые (недропользование) в таких районах?	Все интервью	...
B2.3	Управление воздействием на окружающую и социальную среду		
125	Предусмотрено ли в законодательстве требование о получении разрешения ведомства или министерства, ответственного за охрану окружающей среды, до начала геологоразведочных или горнодобывающих работ, и является ли такое ведомство или министерство самостоятельным органом, ведущим свою деятельность независимо от органа горного надзора или же оно находится в подчинении ведомства по лицензированию горнодобывающей деятельности?	Все интервью	2,00
126	Предъявляется ли к компаниям юридически обязательное требование по подготовке и представлению ОВОС, ПЭУСП (или комбинированных ОВОС и ПЭУСП) и соответствующих отчетов, включая отчеты о реализации и мониторинге, которые подаются на рассмотрение и утверждение соответствующих государственных органов?	Все интервью	4,00
127	Предъявляется ли юридически обязательное требование по ОВОС и ПЭУСП (или комбинированных ОВОС и ПЭУСП) и соответствующих отчетов о реализации и мониторинге для целей решения воздействия горнодобывающей промышленности на окружающую среду для женщин отдельно от воздействия на мужчин?	Все интервью	1,00
128	Предъявляется ли юридически обязательное требование к обнародованию ОВОС и ОВСС и ПЭУСП и ПСУСП (или других ключевых документов, связанных с воздействием на окружающую среду, такие как отчеты о мониторинге) и соответствуют ли такие требования надлежащей практике?	Все интервью	1,00
129	Предъявляются ли юридически обязательные требования по предотвращению загрязнения и управлению загрязнением воздуха, опасными и неопасными отходами, химикатами и опасными материалами и пестицидами?	Все интервью	4,00
130	Предусмотрены ли в законодательстве требования по защите качества поверхностных и подземных вод, а также по пересмотру и балансировке водораспределения, и соответствуют ли они надлежащей практике?	Все интервью	2,20
131	Установлено ли на законодательном уровне требование к проектированию, эксплуатации и обслуживанию таких сооружений, как хвостохранилища и водосборники, в которых хранятся шахтные отходы, в соответствии с признанными на международном уровне стандартами, что соответствует надлежащей практике?	Все интервью	1,00
132	Предъявляется ли к горнодобывающим предприятиям юридически обязательное требование по выявлению, управлению и защите биоразнообразия, соответствующее надлежащей практике?	Все интервью	2,00
133	Предъявляется ли к горнодобывающим предприятиям юридически обязательное требование по выявлению, управлению и защите естественной среды обитания, соответствующее надлежащей практике?	Все интервью	3,00

134	Установлено ли юридически обязательное требование, согласно которому проектирование и эксплуатация рудника должны отражать ожидаемые тенденции в степени суровости и частоте погодных явлений, связанных с изменением климата; соответствует ли данное требование надлежащей практике?	Все интервью	1,00
135	Обязаны ли горнодобывающие предприятия иметь программу обеспечения готовности и мер реагирования в чрезвычайных ситуациях (ПМРГЧС) до начала горных работ; соответствует ли данная программа надлежащей практике?	Все интервью	1,75
136	Предусмотрено ли на законодательном уровне требование к обнародованию плана обеспечения готовности и мер реагирования в чрезвычайных ситуациях, и соответствует ли такое требование надлежащей практике?	Все интервью	1,00
137	Есть ли в законодательстве положение об упрощенном порядке выдачи экологического разрешения для кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых (КМ ДПИ) / старательской деятельности?	Все интервью	4,00
138	Предъявляется ли к компаниям юридически обязательное требование по подготовке и представлению ОВСС и ПСУСП (и соответствующих отчетов, включая отчеты о реализации и мониторинге) для подачи на рассмотрение и утверждение соответствующих государственных органов, и соответствует ли такое требование надлежащей практике?	Все интервью	1,00
139	Предусмотрено ли на законодательном уровне юридически обязательное требование к обнародованию ОВСС и ПСУСП (или другие ключевые документы, связанные с социальным воздействием, такие как отчеты о мониторинге), и соответствует ли такое требование надлежащей практике?	Все интервью	...
140	Предусмотрено ли на законодательном уровне положение, устанавливающее механизм рассмотрения жалоб и претензий по вопросам смягчения экологических и социальных последствий, и соответствует ли механизм рассмотрения жалоб надлежащей практике?	Все интервью	1,00
141	Есть ли орган, в который можно подать жалобу или претензию, и ввел ли такой орган в действие порядок рассмотрения жалоб или претензий слушания, а также порядок осуществления корректирующих мер?	Все интервью	2,50
B2.4	Кустарная и мелкомасштабная добыча полезных ископаемых (КМ ДПИ) / старательская деятельность		
142	Существует ли ассоциация, представляющая интересы субъектов кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых (КМ ДПИ) / старателей?	Все интервью	1,00
143	Действует ли государственная программа, к которой могут обратиться субъекты КМ ДПИ / старатели и их семьи, для получения основных услуг здравоохранения и образования в районе, где они работают?	Все интервью	1,00
144	Предусмотрены ли на законодательном уровне юридически обязывающие положения, обеспечивающие законное функционирование кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых (КМ ДПИ) / старательской деятельности?	Все интервью	4,00
145	Существуют ли юридически обязательные нормы, разрешающие деятельность КМ ДПИ / старательскую деятельность с согласия держателя лицензии (не, связанной с КМ ДПИ / старательской деятельностью) на земельном участке, на который выдана лицензия на разведку или добычу?	Все интервью	1,00

146	Существуют ли юридически обязательные положения, предусматривающие разрешение споров между субъектами КМ ДПИ / старателями и держателями лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых?	Все интервью	4,00
147	Существуют ли юридически обязательные положения для субъектов КМ ДПИ / старателей, которые защищают от потенциального экологического и другого вреда?	Все интервью	2,80
B2.5	Охрана труда и техника безопасности		
148	Предусмотрены ли юридически обязательные стандарты и процедуры по охране труда и технике безопасности (ОТ и ТБ), и если да, то включают ли они соответствующие требования к образованию и обучению и соответствуют ли они международным стандартам?	Все интервью	4,00
149	Действует ли механизм рассмотрения жалоб работников в связи с несоблюдением стандартов и правил в области охраны труда и промышленной безопасности (ОТиБ), и, если да, включает ли такой механизм штрафные санкции в случае несоблюдения?	Все интервью	4,00
B2.6	Закрытие рудника и финансовые гарантии по выводу из эксплуатации		
150	Приняты ли юридически обязательные нормативные акты, регулирующие деятельность по закрытию рудников и рекультивации?	Все интервью	4,00
151	Установлено ли юридически обязательное требование о подготовке плана закрытия рудника и рекультивации (ПЗРР) и соответствует ли оно надлежащей практике?	Все интервью	2,80
152	Предусмотрены ли юридически обязательные положения, которые определяют, что должен охватывать ПЗРР в части охраны окружающей среды, восстановления и рекультивации, а также управления и смягчения потенциально вредного социального воздействия?	Все интервью	1,00
153	Предусмотрены ли юридически обязательное требование к подготовке ПЗРР на основе консультаций с затронутыми сообществами и местными органами власти, и соответствует ли такое требование надлежащей практике?	Все интервью	1,00
154	Существует ли юридически обязательное требование к обнародованию планов закрытия рудников и рекультивации, и соответствует ли такое требование надлежащей практике?	Все интервью	1,00
155	Предъявляется ли к горнодобывающим предприятиям юридически обязательное требование включать постепенную реабилитацию в план горных работ?	Все интервью	1,00
156	Предусмотрены ли юридически обязательные положения в отношении механизма финансового обеспечения, связанного с закрытием рудника, которые соответствуют надлежащей практике?	Все интервью	4,00
157	Закреплено ли в законодательстве требование к регулярному перерасчету средств, необходимых и зарезервированных для восстановительных работ с учетом любых изменений в стоимости таких работ?	Все интервью	1,00
C2.1	Земельные вопросы, компенсация и правила переселения - практика		
C2.1	Земельные вопросы, компенсация и правила переселения - практика		
158	Обеспечивает ли Правительство на практике соблюдение юридически обязательного требования к выплате компенсаций в случаях, когда геологоразведочные и/или горнодобывающие работы влияют на землевладение или землепользование?	Интервью с представителями гражданского общества	2,17

159	Если добыча полезных ископаемых ведется в районах, где происходят вооруженные конфликты, предпринимает ли Правительство соответствующие действия на практике в отношении существующих прав на полезные ископаемые в таких районах?	Интервью с представителями Правительства	2,00
160	Если добыча полезных ископаемых ведется в районах, где происходят вооруженные конфликты, насколько горнодобывающая отрасль удовлетворена действиями Правительства в отношении существующих прав на полезные ископаемые в таких районах?	Интервью с представителями отрасли	2,40
C2.2	Воздействие на окружающую среду		
161	Могут ли на практике начаться геологоразведочные или добывающие работы без получения разрешения от ведомства или министерства, ответственного за охрану окружающей среды?	Интервью с представителями Правительства	4,00
162	Выполняет ли учреждение, на которое возложена задача мониторинга и обеспечения соблюдения законодательства в сфере охраны окружающей среды, свою задачу удовлетворительным образом в отношении горнодобывающего сектора, начиная со стадии разведки и до закрытия рудника?	Интервью с представителями Правительства	2,40
163	Насколько гражданское общество удовлетворено тем, как учреждение, ответственное за осуществление контроля и обеспечение соблюдения законодательства в сфере охраны окружающей среды, выполняет свою задачу?	Интервью с представителями гражданского общества	2,09
164	Насколько горнодобывающая промышленность удовлетворена тем, как учреждение, ответственное за осуществление контроля и обеспечение соблюдения законодательства в сфере охраны окружающей среды, выполняет свою задачу?	Интервью с представителями отрасли	2,50
165	На практике утверждаются ли ОВОС и ПЭУСП (или другие ключевые документы, связанные с воздействием на окружающую среду) горнодобывающим органом до предоставления права на добычу полезных ископаемых? Обновляются ли указанные документы и утверждаются ли они на регулярной основе в установленные сроки?	Интервью с представителями Правительства	1,00
166	Осуществляется ли на практике систематический мониторинг и обеспечение выполнения ПЭУСП и других требований по управлению воздействием на окружающую среду и смягчению его последствий?	Интервью с представителями Правительства	2,88
167	Публикуются ли на практике оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и планы экологического управления и смягчения последствий (ПЭУСП) (или другие ключевые документы, связанные с воздействием на окружающую среду, такие как отчеты о мониторинге) и широко ли они доступны?	Интервью с представителями Правительства	1,00
168	Насколько гражданское общество удовлетворено наличием и доступностью для общественности ОВОС и ПЭУСП?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
169	Защищается ли на практике качество поверхностных и грунтовых вод, пересматривается и балансируется ли распределение воды?	Интервью с представителями Правительства	3,00
170	Проектируются, эксплуатируются и обслуживаются ли такие сооружения, как хвостохранилища и водосборники, в которых хранятся шахтные отходы, на практике и в соответствии с признанными на международном уровне стандартами?	Интервью с представителями отрасли	2,71
171	Как на практике осуществляется выявление, управление и защита биоразнообразия?	Интервью с представителями отрасли	3,81

172	Насколько Правительство удовлетворено тем, как горнодобывающие компании проектируют, эксплуатируют и обслуживают такие сооружения, как хвостохранилища и водоемы, в которых хранятся шахтные отходы?	Интервью с представителями Правительства	2,50
173	Выявляется, управляется и охраняется ли на практике естественная среда обитания?	Интервью с представителями отрасли	2,50
174	Отражают ли на практике проектирование и эксплуатация рудников ожидаемые тенденции в степени суровости и частоте погодных явлений, связанных с изменением климата?	Интервью с представителями отрасли	3,63
175	Есть ли на практике у горнодобывающих компаний план обеспечения готовности и мер реагирования в чрезвычайных ситуациях (ПГМРЧС), утверждаемый Правительством, который регулярно пересматривается, проверяется и обновляется с предоставлением отчетности Правительству, а также составляется и обновляется в тесном сотрудничестве с местным сообществом?	Интервью с представителями отрасли	2,18
176	Публикуются ли Планы обеспечения готовности и мер реагирования в чрезвычайных ситуациях (ПГМРЧС) на практике и широко ли они доступны?	Интервью с представителями Правительства	1,21
177	Насколько гражданское общество удовлетворено наличием и доступностью для общественности Планов обеспечения готовности и мер реагирования в чрезвычайных ситуациях (ПГМРЧС)?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
178	Осуществляет ли Правительство на практике мониторинг и обеспечение соблюдения экологических требований субъектами кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых (КМ ДПИ) / старателями?	Интервью с представителями Правительства	1,75
C2.3	Социальное воздействие		
179	Удовлетворительно ли выполняют свои задачи учреждения, на которые возложена задача мониторинга и обеспечения соблюдения мер и требований по смягчению социальных последствий?	Интервью с представителями Правительства	1,43
180	Насколько гражданское общество удовлетворено тем, как учреждения, ответственным за осуществление контроля и обеспечение выполнения мер и требований по смягчению социальных последствий, выполняют свои задачи?	Интервью с представителями гражданского общества	2,10
181	Насколько горнодобывающая отрасль удовлетворена тем, как учреждения, ответственные за осуществление контроля и обеспечение соблюдения мер и требований по смягчению социальных последствий, выполняют свои задачи?	Интервью с представителями отрасли	2,33
182	Утверждаются ли на практике ОВСС и ПСУСП (или другие ключевые документы, связанные с социальным воздействием) горнодобывающим органом до предоставления права на добычу, и обновляются ли эти документы и утверждаются ли они на регулярной основе в установленные сроки?	Интервью с представителями Правительства	1,00
183	Осуществляется ли на практике систематический мониторинг и обеспечение выполнения ПСУСП и других требований по управлению социальным воздействием и смягчению его последствий, а также соблюдение требований законодательства?	Интервью с представителями Правительства	1,30
184	Публикуются ли на практике оценки воздействия на социальную среду (ОВСС) и планы социального управления и смягчения последствий (ПСУСП) (или другие ключевые документы, связанные с социальным воздействием, такие как отчеты о мониторинге) и широко ли они доступны?	Интервью с представителями Правительства	1,00

185	Насколько гражданское общество удовлетворено наличием в открытом доступе и доступностью ОВСС и ПСУСП?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
186	Хорошо ли работает на практике механизм рассмотрения жалоб и претензий по вопросам смягчения экологических и социальных последствий?	Интервью с представителями гражданского общества	2,18
C2.4	Поддержка кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых		
187	Если в уполномоченном органе в горнодобывающей сфере есть отдел, ответственный за регулирование кустарной и мелкомасштабной добычей полезных ископаемых, обладает ли оно потенциалом для удовлетворительного выполнения своих задач и полномочий?	Интервью с представителями Правительства	3,25
188	Насколько гражданское общество удовлетворено тем, как отдел, ответственный за регулирование кустарной и мелкомасштабной добычей полезных ископаемых в Министерстве горнодобывающей промышленности или аналогичной организации, выполняет свои задачи и полномочия?	Интервью с представителями гражданского общества	2,18
189	На практике, предоставляет ли Правительство техническое обучение субъектам КМ ДПИ / старателям в целях улучшения их старательской деятельности, и, если да, является ли обучение эффективным и инклюзивным?	Интервью с представителями гражданского общества	1,78
190	Могут ли на практике субъекты КМ ДПИ / старатели вести деятельность (сосуществовать) наряду с осуществлением иных видов горнодобывающей деятельности?	Интервью с представителями гражданского общества	2,17
191	Могут ли на практике крупномасштабные горнодобывающие предприятия вести деятельность (сосуществовать) наряду с деятельностью субъектов КМ ДПИ / старательской деятельностью?	Интервью с представителями отрасли	2,69
192	Работают ли субъекты КМ ДПИ / старатели в реальности на официальном рынке?	Интервью с представителями Правительства	1,00
193	Используются ли на практике механизмы урегулирования споров между субъектами КМ ДПИ / старателями и другими горнодобывающими предприятиями?	Интервью с представителями гражданского общества	2,50
194	Участвуют ли на практике ассоциации субъектов КМ ДПИ / старателей в мониторинге, адвокации (продвижении) и защите прав субъектов КМ ДПИ / старателей на добычу полезных ископаемых и прав собственности?	Интервью с представителями гражданского общества	1,75
195	Имеют ли на практике субъекты КМ ДПИ / старатели и их семьи доступ к основным услугам здравоохранения и образования в районе, где они работают?	Интервью с представителями гражданского общества	2,50
C2.5	Охрана труда и техника безопасности		
196	Обеспечивается ли на практике соблюдение стандартов и правил по охране труда и технике безопасности (ОТ и ТБ), включая любые соответствующие требования к обучению и подготовке?	Интервью с представителями отрасли	4,00
197	Хорошо ли работает на практике механизм рассмотрения жалоб и претензий по вопросам охраны труда и техники безопасности?	Интервью с представителями Правительства	3,00

198	Хорошо ли работает на практике механизм рассмотрения жалоб и претензий по вопросам охраны труда и техники безопасности?	Интервью с представителями гражданского общества	2,18
199	На практике, отслеживает ли Правительство количество травм и смертельных случаев, связанных с горнодобывающей деятельностью?	Интервью с представителями Правительства	4,00
C2.6	Заккрытие рудников и финансовые гарантии по выводу из эксплуатации		
200	Подготавливается ли на практике первоначальный план закрытия рудника и рекультивации (ПЗРР) и утверждается ли он до начала производственных работ?	Интервью с представителями Правительства	4,00
201	На практике готовится и утверждается ли окончательный ПЗРР до начала работ по закрытию рудника и проверяется ли он независимыми экспертами?	Интервью с представителями Правительства	1,69
202	На практике консультируются ли горнодобывающие компании с сообществами и местными органами власти при разработке и обновлении плана закрытия рудника и рекультивации (ПЗРР)?	Интервью с представителями отрасли	3,70
203	Насколько гражданское общество удовлетворено тем, как горнодобывающие компании консультируются с сообществами при разработке и обновлении плана закрытия рудника и рекультивации (ПЗРР)?	Интервью с представителями гражданского общества	1,73
204	Насколько местные власти удовлетворены тем, как горнодобывающие компании консультируются с сообществами при разработке и обновлении плана закрытия рудника и рекультивации (ПЗРР)?	Интервью с представителями Правительства	2,00
205	Публикуются ли на практике планы закрытия рудников и рекультивации (ПЗРР) и широко ли они доступны?	Интервью с представителями Правительства	1,00
206	Насколько гражданское общество удовлетворено наличием в открытом доступе и доступностью плана закрытия рудника и рекультивации (ПЗРР)?	Интервью с представителями гражданского общества	1,73
207	Насколько горнодобывающая отрасль удовлетворена тем, как учреждения, ответственные за осуществление контроля и обеспечение выполнения экологических и социальных обязательств, связанных с закрытием рудников, выполняют свои задачи?	Интервью с представителями отрасли	2,67
208	Насколько гражданское общество удовлетворено тем, как учреждения, ответственные за осуществление контроля и обеспечение выполнения экологических и социальных обязательств, связанных с закрытием рудников, выполняют свои задачи?	Интервью с представителями гражданского общества	1,91
209	Проводится ли на практике постепенная рекультивация для сокращения объема и стоимости работ, необходимых для закрытия рудников и рекультивации после прекращения добычи?	Интервью с представителями отрасли	3,40
210	На практике выделяют ли горнодобывающие компании средства на закрытие рудников в соответствии со сметами, приведенными в ПЗРР, и достаточно ли этих средств для покрытия расходов на преждевременное закрытие, а также расходов на закрытие рудников сторонними подрядчиками в случае, если это станет необходимым?	Интервью с представителями отрасли	4,00
211	Существуют ли адекватные процедуры в отношении средств, зарезервированных для закрытия рудников?	Интервью с представителями Правительства	2,88

212	Насколько удовлетворены горнодобывающие компании действующими процедурами в отношении средств, выделяемых на закрытие рудников?	Интервью с представителями отрасли	3,00
213	На практике работает ли Правительство над инвентаризацией заброшенных участков рудников и определением дальнейших наиболее эффективных действий?	Интервью с представителями Правительства	2,85
214	Выполняется ли на практике утвержденный план дальнейших действий в отношении заброшенных рудников?	Интервью с представителями Правительства	1,00
215	Регулярно ли пересчитываются средства, необходимые и зарезервированные для восстановительных работ, в целях учета любых изменений в стоимости восстановительных работ?	Интервью с представителями отрасли	1,00
3	Налогообложение в горнодобывающей сфере		
B3	Налоговая политика и правила администрирования налогов		
B3.1	Налоговые политика и инструменты		
216	Является ли фискальный режим, применяемый к горнодобывающим компаниям, стабильным и, в случае его изменения, предусмотрен ли разумный переходный период для адаптации горнодобывающих компаний к новому фискальному режиму?	Все интервью	1,00
217	Существуют ли нормативные правовые акты, определяющие, какие государственные органы имеют полномочия собирать налоги, роялти и другие платежи (если применимо) с горнодобывающих компаний?	Все интервью	4,00
218	Требуется ли закон, чтобы уплата подоходного налога и налога у источника, а также роялти, поступающие от горнодобывающих компаний Правительству, размещались в национальном казначействе или на других специально предназначенных счетах?	Все интервью	4,00
219	Установлены ли законом ставки, формулы и базы для основных фискальных инструментов (таких как подоходный налог, налог у источника, косвенные налоги и роялти), которые применяются к горнодобывающей отрасли?	Все интервью	4,00
220	Предусмотрено ли законодательством предоставление налоговых льгот горнодобывающим компаниям, и если да, то требуется ли проведение анализа затрат и выгод перед предоставлением налоговых льгот?	Все интервью	1,00
221	Может ли Правительство согласовать с горнодобывающими компаниями фискальные положения, отличающиеся от предусмотренных в законе, и если да, то обнаружатся ли эти фискальные положения?	Все интервью	1,00
222	Есть ли законодательные нормы, согласно которым Правительство имеет адекватный минимальный поток доходов (относительно доходов от продаж) на всех производственных стадиях?	Все интервью	2,50
223	Используется ли в стране адекватное сочетание прогрессивных и регрессивных фискальных инструментов в отношении доходов от горнодобывающей деятельности?	Все интервью	3,25
224	Есть ли законодательные нормы, требующие ежегодного раскрытия информации об операциях со связанными сторонами?	Все интервью	1,00

225	Есть ли законодательство по трансфертному ценообразованию, и если да, то соответствуют ли нормы указанного законодательства надлежащей практике?	Все интервью	1,00
226	Существуют ли законодательные нормы, ограничивающие риск, связанный с низкой капитализацией, и если да, то включают ли они ограничение процентных ставок и предельное соотношение долга и капитала?	Все интервью	1,00
227	Установлены ли в законодательстве нормы, определяющие прибыль от косвенной или офшорной передачи активов/прав на разведку и добычу полезных ископаемых таким образом, чтобы она облагалась налогом в принимающей стране?	Все интервью	1,00
228	В тех случаях, когда Правительство владеет акциями ресурсных компаний, превышают ли фактические выгоды от владения акциями затраты на их приобретение?	Интервью с представителями Правительства	1,00
229	Насколько горнодобывающая отрасль удовлетворена стабильностью фискальных условий для горнодобывающей отрасли?	Интервью с представителями отрасли	1,71
230	Отсутствуют ли тарифы на импорт капитального оборудования? Если нет, являются ли они низкими?	Все интервью	4,00
231	Должны ли компании платить НДС или налог с продаж при импорте капитального оборудования?	Все интервью	4,00
232	Отсутствуют (или нетарифные барьеры) на экспорт сырья? Если нет, являются ли они низкими?	Все интервью	1,00
233	Определены ли на законодательном уровне ведомства, ответственные за сбор платежей в горнодобывающем секторе? Много ли таких ведомств?	Все интервью	4,00
234	Есть ли законодательно установленный порядок уплаты налогов в горнодобывающем секторе, и если да, достаточно ли он детальный?	Все интервью	3,40
235	Установлен ли на законодательном уровне порядок выплаты роялти в горнодобывающем секторе, и если да, достаточно ли он детальный?	Все интервью	4,00
236	Есть ли у Правительства упрощенная система сбора налогов, уплачиваемых субъектами кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых (КМ ДПИ) / старателями?	Все интервью	4,00
В3.2	Правила администрирования налогов в горнодобывающем секторе		
237	Предусматривает ли законодательство требования к проведению регулярных налоговых, стоимостных и физических аудитов горнодобывающих предприятий, и если да, то применяются ли такие положения ко всем налогоплательщикам горнодобывающей отрасли (за исключением субъектов КМ ДПИ / старателей) и основаны ли такие аудиты на оценке рисков?	Все интервью	4,00
238	Есть ли штрафы и санкции за несоблюдение налогового законодательства?	Все интервью	3,00
239	Предусматривает ли законодательство возможность осуществления надзора за администрированием фискального режима независимыми организациями?	Все интервью	3,00

240	Предъявляется ли на законодательном уровне требование к должностным лицам государственных органов, ответственным за выполнение функций надзора в горнодобывающем секторе, раскрывать информацию о своих финансовых интересах в любой добывающей деятельности или проекте (Примечание: такие требования могут быть общими, не только в сфере горнодобывающей промышленности)?	Все интервью	4,00
241	Если вышеуказанные требования предусмотрены, ограничиваются ли национальные (государственные) горнодобывающие компании выполнением коммерческой функции и подлежат ли они фискальному регулированию так же, как и другие коммерческие компании?	Все интервью	4,00
C3	Администрирование налогов в горнодобывающей сфере; аудит		
C3.1	Администрирование налогов в горнодобывающей сфере		
242	Являются ли политика и процедуры, связанные с налогообложением горнодобывающей промышленности, на практике общедоступными, легкодоступными и понятными налогоплательщику?	Интервью с представителями отрасли	3,25
243	На практике, вносятся ли изменения в законодательство о налогообложении горнодобывающей отрасли в рамках консультативного процесса, и если да, то насколько горнодобывающая отрасль удовлетворена этим процессом?	Интервью с представителями отрасли	1,75
244	На практике, выпускает ли налоговый орган методические указания для налогоплательщиков горнодобывающего сектора, и если да, то насколько горнодобывающая отрасль удовлетворена такими методическими указаниями?	Интервью с представителями отрасли	2,17
245	Являются ли на практике основания, на которых взимаются налоги, предметом споров между налогоплательщиками и налоговыми органами, и если такие споры имеют место, то решаются ли они через действующие налоговые трибуналы?	Интервью с представителями Правительства	2,50
246	Имеется ли в налоговом органе подразделение/отдел по работе с крупными налогоплательщиками или подразделение, специализирующееся на природных ресурсах/добыче полезных ископаемых?	Все интервью	4,00
247	Имеет ли на практике подразделение/отдел по работе с крупными налогоплательщиками или подразделение, специализирующееся на природных ресурсах/добыче полезных ископаемых, возможность удовлетворительно выполнять свои задачи и полномочия?	Интервью с представителями Правительства	2,50
248	На практике, насколько удовлетворены представители горнодобывающей промышленности тем, как подразделение/офис крупных налогоплательщиков или подразделение, специализирующееся на природных ресурсах/добыче полезных ископаемых, выполняет свои задачи и полномочия?	Интервью с представителями отрасли	2,67
249	На практике, собираются ли налоги и платежи налогоплательщиков горнодобывающего сектора только уполномоченными органами?	Интервью с представителями Правительства	2,50
250	На практике, зачисляются ли выплаты подоходного налога и налога у источника, а также роялти от горнодобывающих компаний Правительству в национальное казначейство или на другие специально предназначенные счета?	Интервью с представителями Правительства	4,00
251	Соблюдаются ли на практике фискальные условия, включая положения о налоговых льготах, предусмотренные в законе?	Интервью с представителями Правительства	3,50

252	На практике, ведет ли Правительство переговоры о фискальных условиях и налоговых льготах с горнодобывающими компаниями, которые отличаются от тех, которые предусмотрены в законодательстве в горнодобывающей сфере и в фискальном законодательстве, и если да, то имеет ли Правительство опытного и квалифицированного представителя для ведения переговоров о фискальных условиях и налоговых льготах с горнодобывающими компаниями, и доступна ли общественности информация о достигнутых договоренностях?	Интервью с представителями Правительства	4,00
253	На практике, раскрывают ли должностные лица государственных органов, ответственные за осуществление надзора за горнодобывающим сектором, информацию о своей финансовой заинтересованности в любой добывающей деятельности или проекте?	Интервью с представителями Правительства	2,50
С3.2	Налоговый аудит в горнодобывающем секторе		
254	Проводятся ли на практике систематические налоговые, стоимостные и физические аудиты горнодобывающих компаний?	Интервью с представителями Правительства	3,00
255	Выполняются ли на практике нормы законодательства по трансфертному ценообразованию?	Интервью с представителями Правительства	1,00
256	На практике, проводятся ли регулярные аудиторские проверки операций по трансфертному ценообразованию между связанными сторонами на внутреннем и международном рынках?	Интервью с представителями Правительства	1,00
257	Используются ли на практике более сложные (передовые) правила ценообразования для регулярно проводимых внутренних и международных сделок со связанными сторонами?	Интервью с представителями Правительства	2,00
258	Проводятся ли на практике регулярные аудиторские проверки горнодобывающих компаний на предмет соблюдения правил тонкой капитализации?	Интервью с представителями Правительства	1,00
259	Выполняются ли на практике установленные законодательством положения о штрафах и санкциях за несоблюдение налогового законодательства?	Интервью с представителями Правительства	4,00
4	Управление и распределение доходами		
В4	Распределение доходов и фискальная стабилизация - правила		
В4.1	Правила распределения доходов		
260	Предусмотрен ли на законодательном уровне механизм распределения доходов между национальным правительством и местными органами исполнительной власти, который бы четко устанавливал цели и задачи распределения ресурсов и определял сумму доходов, поступающих местным органам власти?	Все интервью	3,00
261	Есть ли у Министерства финансов письменные указания относительно того, когда и как должны распределяться ежегодные бюджетные ассигнования местным органам исполнительной власти?	Все интервью	4,00
В4.2	Правила фискальной стабилизации		
262	Предусматривается ли в законодательстве требование к наличию среднесрочных фискальных основ (рамки)?	Все интервью	1,00

263	Предусмотрен ли в законодательстве механизм защиты бюджетных расходов от волатильности доходов?	Все интервью	...
C4	Распределение доходов, фискальная стабилизация и прозрачность доходов, полученных за счет использования ресурсов – практика		
C4.1	Механизм распределения доходов		
264	Соблюдаются ли на практике договоренности о распределении доходов, полученных от использования ресурсов, между центральным Правительством и местными органами исполнительной власти?	Интервью с представителями Правительства	4,00
265	На практике, следует ли Министерство финансов своим указаниям относительно того, когда и как оно распределяет бюджетные ассигнования между местными органами исполнительной власти и получают ли последние все свои годовые бюджетные ассигнования?	Интервью с представителями Правительства	4,00
C4.2	Фискальная стабилизация (стабилизация налогового режима)		
266	Применяется ли на практике механизм защиты бюджетных расходов от волатильности доходов?	Интервью с представителями Правительства	1,00
267	На практике, оказали ли изменения цен на сырьевые товары негативное влияние на исполнение бюджета?	Интервью с представителями Правительства	2,00
C4.3	Прозрачность доходов, полученных от использования ресурсов		
268	Все ли государственные расходы, связанные с доходами, полученными за счет использования ресурсов, осуществляются через национальный бюджет, и если нет, то проверяются ли внебюджетные фонды, управляющие доходами, полученными от использования ресурсов, и подвергаются ли они внешнему надзору?	Все интервью	4,00
269	Включены ли на практике активы и обязательства предприятий горнодобывающего сектора с государственным участием в финансовую отчетность государственного сектора, представляемую Министерством финансов?	Интервью с представителями Правительства	2,50
270	Включены ли на практике активы и обязательства любых фондов природных ресурсов в финансовую отчетность государственного сектора, представляемую Министерством финансов?	Интервью с представителями Правительства	1,00
271	На практике, раскрывает ли страна подробную информацию о доходах горнодобывающего сектора, например, данные о производстве, продажах, заявленной прибыли и платежах по фискальным инструментам, в рамках ИПДО или другого процесса раскрытия информации?	Интервью с представителями Правительства	4,00
5	Местное воздействие		
B5	Использование местных ресурсов («местное содержание»), занятость, участие сообщества, КСО и социальные вопросы		
B5.1	Правила использования местных ресурсов («местного содержания»)		
272	Действует ли политика продвижения возможностей в отношении поставок местных, региональных и национальных товаров и услуг для горнодобывающей промышленности, соответствующая надлежащей практике?	Все интервью	1,00
273	Закключаются ли соглашения с горнодобывающими компаниями по конкретным объектам, которые способствуют расширению возможностей для поставок местных, региональных и национальных товаров и услуг для горнодобывающей промышленности?	Все интервью	1,00

274	Есть ли в Правительстве ведомство, ответственное за отслеживание спроса и предложения товаров и услуг, необходимых горнодобывающей отрасли, и проводит ли данное ведомство такую оценку на периодической основе?	Все интервью	1,00
275	Включается ли в требование о подготовке и подаче ОСВ и ПСУСП поддержка занятости, поставок товаров и услуг и развитие бизнеса на местном и национальном уровнях?	Все интервью	...
B5.2	Политика в области занятости		
276	Предъявляется ли на законодательном уровне требование к горнодобывающим компаниям предоставлять равные возможности трудоустройства женщинам из местного населения (местных сообществ)?	Все интервью	1,00
277	Установлено ли в законодательстве требование к горнодобывающим компаниям об организации обучения на рабочем месте?	Все интервью	1,00
278	Есть ли в законодательстве нормы, запрещающие детский труд, включая детский труд в сфере старательской деятельности (КМ ДПИ)?	Все интервью	4,00
279	Есть ли у Правительства обязательства по предоставлению женщинам равных возможностей и условий трудоустройства?	Все интервью	1,00
280	Предусматривается ли в законодательстве требование к обеспечению равенства в сфере занятости? Действует ли орган для обеспечения соблюдения указанных правил и внедрены ли таким органом порядок мониторинга и механизмы обеспечения соблюдения правил?	Все интервью	4,00
B5.3	Правила участия сообщества		
281	Предусматривается ли на законодательном уровне требование о проведении консультаций с заинтересованными сторонами на протяжении всего срока эксплуатации рудника с затронутыми сообществами, и если да, то соответствует ли такое требование надлежащей практике?	Все интервью	1,43
282	Соответствует ли такое установленное в законодательстве требование о проведении консультаций с заинтересованными сторонами на уровне сообществ надлежащей практике с точки зрения ведения документации, доступа и использования информации?	Все интервью	...
283	Предусматривается ли в законодательстве требование об использовании результатов консультаций с заинтересованными сторонами на уровне сообществ при подготовке и обновлении ОВОС, ПЭУСП, ОВСС и ПСУСП?	Все интервью	4,00
284	Содержит ли законодательство требование о заключении соглашений о развитии сообществ между горнодобывающими компаниями, Правительством и затронутыми сообществами, и если да, то соответствует ли такое требование надлежащей практике?	Все интервью	2,80
B5.4	КСО и социальные вопросы - правила		
285	Существует ли национальная политика в области корпоративной социальной ответственности (КСО), которая применяется к горнодобывающей отрасли и находится ли она в открытом доступе? Есть ли ведомство, ответственное за надзор за политикой и ее применением в различных секторах, включая горнодобывающую промышленность?	Все интервью	1,00

286	Предусмотрено ли в законодательстве требование о свободном, предварительном и информированном согласии? Есть ли орган / организация, ответственная за обеспечение соблюдения такого требования? Внедрила ли указанная организация порядок мониторинга и механизмы обеспечения соблюдения требования о согласии?	Все интервью	1,00
287	Предъявляется ли на законодательном уровне требование к местным органам власти и компаниям вести совместную работу по управлению последствиями потенциально быстрой и разрушительной миграции в районе осуществления горнодобывающей деятельности?	Все интервью	1,00
288	Предусмотрено ли в законодательстве требование к компаниям собирать данные, составлять отчеты и решать проблемы воздействия горнодобывающей деятельности на женщин отдельно от воздействия на мужчин?	Все интервью	1,00
C5	Развитие местных поставщиков, занятость, участие сообщества, КСО и социальные вопросы - практика		
C5.1	Развитие местных поставщиков		
289	Изучало ли Правительство мнение широкого круга заинтересованных сторон при подготовке политики использования местных ресурсов / местного содержания (товаров и услуг) в цепочке создания стоимости в горнодобывающей промышленности?	Интервью с представителями Правительства	1,00
290	Какой процент товаров и услуг ваша компания приобретает у местных поставщиков?	Интервью с представителями отрасли	3,43
291	Насколько горнодобывающая отрасль удовлетворена поддержкой, оказываемой отечественным поставщикам в достижении целей использования местных ресурсов (местное содержание).	Интервью с представителями отрасли	3,00
292	Существует ли на практике государственный орган / организация, ответственная за отслеживание спроса и предложения товаров и услуг, необходимых горнодобывающему сектору? Отслеживает ли такая организация спрос и предложение на периодической основе?	Интервью с представителями Правительства	1,00
293	Обладает ли на практике Агентство по продвижению инвестиций (АПИ) или аналогичная организация потенциалом для удовлетворительного выполнения своих задач и полномочий?	Интервью с представителями Правительства	3,40
C5.2	Занятость		
294	Обеспечивает ли ваша компания на практике обучение сотрудников на рабочем месте?	Интервью с представителями отрасли	4,00
295	Выполняются ли законы, запрещающие детский труд, включая детский труд в кустарной и мелкомасштабной добыче полезных ископаемых (КМ ДПИ) / старательской деятельности?	Интервью с представителями гражданского общества	2,13
296	Достигнут ли значительный прогресс в реализации равенства в сфере занятости?	Интервью с представителями Правительства	1,00
297	Насколько гражданское общество удовлетворено действиями Правительства по предоставлению женщинам равных возможностей и условий для трудоустройства / занятости?	Интервью с представителями гражданского общества	1,91

298	Насколько гражданское общество удовлетворено действиями горнодобывающей отрасли по предоставлению женщинам равных возможностей и условий для трудоустройства / занятости?	Интервью с представителями гражданского общества	1,89
299	Обеспечивают ли на практике горнодобывающие компании равные возможности и условия трудоустройства для женщин?	Интервью с представителями отрасли	3,54
300	Ценят и уважают ли горнодобывающие компании своих сотрудниц на практике?	Интервью с представителями отрасли	4,00
C5.3	Участие сообщества		
301	Конструктивны ли на практике консультации, проводимые между горнодобывающими компаниями и затрагиваемыми сообществами?	Интервью с представителями гражданского общества	2,48
302	Охватывают ли на практике консультации, проводимые между горнодобывающими компаниями и затрагиваемыми сообществами, все соответствующим вопросы?	Интервью с представителями гражданского общества	2,30
303	Используются ли результаты консультаций между горнодобывающими компаниями и заинтересованными сообществами при подготовке соответствующих документов?	Интервью с представителями Правительства	1,00
304	Заключаются ли на практике соглашения о развитии сообществ между горнодобывающими компаниями и затрагиваемыми общинами и местными органами власти?	Интервью с представителями гражданского общества	3,10
305	Считают ли женщины, что горнодобывающие компании и правительство проводят удовлетворительную практическую работу по решению проблем и вопросов женщин?	Интервью с представителями гражданского общества	2,30
C5.4	КСО и социальные вопросы		
306	Насколько на практике представители сообщества района горнодобывающей деятельности удовлетворены тем, как отрасль, Правительство и гражданское общество сотрудничают в планировании и реализации мероприятий по социальной ответственности сообщества (КСО) и участием женщин в таких мероприятиях?	Интервью с представителями гражданского общества	2,09
307	Насколько горнодобывающая промышленность удовлетворена планированием и реализацией мероприятий КСО на практике?	Интервью с представителями отрасли	3,08
308	Являются ли на практике услуги здравоохранения в сообществах района горнодобывающей деятельности такими же или лучше, чем в близлежащих районах, где такая деятельность не ведется?	Интервью с представителями гражданского общества	2,20
309	Являются ли на практике услуги образования в сообществах района горнодобывающей деятельности такими же или лучше, чем в близлежащих районах, где такая деятельность не ведется?	Интервью с представителями гражданского общества	1,60
310	Зависят ли на практике сообщества района горнодобывающей деятельности от регулярной поддержки горнодобывающих компаний по предоставлению базовых услуг?	Интервью с представителями гражданского общества	2,50

311	Регулируется ли на практике влияние потенциально быстрой и разрушительной миграции в районе горнодобывающих предприятий?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
312	Признает ли Правительство коренные народы на своей территории, и если да, то защищает ли оно их права в отношении горнодобывающей промышленности?	Интервью с представителями гражданского общества	1,89
313	Считают ли группы коренных народов на практике, что горнодобывающие компании и Правительство проводят удовлетворительную работу по решению их проблем и проблем групп коренных народов?	Интервью с представителями гражданского общества	2,62
314	Если у Правительства есть политика свободного, предварительного и информированного согласия, реализуется ли она на практике?	Интервью с представителями Правительства	1,00
315	Если Правительство проводит политику свободного, предварительного и информированного согласия, насколько гражданское общество удовлетворено реализацией этой политики?	Интервью с представителями гражданского общества	2,40
316	Получают ли на практике женщины, которые являются землепользователями, но не собственниками земли, адекватную компенсацию за потерю земли, изъятой для добычи полезных ископаемых?	Интервью с представителями гражданского общества	1,00
317	Оказывает ли Правительство на практике поддержку для повышения производительности и доходов женщин, ведущих натуральное хозяйство, которые были вынуждены перенести свою сельскохозяйственную деятельность в связи с разработкой полезных ископаемых?	Интервью с представителями Правительства	1,00

Приложение III. Шаблон оценки

Инструкция: ниже прилагается список из 25 тем, имеющих отношение к функционированию горнодобывающей отрасли страны. Темы разделены на шесть областей: управление горнодобывающей отраслью плюс пять этапов цепочки создания стоимости в горнодобывающей отрасли. Подумайте о тех темах, в которых изменения / улучшения в горнодобывающей отрасли вашей страны наиболее необходимы. У вас есть 100 голосов (баллов). Пожалуйста, распределите эти голоса по 25 темам таким образом, чтобы количество голосов показывало, насколько важной вы считаете эту тему. Вы можете разделить свои голоса по любому, большому или меньшему количеству тем. В частности, если вы думаете, что есть только одна важная тема, отдайте ей все 100 голосов. С другой стороны, если вы считаете, что четыре темы одинаково важны, вы можете отдать по 25 голосов каждой из этих четырех тем. Или, если вы думаете, что одна тема очень важна, а две другие тоже относительно важны, вы можете разделить свои голоса в соотношении 60-20-20.

	Показатели	Голоса
Управление горнодобывающим сектором	Отраслевая политика	
	Диалог в отрасли	
	Функции и обязанности	
	Координация между госорганами	
Контракты, лицензии и геологоразведка	Сбор и хранение геологической информации	
	Распределение лицензий	
	Управление лицензиями и передача лицензий	
Добыча полезных ископаемых	Горное законодательство и процессы горнорудного производства	
	Земля, компенсация и переселение	
	Управление воздействием на окружающую среду	
	Управление социальным воздействием	
	Старательская и мелкомасштабная добыча	
	Охрана труда и техника безопасности	
	Заккрытие рудника и финансовые гарантии вывода из эксплуатации	
Налоговая политика и администрирование	Налоговая политика и инструменты	
	Налоговое администрирование	
	Налоговые проверки	
Управление и распределение доходов	Распределение доходов	
	Фискальная стабилизация	
	Прозрачность распределения доходов от ресурсов	
Местное воздействие	Местное содержание / Развитие местных поставщиков	
	Занятость	
	Взаимодействие с местным сообществом	
	Социальная ответственность перед местным сообществом и социальные вопросы	

Приложение IV. Список опрошенных лиц в ходе миссии с 4 по 15 апреля 2022 года

Категория		Имя	Фамилия	Должность	Название организации (или филиала)
Правительство	Г-н	Аркадий	Рогальский	Бывший директор/ заместитель министра	Департамент геологии при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора
Правительство	Г-н	Айша	Карпаева	Директор/заместитель министра	Департамент геологии при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора
Правительство	Г-н	Баатырбек	Секиев	Начальник отдела экологической экспертизы	Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора
Правительство	Г-жа	Арууку	Калыгулова	Старший специалист отдела экологической экспертизы	Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора
Правительство	Г-н	Бекжан	Султангазиев	Заместитель министра	Государственная экологическо-техническая инспекция при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора

Правительство	Г-н	Жырган	Булатов	Начальник Департамента горного надзора	Государствен ная экологическо- техническая инспекция при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора
Правительство	Г-н	Болот	Ибраев	Начальник Департамента промышленной безопасности	Государствен ная экологическо- техническая инспекция при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора
Правительство	Г-н	Медет	Омурбеков	Начальник Департамента безопасности недр	Государствен ная экологическо- техническая инспекция при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора
Правительство	Г-жа	Вероника	Исаева	Заместитель министра	Министерство экономики и коммерции Кыргызской Республики
Правительство	Г-н	Кубаныч	Ысабеков	Начальник Департамента налоговой политики	Министерство экономики и коммерции Кыргызской Республики
Правительство	Г-н	Актилек	Мамытканов	Специалист Департамента инвестиций	Министерство экономики и коммерции Кыргызской Республики
Правительство	Г-н	Улан	Мусаев	Старший специалист Департамента доходов	Государствен ная налоговая служба при

Правительство	Г-н	Искендер	Алымбеков	Начальник Департамента доходов	Министерстве финансов Государствен ная налоговая служба при Министерстве финансов
Правительство	Г-жа	Асель	Сейтказиева	Заместитель директора	Управление по обращению с хвостохранили щами
Правительство	Г-н	Алымкадыр	Хакимов	Департамент неналоговых доходов	Министерство финансов Кыргызской Республики
Правительство	Г-н	Азамат	Ибраимов	Департамент межбюджетных отношений	Министерство финансов Кыргызской Республики
Правительство	Г-н	Нурбек	Акжолов	Департамент технического содействия и государственно- частного партнерства	Министерство финансов Кыргызской Республики
Правительство	Г-н	Руслан	Олмасов	Начальник отдела	Департамент ценных металлов при Министерстве финансов Кыргызской Республики
Правительство	Г-жа	Лола	Байматова	Руководитель департамента международных отношений	Национальный статистический комитет
Правительство	Г-н	Азат	Козубеков	Руководитель Департамента экономического развития	Национальный банк Кыргызской Республики
Правительство	Г-н	Айбек	Алиев	Департамент анализа финансовых рынков	Национальный банк Кыргызской Республики
Парламент	Г-н	Азизбек	Турсунбаев	Председатель	Комитет по топливно- энергетическо му комплексу, недропользова

						нию и промышленной политике
ГП	Г-н	Элеман	Муратов	Коммерческий директор		«КыргызГеология» при Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики
ГП	Г-н	Керим	Жумабеков	Коммерческий директор		«Кыргызкомур » при Министерстве энергетики Кыргызской Республики
ГП	Г-н	Карыбек	Ибраев	Старший геолог		«Кыргызалтын »
Компании	Г-н	Элп	Тогай	Заместитель директора		Эти Бакир Терексай
Компании	Г-жа	Диляра	Шаршембиева	Юридический директор		ОсОО «KAZminerals»
Компании	Г-жа	Екатерина	Кудайбергенова	Финансовый директор		ОсОО «KAZminerals»
Компании	Г-н	Адилет	Акматалиев	Заместитель директора/директор юридического департамента		Альянс Алтын
Компании	Г-н	Таалайбек	Джусупов	Начальник Департамента горной безопасности		Альянс Алтын
Компании	Г-н	Даврон	Вахабов	Генеральный директор		Чаарат Заав Холдингс Лтд.
Компании	Г-жа	Салтанат	Иманова	Заместитель директора/директор юридического департамента		Чаарат Заав Холдингс Лтд.
Компании	Г-н	Абдыкубат	Баялинов	Директор		Vertex Gold Holding

Компании	Г-н	Алтынбек	Душеев	Советник	Vertex Gold Holding
Деловые ассоциации	Г-н	Аскар	Сыдыков	Директор	Международный деловой совет
Деловые ассоциации	Г-н	Ишимбай	Чунуев	Президент	Кыргызское общество специалистов по недропользованию
Деловые ассоциации	Г-н	Юрий	Достовалов	Горный инженер	Ассоциация горняков и геологов Кыргызской Республики
Профсоюз	Г-н	Эльдар	Таджибаев	Председатель	Горно-металлургический профсоюз Кыргызской Республики
Государственная консультационная фирма	Г-н	Бакыт	Кожогулов	Директор	Учреждение проектно-исследовательский центр «Кен-Тоо»
Консультационная фирма	Г-жа	Наталья	Макеева	Генеральный директор	Консалтинговая компания «ЭкоСервис»
Консультационная фирма	Г-н	Даг	Грийер	Директор	Консалтинговая компания «EcoSolutions»
ОГО	Г-жа	Чинара	Айтбаева	Директор	Общественный фонд «Наш Век»
ОГО	Г-жа	Назик	Иманбекова	Руководитель проекта	Консорциум НПО по продвижению ИПДО в Кыргызстане
ОГО	Г-н	Нурлан	Джодошев	Член	Консорциум НПО по продвижению ИПДО в Кыргызстане
ОГО	Г-жа	Назгуль	Аксариева	Руководитель проекта	ReaseNexus

ОГО	Г-н	Адылбек	Шаршенбаев	Эксперт	Трансперенси Интернешнл Кыргызстан
ОГО	Г-жа	Айгуль	Ахматжанова	Лидер национального отделения	Трансперенси Интернешнл Кыргызстан
ОМСУ	Г-н	Насыр	Мурсалиев	Глава	Секретариат Орловского фонда регионального развития
ОГО	Г-жа	Светлана	Дмитриева	Заместитель	Орловский местный совет
ОГО	Г-н	Алмаз	Аширов	Бывший координатор	Программа «Минеральные ресурсы для развития», GiZ
ОГО	Г-н	Бакытбек	Сатыбеков	Директор	Общественное объединение «Альянс по продвижению гражданских инициатив»
ОМСУ	Г-жа	Нургуль	Мамытканова	Специалист по инвестициям	Администраци я города Орловка
ОМСУ	Г-н	Бакытбек	Ханчаров	Мэр	Администраци я города Орловка
ОМСУ	Г-н	Талгарбек	Тентиев	Заместитель	Орловский местный совет
ОМСУ	Г-жа	Евгения	Корягина	Заместитель	Орловский местный совет
ОМСУ	Г-жа	Мадина	Маметова	Заместитель	Орловский местный совет
ОМСУ	Г-жа	Сымбат	Кабаета	Заместитель	Орловский местный совет