

Инициатива Прозрачности в Добывающих Отраслях (ИПДО)

Валидация Кыргызской Республики

Отчет Международного Секретариата ИПДО о первоначальном сборе данных и консультациях с заинтересованными сторонами

16 ноября 2016 г.

ПРОЕКТ

Аббревиатуры

ГОПР	Годовой отчет о проведенной работе
ГОХР	Годовой отчет о ходе работы
ОО	Общественная организация
ЕБРР	Европейский Банк Реконструкции и Развития
ИПДО	Инициатива Прозрачности в Добывающих Отраслях
НА	Независимый Администратор
KGS	Киргизский сом
КР	Кыргызская республика
МТФ	Многосторонний Тростовый Фонд
НПО	Неправительственная организация
ИУПР	Институт управления природными ресурсами
СРП	Соглашение о Разделе Продукции
ПЧП	Коалиция «Публикуй Что Платишь»
ГАГМР	Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам (старое название)
НС	Наблюдательный совет
ГКПЭН	Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования (новое название)
ГП	Государственное предприятие
ТЗ	Техническое задание
USD	Доллар США

Содержание

Аббревиатуры	2
Содержание	3
Пояснительная записка	4
<i>Рис. 1 — карта оценки</i>	9
Введение.....	10
Часть I — Надзор МГЗС.....	14
Часть II – Раскрытие информации ИПДО.....	45
Часть III – Результаты и воздействие	89
Annexes.....	101
Annex A - List of MSG members and contact details.....	101
Annex B - List of stakeholders consulted	102
Annex C - List of reference documents.....	104

Пояснительная записка

Правительство Кыргызской Республики обязалось внедрить ИПДО в январе 2004 г., выдав Постановление Правительства № 317 о мерах по обеспечению повышения прозрачности деятельности добывающих отраслей и Постановление № 361 о принятии принципов ИПДО, которым был утвержден план действий и было создано два органа для надзора за внедрением: Совет по оказанию консультативной помощи и Комитет по реализации. Правительство учредило Наблюдательный Совет и обеспечило его регулирование, издав 8 декабря 2010 г. Постановление № 317. Кыргызская Республика была принята в качестве Кандидата ИПДО 27 сентября 2007 г. После первой Валидации и последующего Рассмотрения Секретариатом Правление ИПДО признало Кыргызскую Республику страной, соответствующей Правилам ИПДО, в марте 2011 года.

2 июня 2016 г. Правление согласовало начало Валидации Кыргызской Республики в соответствии со Стандартом ИПДО 2016 на 1 июля 2016 г. В данном отчете представлены выводы и первоначальная оценка проведенного Международным Секретариатом сбора данных и консультаций с заинтересованными сторонами. Международный Секретариат придерживался Процедур Валидации¹ и применял Руководство по Валидации² при оценке прогресса Кыргызской Республики в достижении соответствия Стандарту ИПДО 2016. Несмотря на то, что первоначальная оценка еще не была проверена Наблюдательным Советом (НС) и не было освидетельствовано качество выводов, по предварительной оценке Секретариата, требования 1.1, 1.4, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 3.2, 3.3, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.9, 5.2, 6.1, 6.2, 6.3, 7.1, 7.3 и 7.4 не выполняются.

Основные проблемные области касаются вовлечения правительства (1.1), функционирования МГЭС, в частности, процедур номинации представителей гражданского общества (1.4), субнациональных переводов средств (5.2), охвата государственных компаний (2.6, 4.5 и 6.2) и социальных расходов (6.1), а также процедур сбора и подтверждения достоверности данных (4.9). По каждому требованию в формате таблиц оценки были предложены исправительные меры по всем подпунктам.

Общие выводы

Кыргызская Республика была одной из первых стран, взявших на себя обязательство внедрения ИПДО, и уже в 2004 году начала выпускать Отчеты ИПДО в рамках экспериментального проекта ИПДО. В годы, последовавшие за получением кандидатского статуса в 2007 году, правительство обеспечивало значительную поддержку во внедрении ИПДО, включая попытки распространить ее действие на топливно-энергетический сектор. Участие других заинтересованных сторон также было последовательным и включало в себя таких субъектов, как члены парламента.

Тем не менее, как представляется, со временем вовлечение заинтересованных сторон постепенно ослабло. Государственные должностные лица старшего ранга перестали посещать заседания многосторонней группы заинтересованных сторон и делегировали эту ответственность чиновникам более низкого ранга. Надзор за внедрением ИПДО в значительной степени был оставлен на национальный секретариат и стал отделенным от других усилий, направленных на государственные реформы, связанные с добывающим сектором. Несмотря на то, что участие гражданского общества оставалось относительно последовательным, оно ограничивалось небольшой группой НПО, при

¹ <https://eiti.org/document/validation-procedures>

² <https://eiti.org/document/validation-guide>

этом ограниченное внимание уделялось усилению вовлечения гражданского общества через постоянную деятельность по распространению ИПДО среди более широких групп, таких как парламент, СМИ, научное сообщество. В последние несколько лет нехватка финансирования также тормозила участие гражданского общества. Что касается отрасли, то, как представляется, поддержка ИПДО ослабла по мере того, как этот процесс стал более бюрократизирован и отделен от другой отчетности правительству. Ранее внедрение ИПДО в основном поддерживалось, но сейчас имеет место сильное отраслевое лобби против ИПДО, поскольку компании уже подают аналогичные данные в различные государственные органы и поэтому считают ИПДО дублированием работы. Также компании разочарованы тем, что ИПДО не привела к каким-либо выгодам для бизнеса — ни с точки зрения улучшения инвестиционного климата, ни с точки зрения уменьшения конфликтов в добывающей отрасли.

Несмотря на то, что интерес заинтересованных сторон к ИПДО несколько возрос в последние шесть месяцев после изменений в составе НС в первом квартале 2016 года, эта вовлеченность явно нестабильна. Будет важным сохранение активного участия Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования (ГКПЭН), а также его помощь в создании программы по внедрению, чтобы она лучше соответствовала приоритетам правительства для горнодобывающего сектора. В то же время также необходимо модернизировать внедрение, чтобы устранить обеспокоенность отрасли по поводу дублирования. Вовлечение гражданского общества должно быть расширено и стать более активным с точки зрения использования данных. Также важно, чтобы НС принял на себя ответственность за решение проблем финансирования, имевших место в предыдущие годы, путем обеспечения наличия устойчивой стратегии для мобилизации финансирования, включающей в себя элементы внутреннего финансирования.

Отчетность ИПДО была последовательной в течение многих лет. Как представляется, НС уделял основное внимание двум аспектам: разукрупненной отчетности и повышению количества отчитывающихся компаний. Первое было достигнуто благодаря исключению условия о сохранении тайны из налогового кодекса в 2012 году, а последнее представляло собой непрерывный процесс постоянного увеличения числа отчитывающихся компаний по каждому Отчету ИПДО. Не было какой-либо значительной заинтересованности в том, чтобы попытаться внедрить рекомендации из отчетности ИПДО или улучшить процесс отчетности с целью устранения несоответствий, проистекающих главным образом из того, как был спланирован процесс отчетности ИПДО, а не из каких-либо ненадлежащих действий со стороны правительства или компаний. Лишь с принятием Стандарта ИПДО 2013 заинтересованные стороны в Кыргызской Республике решили принять более широкий охват в отношении внедрения ИПДО. Тогда как первый рабочий план, подготовленный в соответствии со Стандартом ИПДО, включал в себя впечатляющий спектр проблем, связанных с горнодобывающим сектором, и предложения касательно того, как ИПДО может помочь их решить, недостаток финансирования и потенциала по внедрению, а также слабое вовлечение заинтересованных сторон не позволили достичь целей рабочего плана. Несмотря на то, что Отчет ИПДО за 2013-14 гг. — первый отчет Кыргызской Республики в соответствии со стандартом ИПДО — был более объемным, чем предыдущие отчеты, он в определенной степени явился упущенной возможностью по достижению отдельных целей рабочего плана.

По этим причинам, возможно, неудивительно, что интерес к использованию и распространению информации из Отчетов ИПДО ограничен. Несмотря на усилия по объяснению более широкой концепции ИПДО для добывающих регионов и ряда мероприятий по запуску, а также избранных

кампаний по распространению информации, не представляется, что какие-то заинтересованные стороны фактически используют, анализируют или пытаются толковать данные в отчетах ИПДО. Несмотря на то, что вопросы горной добычи ежедневно обсуждаются в СМИ и в Парламенте, местная ИПДО отгорожена от участия в этих обсуждениях, что опять же способствует снижению ее значимости.

Несмотря на тупиковую ситуацию, в которой на данный момент находится ИПДО в Кыргызской Республике, вряд ли вызывает сомнения потенциальный вклад ИПДО в национальные дебаты касательно управления горнодобывающим сектором:

- Ключевой потенциал для повышения актуальности и эффективности ИПДО кроется в достижении большей своевременности и большего интегрирования прозрачности. Государственные организации в Кыргызской Республике уже публикуют ежемесячно и ежегодно немалое количество информации, которую требуется раскрывать в соответствии со Стандартом ИПДО, на правительственных веб-сайтах и порталах, в частности, данные о лицензировании и финансовые данные. Во многих аспектах эта информация является куда более актуальной и исчерпывающей, чем информация, содержащаяся в отчетах ИПДО. Вместо того, чтобы продолжать готовить «обычную» отчетность ИПДО, заинтересованных сторон необходимо поощрять к оценке пробелов в прозрачности в государственных системах и средств их устранения. Это также уменьшит бремя отчетности для компаний, а в долгосрочном плане и стоимость внедрения.
- Правительство и НС могут рассмотреть возможность уделять больше внимания повышению прозрачности в управлении и расходовании финансовых средств на региональное развитие. Как задокументировано в данном отчете, эти средства, в фонд которых переводится часть доходов горнодобывающего сектора для их расходования на социальное развитие и развитие инфраструктуры. В данный момент имеет место значительная неопределенность касательно того, как должны использоваться эти средства, и еще не были сформированы механизмы обеспечения прозрачности для достижения понимания гражданами того, сколько средств было переведено в какой региональный фонд поддержки развития, а также ясности касательно базы расчета переводов средств, подтверждения получения средств местными органами власти, прозрачности в принятии решений касательно расходов, а также фактического раскрытия информации о том, на что были потрачены денежные средства. НС может выпустить годовые отчеты по этой проблеме, документирующие переводы средств за предыдущие годы, или в качестве альтернативы установить механизм раскрытия информации в режиме онлайн.
- Дальнейшие усилия могут быть направлены на обеспечение прозрачности бенефициарного права. Из диалога с правительством и гражданским обществом ясно, что этот вопрос вызывает большой интерес у заинтересованных сторон. Благодаря состоявшемуся включению раскрытия бенефициарного права в законодательство и установлению технической инфраструктуры, т.е. привязке реестра лицензий к базе данных компаний Министерства юстиции, ИПДО может помочь обеспечить сбор и публикацию информации по всем нефтегазовым и горнодобывающим компаниям, подающим заявки на получение лицензий на добычу ископаемых в Кыргызской Республике.
- В итоге НС может уделить больше времени увеличению прозрачности по другим темам,

вызывающим интерес заинтересованных сторон, а именно:

- Государственные компании, в частности, понимание эффективности этих компаний и их роли в предоставлении субсидий и других квазифискальных расходов.
- Социальные расходы, в том числе установление механизма раскрытия информации с целью обеспечения прозрачности в предоставлении компаниями так называемого «социального пакета». Это может включать в себя понимание условий социального пакета и обеспечить раскрытие потраченных сумм и характера расходов.

Рекомендации

Несмотря на то, что нижеследующий отчет включает в себя рекомендации по конкретным реформам, Наблюдательный Совет, возможно, пожелает рассмотреть внедрение приведенного ниже списка стратегических рекомендаций, которые могут помочь Кыргызской Республике в большей мере использовать ИПДО.

1. Наблюдательный Совет призывается к повышению прозрачности добывающего сектора в государственных системах, а также к принятию мер по переходу к представлению отчетности ИПДО в режиме онлайн на основе регулярного раскрытия данных соответствующими государственными органами и компаниями. Наблюдательному Совету рекомендуется провести анализ целесообразности с целью выявления информации, подлежащей раскрытию в соответствии со Стандартом ИПДО, которая уже находится в открытом доступе, а также информации, раскрытие которой пока не проводится на регулярной основе. Также следует изучить возможности увеличения объема данных ИПДО, предоставляемых в открытых форматах.
2. Помимо рассмотрения целесообразности организации регулярного раскрытия данных и в рамках подготовки к следующему Отчету ИПДО, Наблюдательному Совету рекомендуется провести анализ процедур сбора данных.
3. Наблюдательному Совету рекомендуется провести дальнейшее изучение управления и расходов региональных фондов поддержки развития и социального пакета.
4. Наблюдательному Совету следует рассмотреть вопрос касательно более активной роли в разработке рекомендаций из Отчетов ИПДО и согласовать необходимые последующие действия и реализацию этих рекомендаций.
5. ИПДО Кыргызстана, возможно, пожелает рассмотреть вопрос проведения оценки воздействия с целью выявления возможностей для усиления воздействия. Это также может предусматривать изучение целесообразности распространения раскрытия информации в рамках ИПДО на другие сферы национального приоритета и интересов, включая, например, расходы фондов поддержки развития, бенефициарное право, прозрачность контрактов и управление ГП.

6. Наблюдательному Совету следует рассмотреть и обеспечить устойчивую модель финансирования для внедрения ИПДО по части функционирования национального секретариата и подготовки отчетов. Это может отчасти включать в себя государственное финансирование и разнообразную спонсорскую поддержку.

ПРОЕКТ

Рис. 1 — карта оценки

ТРЕБОВАНИЯ ИПДО		УРОВЕНЬ ПРОГРЕССА				
		Отсутствует	Недостаточный	Значимый	Удовлетворительный	Выше ожидаемого
Категории	Требования					
Контроль МГЗС	Участие правительства (1.1)			■		
	Участие отрасли (1.2)				■	
	Участие гражданского общества (1.3)				■	
	Управление МГЗС (1.4)			■		
	Рабочий план (1.5)				■	
Лицензии и контракты	Правовая база (2.1)				■	■
	Предоставление лицензий (2.2)			■		
	Реестр лицензий (2.3)			■		
	Политика раскрытия контрактов (2.4)			■		
	Бенефициарное право (2.5)					
	Участие государства (2.6)		■			
Мониторинг добычи	Данные по разведке (3.1)				■	
	Данные по объемам добычи (3.2)			■		
	Данные по экспорту (3.3)		■			
Получение доходов	Полнота (4.1)				■	
	Доходы в натуральной форме (4.2)					
	Бартерные сделки (4.3)	■				
	Доходы от транспортировки (4.4)	■				
	Сделки ГП (4.5)		■			
	Прямые субнациональные платежи (4.6)		■			
	Разукрупнение (4.7)				■	
	Своевременность данных (4.8)				■	
	Качество данных (4.9)		■			
Распределение доходов	Управление доходами и расходы (5.1)				■	
	Субнациональные переводы средств (5.2)		■			
	Распределение доходов (5.3)					
Социально-экономический вклад	Обязательные социальные расходы (6.1.a)		■			
	Дискреционные социальные расходы (6.1.b)					
	Квазифискальные расходы ГП (6.2)	■				
	Экономический вклад (6.3)			■		
Результаты и последствия	Общественные дебаты (7.1)			■		
	Доступ к данным (7.2)					
	Выполнение рекомендаций (7.3)		■			
	Результаты и последствия внедрения (7.4)			■		
Общая оценка:						

Введение

Краткий обзор стадии присоединения к ИПДО

Кыргызская Республика была одной из первых стран, взявших на себя обязательство внедрения ИПДО в 2004 году. Постановлением Правительства № 361 правительство создало киргизскую многостороннюю группу заинтересованных сторон «Совет по оказанию консультативной помощи» с целью решения проблем управления в добывающем секторе.³ Революция 2005 года, которая привела к смене правительства, приостановила процесс ИПДО, который был снова возобновлен в 2008 году. В декабре 2010 года Правительство приняло Постановление № 317, предусматривающее определение порога существенности и дальнейших усовершенствований процесса отчетности и управления МГЗС.⁴

Цели по осуществлению и общий прогресс в осуществлении рабочего плана

Национальные цели по внедрению ИПДО в Кыргызской Республике изложены в рабочем плане ИПДО на 2016 год. Рабочий план ИПДО на 2016 год предусматривает три цели, связанные с национальными приоритетами:

1. Улучшение управления природными ресурсами.
2. Прозрачность и подотчетность правительства в управлении добывающим сектором.
3. Привлечение иностранных инвестиций.

Несмотря на эти очень общие цели, основное внимание деятельности по внедрению ИПДО до настоящего времени касалось подготовки отчета ИПДО, распространения информации в добывающие регионы и усилий, направленных на то, чтобы сделать отчетность ИПДО обязательной по законодательству посредством внесения предлагаемых изменений в Закон «О недрах».

Наблюдательный совет обычно обновляет свои рабочие планы ежегодно, но с завершением подготовки рабочего плана на 2016 год возникла задержка из-за обновления МГЗС в первой половине 2016 года. Рабочий план на 2016 год был утвержден и размещен на сайте в июне 2016 года. Краткое описание завершенных и еще не выполненных действий рабочего плана обычно приводится в Годовом отчете о ходе работы.

Краткое изложение вовлечения правительства, гражданского общества и отрасли

Первая многосторонняя группа заинтересованных сторон в Кыргызской Республике была сформирована в 2004 году и состояла из правительственного комитета высокого уровня, которому оказывал поддержку технический консультативный совет. Затем в 2008 году она была реструктурирована с созданием многостороннего Наблюдательного Совета (НС) заинтересованных сторон, задачей которого был надзор за внедрением ИПДО. Деятельность НС регулировалась Постановлением Правительства № 317 от 2010 года. Нынешний Наблюдательный Совет, избранный в мае 2016 года, работает над новым Меморандумом о Взаимопонимании (MoV). В новом MoV в соответствии со Стандартом ИПДО 2016 описаны роли и обязанности НС. Заседания Наблюдательного Совета проходят в среднем три раза в год. Протоколы этих заседаний доступны на веб-сайте ГАГМР. Как отмечается выше, хотя ранние этапы ИПДО в Кыргызской Республике

³ Об ИПДО. Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам Кыргызской Республики <http://www.geology.kg/index.php/pi/pi-5>

⁴ Страница Кыргызской Республики на международном веб-сайте ИПДО: https://eiti.org/implementing_country/39#implementation-

характеризовались динамичностью и высоким интересом со стороны всех заинтересованных сторон, интерес заинтересованных сторон снизился в период с 2011 по 2015 гг. и сейчас снова набирает обороты.

Основные особенности добывающей отрасли

Кыргызская Республика имеет значительные месторождения золота и угля. Объем горной добычи снизился после развала Советского Союза⁵, но горная добыча все еще вносит значительный вклад в экономику Кыргызской Республики. Согласно Отчету ИПДО за 2013-14 гг. горная добыча составила около 10,1% ВВП в 2013 году и 8,4% ВВП в 2014 году. Также она составила 47,1% совокупного экспорта. Снижение доходов обусловлено уменьшением добычи золота на месторождении Кумтор, разработкой которого занимается крупнейшая золотодобывающая компания страны. Экспорт золота в 2013 году составил 736,8 млн. долл. США или 78% совокупного экспорта добывающих отраслей. 70% доходов от горной добычи государство получает с месторождения золота Кумтор, добычей на котором занимается Centerra Gold. Это самый крупный налогоплательщик и крупнейший инвестор Кыргызской Республики. С месторождением золота Кумтор связан ряд конфликтов, в том числе недовольство местных общин и постоянный конфликт между правительством и компанией в отношении условий контракта.

На втором крупнейшем месторождении золота Джеруй с залежами золота, оцениваемыми в 97 тонн, разработка еще не ведется по причине отсутствия инфраструктуры.

Объяснение процесса Валидации (цели, график, ТЗ и т.д.)

Международное Правление ИПДО согласовало на 33-м заседании Правления в Осло в 2016 году, что пятнадцать стран, включая Кыргызскую Республику, пройдут валидацию, начиная с 1 июля 2016 года.

Валидация — важная часть процесса ИПДО. Она призвана обеспечить всем заинтересованным сторонам объективную оценку того, соответствует ли внедрение ИПДО в стране положениям Стандарта ИПДО. В отчете о Валидации будет также рассматриваться воздействие ИПДО в стране, в которой проводится Валидация, реализация действий, поощряемых Стандартом ИПДО, уроки, извлеченные из внедрения ИПДО, а также любые вопросы, по которым заинтересованные стороны выразили обеспокоенность, и рекомендации по будущему внедрению ИПДО.

Процедура Валидации. В феврале 2016 году Правление ИПДО утвердило пересмотренную систему Валидации. Новая система предусматривает три этапа:

1. Сбор данных, осуществляемый Международным Секретариатом
2. Независимый контроль качества, выполняемый независимым Валидатором, подотчетным непосредственно Правлению ИПДО.
3. Рассмотрение Правлением.

В мае 2016 г. Правление согласовало [Руководство по Валидации](#), содержащее подробные руководящие указания по оценке Требований ИПДО, и более подробные [процедуры Валидации](#),

⁵ Среднесрочная и долгосрочная стратегия горной добычи от 2014 г., стр. 17

http://mineconom.gov.kg/Docs/nedropolzovanie/Medium_and_Long_Term_Mining_Strategy_Eng_02042014.pdf

включая стандартизированную процедуру осуществляемых Международным Секретариатом ИПДО сбора данных и консультаций с заинтересованными сторонами, а также стандартизированное техническое задание для Валидатора. Как и ранее, есть значительные возможности для участия заинтересованных сторон, как изложено ниже. Руководство по Валидации содержит следующее положение: «Если МГЗС требует, чтобы Валидатор обратил особое внимание на оценку некоторых целей или работ в соответствии с рабочим планом МГЗС, они должны быть изложены по запросу МГЗС». НС в Кыргызской Республике не просил обратить особое внимание на какие-либо работы или цели в процессе Валидации.

Сбор данных Международным Секретариатом. Работа Международного Секретариата будет осуществляться в три этапа:

1. Анализ документации. Перед посещением страны Секретариат проведет подробный анализ доступной документации, касающейся соответствия страны Стандарту ИПДО, включая, в частности, следующее:

- * Рабочий план ИПДО и другие документы по планированию, такие как бюджет и планы информирования об инициативе.
- * Техническое задание МГЗС и протоколы заседаний МГЗС.
- * Отчеты ИПДО и дополнительная информация, например, краткие отчеты и материалы по исследованию охвата отчетности.
- * Материалы по информированию об инициативе.
- * Годовые отчеты о ходе работы.
- * Любая другая информация, относящаяся к Валидации.

Эта работа будет включать в себя первоначальные консультации с заинтересованными сторонами, которые приглашаются представить любую другую документацию, которую они считают значимой. Без ограничения способности Правления на свое усмотрение рассматривать всю доступную информацию, Секретариат не будет учитывать действия, предпринятые после начала Валидации.

2. Посещение страны. Посещение страны состоялось 22-26 августа 2016 года. Секретариат встретился с МГЗС и ее членами, Независимым Администратором и с другими ключевыми заинтересованными сторонами, включая группы заинтересованных сторон, которые представлены в МГЗС, но непосредственно в ней не участвуют.

Кроме встречи с МГЗС как группой Секретариат провел встречи с представителями правительства, компаний и гражданского общества либо в индивидуальном порядке, либо в группах электоратов с соответствующими протоколами, чтобы обеспечить заинтересованным сторонам возможность свободно выразить свое мнение и выполнить требования конфиденциальности.

3. Отчетность о прогрессе в выполнении требований. На основе этих консультаций Международный Секретариат подготовит отчет с первоначальной оценкой прогресса в выполнении требований согласно Руководству по Валидации. Этот отчет не будет включать в себя общую оценку

соответствия. Отчет был представлен Валидатору 25 ноября 2016 года. МГЗС была приглашена прокомментировать проект отчета 25 ноября 2016 года.

В команду Международного Секретариата вошли: Сэм Бартлетт, Дивеке Роган и Олиана Валигура.

4. Независимая Валидация. Правление ИПДО назначит Валидатора, который будет отчитываться перед Правлением через Комитет по Валидации. Валидатор оценит, была ли проведена первоначальная валидация Секретариатом в соответствии с Руководством по Валидации. Это будет включать в себя следующее: подробный анализ соответствующей документации по каждому требованию и первоначальную оценку Секретариата по каждому требованию, а также основанный на оценке рисков подход к выборочным проверкам и дальнейшие консультации с заинтересованными сторонами. Правление может потребовать, чтобы Валидатор провел выборочные проверки по конкретным требованиям. Валидатор при необходимости внесет изменения в отчет Секретариата или выскажет замечания касательно отчета. После этого Валидатор готовит краткое описание (Отчет о Валидации) для представления Правлению. Он будет включать оценку Валидатором выполнения каждого положения, но не общую оценку соответствия. МГЗС будет приглашена прокомментировать Отчет о Валидации.

Рассмотрение Правлением. Завершающий этап в процессе — рассмотрение Правлением ИПДО. Комитет по Валидации рассмотрит проведенную Валидатором оценку и отзывы МГЗС. После этого Комитет по Валидации подаст рекомендацию Правлению ИПДО касательно соответствия страны Требованиям ИПДО. Правление ИПДО примет окончательное решение касательно того, выполняются ли требования, а также касательно общего соответствия страны согласно пункту 8.3.a.ii Стандарта ИПДО. В соответствии с требованием 8.8 предусмотрен процесс апелляции.

Часть I — Надзор МГЗС

1. Краткое описание

Данный раздел касается надзора правительством за процессом ИПДО, вовлечения заинтересованных сторон и условий для внедрения ИПДО в стране, управления и функционирования многосторонней группы заинтересованных сторон (МГЗС) и рабочего плана ИПДО.

2. Оценка

2.1 Надзор правительством процесса ИПДО (1.1)

Документирование прогресса

Кыргызская Республика впервые заявила о своем намерении внедрить ИПДО в мае 2004 г., издав Постановление Правительства № 317 «О мерах по обеспечению повышения прозрачности деятельности добывающих отраслей»⁶. После принятия этого Постановления премьер-министр Николай Танаев подписал Постановление № 361 о принятии принципов ИПДО, которым был утвержден план действий и было создано два органа для надзора за внедрением: Совет по оказанию консультативной помощи и Комитет по реализации⁷. Это постановление также предусматривало ответственность за отчетность ИПДО и создание Консультативного совета и Комитета по реализации с целью надзора за процессом внедрения.

Кыргызская Республика получила Кандидатский статус ИПДО на заседании Правления ИПДО в Осло 27 сентября 2007 года⁸. В 2010 году было принято Постановление № 317 с целью оживить процесс внедрения после революции 2010 года и создать новую многостороннюю группу заинтересованных сторон — Наблюдательный Совет — внутри Министерства природных ресурсов, на которую была возложена ответственность за координирование внедрения ИПДО⁹. Кыргызская Республика получила статус соответствия ИПДО в марте 2011 года на основе Валидации на соответствие Правилам ИПДО от 2009 года¹⁰.

Внедрением ИПДО в Кыргызской Республике в настоящее время руководит Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам (ГАГМР)¹¹. Директор ГАГМР — должность, которую в настоящее время занимает Дуйшенбек Зилалиев — является Руководителем внедрения ИПДО и Председателем Наблюдательного Совета.

Правительство Кыргызской Республики активно участвовало во внедрении ИПДО на ранних стадиях процесса. С 2010 года под руководством Президента Розы Отунбаевой Кыргызская Республика

⁶ Отчет об институциональной структуре, январь 2016 г., доступен на английском языке, стр. 8.

⁷ Отчет об институциональной структуре, январь 2016 г., доступен на английском языке, стр. 8.

⁸ Протокол заседания Международного Правления ИПДО в Осло, стр. 3, https://eiti.org/sites/default/files/documents/boardmeeting_003_minutes.pdf

⁹ Постановление № 317, 8 декабря 2010 года.

¹⁰ Годовой отчет Кыргызской Республики о ходе работы за 2015 год, доступен на русском языке.

¹¹ Министерство природных ресурсов в 2011 году было реорганизовано в Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам (ГАГМР) после революции 2010 года, которая привела к смене правительства. В августе 2016 года ГАГМР стало Государственным комитетом промышленности, энергетики и недропользования. Весь данный отчет будет ссылаться на ГАГМР.

достигла значительного прогресса в сфере отчетности ИПДО и учредила Инициативу прозрачности в топливно-энергетическом секторе (ИПТЭС), отчасти на основе успешного опыта с ИПДО.

Тем не менее, как представляется, начиная с 2012 года вовлечение правительства в процесс ИПДО уменьшилось. Этому, по всей вероятности, способствовало несколько факторов. Во-первых, политическая поддержка стала нестабильной из-за того, что Руководитель внедрения ИПДО в период 2012-2013 гг. менялся четыре раза, так как правительство увольняло и назначало новых людей на должность Директора ГАГМР. Также проходила частая смена других ключевых государственных должностных лиц и членов парламента. В исследовании институциональной структуры отмечается: «К сожалению, на сегодняшний день у ответственного органа [ГАГМР] нет понимания выгод ИПДО для Кыргызстана, несмотря на то, что они проводят аналогичную работу с 2010 года. Наше заседание с руководством ГАГМР показало, что у него отсутствует понимание и взаимодействие с Секретариатом. Несмотря на то, что Секретариат находится в здании ГАГМР и использует его помещения как в качестве офиса, так и в качестве помещения для заседаний Наблюдательного Совета». (Исследование институциональной структуры, стр. 35).

Во-вторых, деятельность ИПДО не была направлена на главные проблемные сферы горнодобывающей промышленности. Несмотря на достаточно регулярное предоставление укрупненной отчетности ИПДО о доходах, крупнейшие проблемы и необходимость в прозрачности лежали в сферах лицензирования и добычи. В-третьих, произошли изменения в сторону более националистического подхода к горной добыче с ростом напряженности вокруг компании Kumtor Gold. В конце концов, недостаточность внешнего и внутреннего финансирования начала влиять на прогресс во внедрении и еще больше уменьшила участие правительства в данном процессе. Также, возможно, как и в других странах, имело место такое восприятие, что «работа уже сделана», учитывая, что статус соответствия был получен в 2011 году.

Протоколы заседаний Наблюдательного Совета демонстрируют, что представители правительства вовлечены и участвуют в заседаниях Наблюдательного Совета и вносят вклад в процесс ИПДО, предоставляя данные для Отчетов ИПДО. В исследовании институциональной структуры отмечается, что хотя местные органы власти и не предоставили все данные, «центральные органы власти выполнили свои обязательства на 100%» (Исследование институциональной структуры, стр. 16). Следует также отметить, что ИПДО упоминается в Национальной стратегии устойчивого развития на период 2013-2017 гг., в которой заявлено, что одним из приоритетов развития горнодобывающей отрасли является выполнение обязательств в рамках ИПДО¹². Среднесрочная и долгосрочная стратегия развития горнодобывающей промышленности в Кыргызской Республике, принятая в 2014 г., также включает в себя в качестве одной из целей «Соблюдать стандарты прозрачности управления доходами от горнодобывающей отрасли по ИПДО и Бюджетной прозрачности для крупных компаний»¹³.

Тем не менее, вовлечение правительства, направленное на устранение препятствий для отчетности ИПДО, было ограниченным. Недостаток правоприменительных норм законодательства, поддерживающих внедрение ИПДО, был постоянной проблемой, обсуждаемой Наблюдательным

¹² Национальная стратегия устойчивого развития на период 2013-2017 гг., стр. 107, утвержденная Указом Президента от 21 января 2013 г.

¹³ Среднесрочная и долгосрочная стратегия развития горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики (2014 г.), стр. 24;

http://mineconom.gov.kg/Docs/nedropolzovanie/Medium_and_Long_Term_Mining_Strategy_Eng_02042014.pdf

Советом. Несмотря на многократное (согласно имеющимся сведениям) предоставление исходной информации Наблюдательным Советом с целью внесения изменений в законодательство, направленных на решение этой проблемы, как явствует, вмешательство со стороны государственных представителей старшего ранга, направленное на отстаивание такого законодательства, было ограниченным. 24 мая 2014 года был принят измененный Закон «О недрах», содержащий немного неясную ссылку на ИПДО¹⁴. Кроме того, с 24 апреля 2014 г. законодательство требует, чтобы все гранты были ратифицированы Парламентом¹⁵. Это привело к задержке в более 18 месяцев для утверждения правительством третьего гранта ИПДО от МТФ ВБ. Несмотря на ряд обсуждений на высшем уровне, со стороны правительства не было вмешательства, направленного на ускорение процесса утверждения.

Есть мало подтверждений того, что представители правительства в последние годы использовали данные, сгенерированные в отчетах ИПДО, для продвижения общественных дебатов и использования информации для процессов реформирования в добывающем секторе. Кроме того, как явствует, правительство не пыталось решить проблемы финансирования, связанные с внедрением, а полагалось исключительно на одного партнера по развитию — Всемирный Банк. Несмотря на заинтересованность со стороны других партнеров по развитию, правительство не брало на себя ответственность и не действовало с целью реализации этих возможностей¹⁶. Это означает, что имели место относительно длительные периоды, характеризовавшиеся недостатком финансирования, что повлияло на внедрение ИПДО. Например, процесс вообще не финансировался в период с января 2014 г. по сентябрь 2015 г., а потом опять с января 2016 г. по настоящее время.

Несмотря на то, что изначально в качестве членов Наблюдательного Совета были номинированы государственные должностные лица старшего ранга¹⁷, на практике заседания в основном посещали чиновники более низкого ранга (Исследование институциональной структуры, стр. 27). В соответствии с протоколом Наблюдательного Совета Председатель Наблюдательного Совета с 2011 года не возглавлял заседания и даже не присутствовал на них (Исследование институциональной структуры, стр. 29). Ключевые государственные органы, такие как Министерство экономики, отвечающее за политику в горнодобывающем секторе, или Управление по делам промышленности, топливной энергетики и горной добычи при Правительстве Кыргызской Республики не были представлены в Наблюдательном Совете и редко участвовали в работе ИПДО.

В конце 2015 года ГАГМР попросило провести исследование институциональной структуры для оценки функционирования многосторонней группы заинтересованных сторон и управления внедрением ИПДО в Кыргызской Республике. Исследование институциональной структуры, которое

¹⁴ Статья 35, пункт 5: «Недропользователи вправе обеспечить представление, в рамках реализации ИПДО на ежегодной основе до окончания первого квартала года, следующего за отчетным, в уполномоченный государственный орган по реализации государственной политики по недропользованию отчетов обо всех налогах и платежах, произведенных пользователями недр на кассовой основе».

¹⁵ <http://www.mfa.gov.kg/contents/view/id/213>

¹⁶ Одним из примеров является предложение одним спонсором гранта в размере 500 000 долл. США в поддержку внедрения, который был отвергнут правительством.

¹⁷ В соответствии с Постановлением № 317 следующие лица были номинированы представлять правительство в Наблюдательном Совете: министр природных ресурсов Кыргызской Республики, заместитель министра финансов Кыргызской Республики; заместитель председателя Государственной налоговой службы при Правительстве Кыргызской Республики; заместитель председателя Государственной таможенной службы при Правительстве Кыргызской Республики; заместитель председателя Национального статистического комитета Кыргызской Республики.

было завершено в январе 2016 года, выявило ряд слабых сторон процесса, включая ограниченную заинтересованность и ограниченное вовлечение правительства, проблемы управления в Наблюдательном Совете и неясные обязанности национального Секретариата ИПДО. Наряду с другими выводами это исследование позволило сделать вывод, что процессом ИПДО в значительной степени руководил национальный секретариат ИПДО, который превысил свои полномочия, взяв на себя роль, которую должно выполнять правительство (Исследование институциональной структуры, стр. 30). В исследовании рекомендовалось прояснить эти роли и обязанности (Исследование институциональной структуры, стр. 51).

Как представляется, выпуск исследования институциональной структуры вызвал возобновление интереса к ИПДО со стороны правительства. В феврале 2016 г. на Международной конференции ИПДО в Лиме заместитель директора ГАГМР Уланбек Рыскулов еще раз подтвердил приверженность правительства внедрению ИПДО¹⁸. В марте 2016 г. ГАГМР начало процесс обновления Наблюдательного совета и переукомплектования состава национального секретариата, в том числе персоналом ГАГМР вместо нанимаемых извне консультантов, финансируемых Всемирным Банком. Принимая во внимание ограниченное финансирование, ГАГМР указало, что оно намерено выделить внутренние ресурсы для найма персонала в секретариат и включить ИПДО в процесс бюджетирования на 2017 год.

Мнения заинтересованных сторон

Государственные должностные лица жаловались на длительный период бездействия, вызванный как нехваткой финансирования, так и недостаточностью коммуникации и деятельности по распространению ИПДО со стороны Секретариата. Сейчас уже принято решение назначить независимого сотрудника для работы с Наблюдательным Советом, а также технического помощника, который будет нанят ГАГМР.

С точки зрения благоприятной правовой базы для внедрения ИПДО правительство выразило поддержку для того, чтобы сделать ИПДО обязательной по закону и прокомментировало, что поправки от 2014 г. в Закон «О недрах» не обеспечивали отчетность всех компаний. Закон о недрах пересматривался и сейчас предусматривает предложение касательно обязательной отчетности ИПДО.

Некоторые представители гражданского общества жаловались, что правительство не обеспечивало лидерства принятием законодательства, которое бы сделало ИПДО обязательной. Некоторые также комментировали, что ГАГМР не обеспечивало сильного лидерства и что Руководитель внедрения ИПДО никогда не посещал заседания НС. Было отмечено, что ГАГМР подвергается значительным институциональным изменениям. Местные органы власти нуждаются в обучении.

Один представитель от компаний заявил, что отсутствует политическое лидерство, и компании не замечали активного участия правительства в ИПДО. Другой представитель от компаний отметил, что правительство участвует, так как существующие постановления обязывают его принимать участие, но в течение какого-то времени коммуникация между ГАГМР и национальным

¹⁸¹⁸ Другие недавние заявления правительства о поддержке ИПДО включают в себя заявление Уланбека Рыскулова на презентации Отчета ИПДО за 2013/14 гг. в декабре 2015 г. (http://24.kg/ekonomika/25189_v_kyrgyzstane_otchetnost_po_programme_initsiativyi_prozrachnosti_dobyivayushey_otrasli_stanet_obyazatelnoy/), а также заявление вице-премьер-министра Валерия Дилия на презентации Отчета ИПДО за 2012 г. 14 апреля 2014 года. (<http://www.kabar.kg/rus/economics/full/76311/www.kabar.kg/rus/economics/full>).

секретариатом была слабой. Государственный комитет в последнее время занимал более активную роль в контроле ИПДО. Тем не менее, некоторые сомневались в том, что такое изменение было обусловлено предстоящей валидацией и желанием правительства успешно пройти валидацию.

Первоначальная оценка

Несмотря на то, что начальные этапы внедрения ИПДО характеризовались сильной приверженностью правительства, в последние четыре года на внедрении сказались нехватка политической поддержки. Это привело к недостаточности политического надзора за внедрением и тому, что процесс не обеспечивал эффективного решения проблем управления в добывающем секторе. Несмотря на то, что в последние месяцы правительство продемонстрировало возобновление инициативы и вовлечения, и следует отметить, что оно инициировало обновление МГЗС, приняв на себя председательство в МГЗС и интегрировав национальный секретариат в Государственный Комитет, трудно сделать вывод, что правительство в полной мере, активно и эффективно вовлечено в разработку, внедрение, мониторинг и оценку процесса ИПДО в последние годы. Поэтому первоначальная оценка Международным Секретариатом состоит в том, что Кыргызская Республика достигла значимого прогресса в выполнении этого требования.

2.2 Вовлечение компаний (1.2)

Документирование прогресса

Несмотря на то, что Кыргызская Республика имеет значительные месторождения минеральных ресурсов и ведет значительную добывающую деятельность, порой агрессивные отношения, почти постоянно связанные с конфликтами между местными общинами и горнодобывающими компаниями в течение многих лет, продолжают заметно влиять на развитие горнодобывающего сектора и по-прежнему препятствуют инвестициям. Широко распространены настроения, направленные против горной добычи. Нехватка рабочих мест, отсутствие видимых выгод, обеспокоенность проблемами окружающей среды, отсутствие понимания того, как работает сектор, этническое многообразие и политическая повестка дня, включая в последние годы сильную националистическую риторику в отношении ресурсов вместе с частой сменой системы правового и нормативного регулирования в секторе, являются факторами, способствующими разжиганию противодействия горной добыче.

Компания Kumtor Gold Company, принадлежащая канадской Centerra Gold, является в Кыргызской Республике основным игроком в отрасли и обеспечивает приблизительно 8% ВВП страны, 65,6 %¹⁹ доходов от горной добычи и 45%²⁰ совокупного промышленного производства согласно Отчету ИПДО за 2014 год. Генеральное соглашение о золоторудном месторождении Кумтор было подписано в 1992 году между правительством, Кыргызской государственной группой «Кыргызалтын» и канадской корпорацией Cameco Corporation. Концессионное соглашение от мая 1993 г. предусматривало положения о налогах и правилах производственной деятельности. В течение нескольких лет месторождение Кумтор было большой темой для Кыргызской Республики. Согласно заявлениям Государственной комиссии по Кумтору, соглашение от 1992 г. было

¹⁹ Расчет был произведен на основе выверки доходов в отношении данных за 2014 год, полученных от горнодобывающих компаний для Отчета ИПДО за 2013-2014 гг. См. таблицу 21 на стр. 144 Отчета ИПДО за 2013-14 гг., <https://eiti.org/node/7778>

²⁰ Отчет ИПДО за 2013-14 гг., стр. 53, <https://eiti.org/node/7778>

подписано без тендера и противоречило Закону «О недрах», Закону «О концессиях», Закону «Об акционерных обществах»²¹ и т.д. Кроме того, разлив цианида²² в 1998 году разжег беспокойство общественности по поводу воздействия горной добычи на окружающую среду.

В апреле 2009 г. правительство подписало Соглашение о новых условиях с компанией Centerra Gold Inc., которым была расширена концессионная площадь компании Kumtor Gold Company, введен в действие новый налоговый режим и предусмотрен вклад в размере 1% от валового дохода в фонд поддержки развития Иссык-Куля²³. Новое соглашение вызвало новые дебаты касательно того, получает ли Кыргызская Республика справедливую долю²⁴. После длительного обсуждения изменений, которые необходимо было внести в соглашение с 2009 г., и в результате усиливающихся призывов к национализации рудника правительство не перезаключило новое соглашение и отказалось от проведения дальнейших переговоров в декабре 2015 года. В мае 2016 г. судом Кыргызской Республики компания Kumtor была оштрафована приблизительно на 100 млн. долл. США за нанесение ущерба окружающей среде, кроме того, еще один регулирующий орган подал против нее судебный иск на 230 млн. долл. США²⁵ и провел обыск в ее местном офисе. Несмотря на продолжение обсуждений, правительство выдало все требуемые разрешения²⁶ компании Kumtor Gold Company для обеспечения возможности беспрепятственной работы на золотоносном руднике до конца 2016 г.

В 2014 г. правительство начало работу над новой среднесрочной стратегией горной добычи для страны²⁷ и представило рекомендации, направленные, среди прочего, на улучшение инвестиционного климата. Также в мае 2014 г. был принят Закон «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О недрах"», упростивший правила выдачи лицензий и проведения тендеров²⁸. Правительство также инициировало дополнительные изменения в Закон, которые могли бы обеспечить ИПДО законодательную поддержку и ввести обязательную годовую отчетность компаний, но до настоящего времени такие усилия не увенчались успехом²⁹. Несмотря на недостаточную правовую поддержку, на данный момент крупнейшие налогоплательщики выражают готовность раскрыть свои платежи в целях ИПДО.

Участие и вовлечение отрасли в ИПДО было непоследовательным. Как отмечалось в исследовании институциональной структуры: «Функционирование бизнес-сообщества, за исключением компании Kumtor и ОАО "Кыргызалтын", было номинальным. Анализ протокола показывает, что представители горнодобывающих ассоциаций не были инициаторами и новаторами в своем секторе бизнеса в Наблюдательном Совете. С 2008 года появились новые ассоциации и компании, не участвовавшие в работе Наблюдательного Совета. Такие крупные и достаточно влиятельные организации, как Международный деловой совет (МДС), в котором есть Комитет по минеральным ресурсам, представленные функционирующими горнодобывающими компаниями, также не

²¹ Публичные слушания отчета Государственной комиссии по Кумтору, доступны [здесь](#).

²² http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2003/action3/docs/2003_3_09_cs4_en.pdf

²³ Отчет ИПДО за 2013-14 гг., стр. 119-120, <https://eiti.org/node/7778>

²⁴ <http://www.mining.com/centerra-gold-seeks-international-arbitration-for-dispute-with-kyrgyzstan/>

²⁵ <http://www.mining.com/kyrgyzstan-ratchets-up-dispute-against-canadas-centerra-gold/>

²⁶ <http://www.mining.com/kyrgyz-authorities-hand-centerra-gold-final-permit-to-keep-kumtor-mine-running/>

²⁷ http://mineconom.gov.kg/Docs/nedropolzovanie/Medium_and_Long_Term_Mining_Strategy_Eng_02042014.pdf

²⁸ Закон «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О недрах"», 24 мая 2014 г., Статья 30, пункт 10 о раскрытии бенефициарного права <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205298?cl=ru-ru>

²⁹ http://24.kg/ekonomika/25189_v_kyrgyzizstane_otchetnost_po_programme_initsiativyi_prozrachnosti_dobyivayushey_otrasli_stanet_obyazatelnoy/

являются членами Наблюдательного Совета и не участвуют в процессе ИПДО. Хотя многие государственные органы сегодня соглашаются и все больше привлекают к принятию решений эти организации, которые не представлены в Наблюдательном Совете, такие как МДС, СС КР, Жогорку Кенеш». (Исследование институциональной структуры, стр. 38).

Как отмечалось выше, правительство начало проводить изменение состава Наблюдательного Совета в начале 2016 года, и по состоянию на август 2016 г. в Наблюдательном Совете представлены компании Manas Resources/Zet-Explorer, Кыргызская горная ассоциация, «Кыргызалтын» — государственная компания, компания Kumtor Gold Company и представитель от Международного делового совета³⁰.

Недоступность членства в Наблюдательном Совете является не единственной причиной существующего непонимания ИПДО компаниями. Ничто не свидетельствует о постоянном диалоге или действиях по распространению ИПДО со стороны прежних членов Наблюдательного Совета, представлявших отрасль, или национального секретариата по отношению к широкому электорату отрасли. Кроме того, как явствует, недостаточная деятельность по распространению ИПДО и недостаточное вовлечение способствовали неверному пониманию требований ИПДО в более широких кругах отрасли. У некоторых представителей отрасли, опасаящихся дополнительных бюрократических формальностей, сложилось впечатление, что ИПДО предусматривает обязательный ежегодный финансовый аудит для всех компаний, что в настоящее время не требуется по законодательству Кыргызстана.

Несмотря на непостоянство поддержки со стороны широкого электората отрасли, протоколы заседаний Наблюдательного Совета подтверждают, что отрасль по большей части присутствовала на заседаниях Наблюдательного Совета и участвовала в обсуждениях (протоколы заседаний Наблюдательного Совета, 2013–2016 гг.). Из 402 компаний, рассматриваемых для целей отчетности в 2014 г.³¹, 136 компаний соответствуют порогу существенности в размере 1 млн. киргизских сомов [18621 долл. США], требуемому для участия в отчетности ИПДО. 47 из этих компаний не представили шаблоны отчетности. Причина их неучастия неясна. В соответствии с Отчетом ИПДО за 2013-14 гг. Независимый Администратор не смог найти некоторых компаний из-за смены адреса, прекращения производственной деятельности и т.д. (стр. 216).

Имеются лишь ограниченные подтверждения того, что компании участвовали в деятельности по распространению ИПДО или использовали данные из Отчета ИПДО. Согласно протоколу заседаний НС³² представители компаний в 2012 г. приняли участие в состоявшемся в Чаткальском районе семинаре по тенденциям сотрудничества между добывающими компаниями и местными общинами в рамках ИПДО. Семинар был направлен на укрепление доверия между местными общинами и добывающими компаниями. С точки зрения вовлечения в другие вопросы, такие как предоставление информации для законодательной реформы, связанной с ИПДО, отрасль, как явствует, одобрила материалы, предоставленные Наблюдательным Советом, но ничто не свидетельствует о том, что отрасль использовала свои более широкие связи и влияние для отстаивания таких изменений.

³⁰ До 2016 г. в качестве представителей отрасли в Наблюдательный Совет входили «Кыргызалтын», Kumtor, Кыргызская горная ассоциация, Ассоциация горняков и геологов и Ассоциация «Гильдия горняков».

³¹ Отчет ИПДО за 2013-14 гг., стр. 16, <https://eiti.org/node/7778>

³² Протокол заседания НС, 06 декабря 2012 г., доступен на русском языке, <http://www.geology.kg/images/IPDO/15.pdf>

Мнения заинтересованных сторон

Один государственный чиновник заявил, что компании раньше были против ИПДО, но сейчас их отношение улучшилось. Имело место много недоразумений и опасений, что ИПДО будет обременительной для компаний.

Представители гражданского общества жаловались, что компании были против ИПДО, включая компании, представленные в НС, которые открыто заявляли о своей позиции против ИПДО. Некоторые ОО выражали беспокойство, что МДС — одна из крупнейших в стране групп, лоббирующих интересы бизнеса — заявил, что ИПДО ему не нужна.

Один представитель компаний указал на то, что положение о налоговой тайне, которое ранее препятствовало предоставлению разукрупненной отчетности, было отменено в 2012 году, что способствовало возможности получения более подробных Отчетов ИПДО.

Один представитель добывающих отраслей заявил, что МДС выступал в поддержку ИПДО 10 лет назад, когда этот процесс только начинался и горнодобывающая деятельность была многообещающей. Тем не менее, с годами отношение изменилось, так как отрасль не увидела выгод от внедрения. Наоборот, ИПДО воспринималась как еще один бюрократический слой, дублирующий 3-4 других финансовых и прочих отчетности, которые компаниям и так уже необходимо было подавать в различные государственные организации ежемесячно, ежеквартально и ежегодно. Компании не понимали, почему правительство не может просто скомпилировать и опубликовать уже собранные правительством данные.

МДС также скептически воспринял обязательную отчетность ИПДО, увидев в ней бремя для многих мелких компаний. Добровольная отчетность ИПДО работала хорошо, поскольку крупнейшие компании, такие как Kumtor Operating Company и «Кыргызалтын», были готовы раскрыть свои платежи и имели потенциал для подготовки отчетов. Что касается мелких компаний, то инвесторы пытаются оптимизировать свои ресурсы, и, учитывая сложные времена для горной добычи, компании будут стремиться снизить любые затраты и уменьшить любую другую нагрузку.

Компании также заявили, что другие заинтересованные стороны часто высказывали аргументы в пользу внедрения ИПДО, но не представили подтверждений для обоснования их заявлений. Например, нет подтверждений того, что ИПДО помогала привлекать инвестиции. ИПДО не влияла на имидж Кыргызской Республики с точки зрения привлекательности для бизнеса. Отмечалось, что оценка воздействия ИПДО, возможно, помогла бы убедить компании в необходимости внедрения требований.

В конце концов, компании отмечали, что местные сообщества не имеют потенциала для понимания отчетов ИПДО. Представление общинам крупных цифр в Отчете ИПДО может еще больше навредить бизнесу, так как может вызвать рост протеста и недоверия среди местных правительств и общин. Инфографику и упрощенные отчеты следует разрабатывать и адаптировать под местные общины.

Первоначальная оценка

Несмотря на то, что в Кыргызской Республике отчетность ИПДО по закону не является обязательной, представляется, что нет никаких законодательных препятствий, которые бы мешали участию компаний в ИПДО. 89 крупнейших добывающих компаний в 2014 году добровольно

представляли отчетность в соответствии со Стандартом ИПДО. Несмотря на то, что эта цифра не включила в себя всех компаний, соответствовавших требованиям порога существенности, в нее, тем не менее, входят все крупные налогоплательщики в Кыргызской Республике.

Компании также участвуют в заседаниях Наблюдательного Совета, даже если представители отрасли могут активно не предоставлять исходную информацию для разработки, контроля и оценки процесса ИПДО. Несомненно, в бизнес-сообществе присутствует значительный скептицизм в отношении ИПДО и ограниченный интерес большинства компаний к участию в ИПДО. Тем не менее, как явствует, на практике это не оказывает значительного влияния на процесс отчетности ИПДО. Таким образом, первоначальная оценка Международным Секретариатом состоит в том, что Кыргызская Республика достигла удовлетворительного прогресса в выполнении этого требования. Тем не менее, правительству и Наблюдательному Совету рекомендуется принять меры для устранения проблем, вызывающих обеспокоенность отрасли, в частности, касательно дублирования отчетности и необходимости адаптации публикаций под разные аудитории.

2.3 Вовлечение гражданского общества (1.3)

Документирование прогресса

«Сектор гражданского общества в Кыргызской Республике является одним из сильнейших в Центральной Азии. Представители ОО взаимодействуют с правительством на национальном и местном уровне через многочисленные консультативные общественные советы в государственных министерствах и агентствах. В настоящее время в стране зарегистрировано более 14 880 общественных организаций (из них деятельность осуществляют лишь примерно 4 700), которые работают в широком спектре сфер, в том числе права человека, поддержка социально уязвимых групп населения, культура и искусство, здоровье, защита окружающей среды, молодежь и спорт, образование и пропагандистская работа (Международный центр по законодательству о некоммерческих организациях (ICNL), 2016)).

Консорциум НПО в ИПДО (далее — «Консорциум»), являющийся коалицией общественных организаций, активно участвующих в решении проблем управления природными ресурсами, был основан в 2004 году. Консорциум участвовал в процессе ИПДО с самого начала. В Консорциум входят 22 члена. Он обеспечивает работу шести региональных общественных приемных, целью которых является построение диалога и сотрудничества между местными органами власти, местными добывающими компаниями и общинами. Консорциум аффилирован с международной коалицией «Публикуй Что Платишь». НПО «Древо жизни»³³ осуществляет содействие и координирование организаций-членов, занимается мобилизацией финансирования, обеспечивает обучение в сфере наращивания потенциала и пропагандистскую работу. Также есть НПО, которые не входят в Консорциум, но заинтересованы и участвуют в процессе ИПДО. Недавно избранные в Наблюдательный Совет представители гражданского общества включают в себя следующие организации:

- НПО «Форум по официальной помощи развитию» <http://www.oda.kg/>

³³ НПО «Древо жизни» была основана в 2001 году для работы над проблемами окружающей среды, веб-сайт доступен на русском языке, <http://www.treelife.org.kg/index.php/en/about-us>

- Общественный фонд «Марендан», общественная приемная в районе Чон-Алай, Ошская область (член Консорциума)
- Общественный фонд «Наш Век»: <http://www.nashvek.kg/obshhestvennyj-fond-nash-vek/>
- Общественная приемная в Таласе (член Консорциума)
- Общественная организация «Партнерская группа «Прецедент» <http://precedent.kg/>

Свобода слова

Кыргызская Республика характеризуется как «частично свободная» в рейтингах «Свобода в мире», подготовленных организацией «Фридом Хаус»³⁴. Организация отмечает, что ситуация для гражданского общества ухудшилась в 2014 году в ответ на события в Украине, в том числе по таким проблемам, как свобода слова и свобода прессы. «В апреле 2014 г. парламент принял закон, вводящий уголовную ответственность за «ложную информацию, касающуюся преступлений и правонарушений» в СМИ с мерой наказания до пяти лет лишения свободы, что отменяет введенную в 2011 г. декриминализацию клеветы, согласно данным международных наблюдателей» («Фридом Хаус», 2016 г.)³⁵. По информации Международного центра по законодательству о некоммерческих организациях (ICNL), отсутствуют правовые препятствия для свободы слова и пропагандистской деятельности (Международный центр по законодательству о некоммерческих организациях (ICNL), 2016)).³⁶

Протоколы заседаний Наблюдательного Совета, годовые отчеты³⁷, пресс-релизы³⁸ и участие в мероприятиях³⁹ демонстрируют, что гражданское общество имеет возможность свободно высказываться о процессе ИПДО без ограничений или принуждения. Подтверждением этого являются критические статьи⁴⁰, обсуждения на онлайн-форумах⁴¹, открытые письма Президенту и правительству⁴², рекомендации властям и исследования, подготовленные организацией «Древо жизни» вместе с другими членами Консорциума⁴³ в отношении управления горнодобывающим сектором, в частности, касательно экологического аспекта горной добычи и золотоносного рудника Кумтор⁴⁴. Члены Консорциума ведут онлайн-форум⁴⁵ по проблемам, связанным с горнодобывающей отраслью, управлением природными ресурсами и внедрением ИПДО. Согласно Всемирному отчету за 2016 г. организации Human Rights Watch⁴⁶, некоторые журналисты «сталкиваются с вмешательством в их работу». Тем не менее, нет доказательств такого вмешательства, связанного с вопросами ИПДО, также нет доказательств самоцензуры или добровольно принимаемых ограничений в связи со свободой слова по вопросам ИПДО среди

³⁴ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/kyrgyzstan>

³⁵ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/kyrgyzstan>

³⁶ <http://www.icnl.org/research/monitor/kyrgyz.html>

³⁷ <http://eiti.org.kg/index.php/en/inc/136-soveteiti>

³⁸ <http://eiti.org.kg/index.php/en/news/100-eiti->

³⁹ <http://slovo.kg/?p=52267> ; <http://eiti.org.kg/index.php/en/news/118-2013-10-09-13-41-04>

⁴⁰ <http://treelife.org.kg/index.php/ru/national-eco-conference>

⁴¹ [Обсуждение на онлайн-форуме](#) по разукрупненной отчетности ИПДО,

⁴² Открытое письмо Президенту и правительству КР, <http://eiti.org.kg/index.php/en/news/107-2013-04-01-17-45-34>

⁴³ Открытое заявление по проекту «Кумтор» от членов Консорциума, <http://treelife.org.kg/index.php/ru/kumtor/37-2013-09-11-13-32-40>

⁴⁴ Исследование проекта «Кумтор» организацией «Древо жизни»? <http://treelife.org.kg/index.php/ru/kumtor/35-press-dvijenie-otval-kumtor>

⁴⁵ <http://forum.eiti.org.kg/>

⁴⁶ Отчет Human Right Watch за 2016 г., https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

организаций гражданского общества, имеющих значительную вовлеченность в ИПДО.

Деятельность

Касательно развития событий в отношении нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность НПО, Международный центр по законодательству о некоммерческих организациях (ICNL) предоставил следующий краткий обзор:

В 2013 г. также имела место деятельность, направленная на ограничение возможностей гражданского общества, включая внесение проекта Закона об отмывании денег, предусматривающего новые требования отчетности для ОО; проект Закона о незарегистрированных ОО, запрещающего незарегистрированные ОО; и проект Закона о государственной измене, предусматривающий возможность признать предателем любого человека, работающего с иностранцем. Тем не менее, эти инициативы были отклонены благодаря информационно-пропагандистской деятельности ОО. В 2014 году группа парламентариев предложила проект Закона об иностранных агентах, аналогичного так называемому российскому Закону «Об иностранных агентах». Этот проект закона был принят Парламентом в первом чтении, но все еще не был принят во втором и третьем чтениях. Еще до официального представления проекта Закона об иностранных агентах Парламенту было очевидно, что некоторые политики не доверяют общественным организациям, подозрительно относятся к иностранному финансированию и готовы ограничить иностранное финансирование. Последние годы характеризовались многочисленными нападениями СМИ на ОО, а также проведением публичных кампаний активистами, призывающими к принятию дискриминационных проектов законов, ограничивающих деятельность финансируемых иностранцами ОО, особенно тех, которые работают в сфере демократизации.

Несмотря на эти негативные тенденции, в мае 2014 года Президент подписал новый Закон «Об общественных советах государственных органов». Этот закон гарантирует формирование органов консультирования граждан во всех государственных органах и значительно улучшает механизмы их работы и отбора их членов. Это было положительным событием для гражданского общества. В сентябре 2014 года в соответствии с новым Законом «Об общественных советах государственных органов» была избрана Комиссия по отбору, отвечающая за формирование новых общественных советов государственных органов. По состоянию на сентябрь 2015 г. Комиссия по отбору сформировала 29 из 36 общественных советов.

12 мая 2016 г. Кыргызский Парламент проголосовал по проекту закона, ранее известного как «Закон об иностранных агентах (Закон об ИА)». 46 членов Парламента проголосовали за проект Закона об ИА, а 65 членов Парламента проголосовали против него. Следовательно, проект Закона об ИА был отклонен, и в соответствии с порядком работы Парламента он может быть повторно представлен в Парламенте только через 6 месяцев. Тем не менее, гражданское общество надеется, что это будет конец для проекта Закона об ИА.

(Международный центр по законодательству о некоммерческих организациях (ICNL), 2016)).

Ничто не указывает на правовые, нормативные, административные или практические препятствия, влияющие на способность гражданского общества участвовать в процессе ИПДО.

Объединения

Как отмечалось выше, участие гражданского общества в ИПДО координировалось главным образом через Консорциум. НПО, не входящие в Консорциум, также участвуют в ИПДО и были представлены в Наблюдательном Совете. Тем не менее, в последние годы не было значительных изменений в участии гражданского общества в Наблюдательном Совете. Исследование институциональной структуры показало, что «Согласно результатам исследования большое число респондентов выразило недовольство участием гражданского общества в процессе. После проведения личных встреч и обсуждений в группах мы узнали, что неудовлетворенность связана с недостаточной ротацией представителей гражданского общества в Наблюдательном Совете с 2008 года. Отсутствует процедура переизбрания членов Наблюдательного Совета. Организации или просто активисты гражданского общества не могут быть представлены в составе Наблюдательного Совета». (Исследование институциональной структуры, стр. 21). В 2016 году выборы новых представителей гражданского общества в Наблюдательный Совет привели к избранию двух членов Консорциума и трех представителей, не являющихся членами Консорциума.

Консорциум в настоящее время насчитывает 22 организации-члена⁴⁷, представляющих все добывающие регионы Кыргызской Республики и осуществляющих деятельность в различных сферах, таких как экология и защита окружающей среды, управление природными ресурсами, прозрачность бюджета и права человека. Целями Консорциума является повышение общественной осведомленности касательно внедрения ИПДО, управления природными ресурсами и доходами от их добычи; адаптация опыта и обмен опытом других стран касательно ИПДО и сотрудничества многих заинтересованных сторон; выработка платформы для диалога между гражданским обществом, правительством, СМИ, членами Парламента и компаниями с целью формирования общего понимания и предоставления рекомендаций касательно прозрачного и ответственного управления горнодобывающими отраслями⁴⁸. Консорциум в настоящее время координируется финансирующей его НПО — Центром человеческого развития «Древо жизни». Координатор Консорциума назначается во время общего собрания. Центр «Древо жизни» был назначен в 2011 году и с этого времени остается главным координирующим органом и центром контактов с международными организациями, такими как ПЧП. Главные вопросы управления обсуждаются и утверждаются во время общих собраний Консорциума. Последнее общее собрание состоялось в 2013 году⁴⁹, и с этого времени секретариат Консорциума, состоящий из шести общественных приемных⁵⁰ и «Древа жизни», отвечал за принятие решений, связанных с Консорциумом. Консорциум стал аффилирован с ПЧП⁵¹ в 2013 г. и после семинара ПЧП по самооценке в Иссык-Куле разработал стратегический план⁵², сосредоточенный на усиленной коммуникации и вовлеченности молодежи. Что касается членства, то любая заинтересованная НПО может заполнить форму заявки и отправить ее в Центр «Древо жизни». Решение касательно членства может быть принято

⁴⁷ Страница Консорциума НПО в Facebook [здесь](#).

⁴⁸ [Страница в Facebook](#) Консорциума НПО.

⁴⁹ <http://eiti.org/kg/index.php/en/news/100-eiti->

⁵⁰ Общественные приемные были созданы Консорциумом НПО в 2012 г. и являются открытыми информационными офисами в добывающих регионах, обеспечивающими поддержку местным гражданам в вопросах их прав, связанных с добывающими отраслями и местным управлением. Они нацелены на сокращение количества конфликтов и диалог между многими заинтересованными сторонами.

⁵¹ <http://www.publishwhatyoupay.org/members/kyrgyzstan/>

⁵² Стратегический план Консорциума НПО доступен на ресурсе Документы Google.

секретариатом Консорциума и не требует утверждения общим собранием. Исходя из консультаций с заинтересованными сторонами, Консорциум планирует провести заседание до конца 2016 года и пересмотреть свой состав членов и стратегию. В последние два года Консорциум сталкивался с серьезными трудностями финансирования, которые, по мнению электората, удерживали членов Консорциума от более активного участия в ИПДО.

Коммуникация среди членов Консорциума осуществляется через сервер рассылки, координируемый Центром «Древо жизни». Коммуникация между членами Консорциума и другими представителями гражданского общества может осуществляться через рассылку и онлайн-форум <http://forum.eiti.org.kg/>, на котором любой может открыть тему на русском или киргизском языке. Представители местных общин и активисты особенно поощряются принимать участие в онлайн-дискуссиях и ставить на обсуждение местные случаи и проблемы, связанные с горнодобывающей отраслью. В дополнение к этому НС имеет обширный список рассылки для широкого круга заинтересованных сторон, которые могут принимать участие в обсуждениях без права голоса. Консорциум включил в этот список другие НПО, спонсорские организации и СМИ.

Проходят частые контакты с международными группами, такими как «Публикуй Что Платишь» и ИУПР, главным образом через Центр «Древо жизни», который опять же делится всей информацией и обновлениями с членами Консорциума и обеспечивает открытый доступ к информации через свою страницу в Facebook и форум. Ничто не свидетельствует о том, что какие-либо каналы коммуникации ограничиваются или что члены групп Наблюдательного Совета от гражданского общества сталкиваются с ограничениями в отношении сотрудничества с более широким гражданским обществом.

Вовлечение

Гражданское общество вовлечено в разработку, внедрение, контроль и оценку ИПДО через участие в заседании Наблюдательного Совета, форумах ОО, публичных слушаниях, конференциях, мероприятиях по распространению информации и т.д.

Протоколы заседаний Наблюдательного Совета⁵³ указывают на активное вовлечение в течение нескольких лет. Протоколы заседаний НС подтверждают, что члены от гражданского общества в полной мере вносят вклад в процесс ИПДО и предоставляют исходную информацию для процесса ИПДО, а именно обсуждений касательно рабочего плана и связанной с этим деятельности, охвата процесса отчетности ИПДО⁵⁴, утверждения Отчетов ИПДО, ежегодной самооценки процесса ИПДО посредством годовых отчетов о ходе работы,⁵⁵ Валидации и т.д., гражданское общество регулярно участвует в заседаниях Наблюдательного Совета, специальных рабочих группах и других мероприятиях ИПДО⁵⁶, и что мнения его представителей учитываются и документируются в протоколах заседаний НС.

Тем не менее, в Исследовании институциональной структуры задокументирован ряд проблем с вовлечением гражданского общества в Наблюдательный Совет: «Несмотря на отсутствие

⁵³ Протоколы заседаний Наблюдательного Совета, доступны в режиме онлайн на веб-сайте ГАГМР на русском языке, <http://geology.kg/index.php/pi/pi-5>

⁵⁴ Обсуждение охвата отчетности ИПДО для компаний, протокол заседания НС, 25 марта 2015 г., доступно на русском языке <http://www.geology.kg/images/IPDO/22.pdf>

⁵⁵ Протокол заседания НС, 12 июня 2014 г., доступен на русском языке, <http://www.geology.kg/images/IPDO/20.pdf>

⁵⁶ <http://slovo.kg/?p=52267>

препятствий для существования и внедрения идей в Наблюдательном Совете, гражданское общество не воспользовалось в полной мере своими полномочиями. Личные отношения между членами от гражданского общества привели к трудностям для формирования единой позиции в Наблюдательном Совете. В течение примерно двух лет два члена из пяти не посещают заседания Наблюдательного Совета, при этом один из них вообще утратил интерес, а вторая организация бойкотирует заседания Наблюдательного Совета. Тем не менее, они по-прежнему считаются номинальными членами Совета из-за отсутствия процедуры исключения членов из НС» (стр. 37).

Консорциум НПО объяснил в своих комментариях к исследованию, что ограниченное участие было вызвано ограниченным финансированием⁵⁷. Протоколы заседаний Наблюдательного Совета⁵⁸ подтверждают, что гражданское общество упоминало о проблемах финансирования и вытекающих из этого ограничениях для общего вклада в процесс. Тем не менее, несмотря на эти ограничения в финансировании, гражданское общество продолжило вести онлайн-форум по ИПДО и работать в шести общественных приемных с целью распространения отчета ИПДО и повышения потенциала на местах⁵⁹. Неясно, есть ли у Консорциума планы по устранению таких ограничений.

С точки зрения потенциала для участия в ИПДО гражданское общество не сталкивалось с какими-либо ограничениями и принимало активное участие в заседаниях НС, рабочих группах и тренингах. Согласно протоколу заседания НС от 12 июня 2014 г.⁶⁰, один представитель ОО был назначен членом конкурсной комиссии для избрания НА для Отчета ИПДО за 2013-14 гг. Рабочий план на 2016 г.⁶¹ содержит раздел о наращивании потенциала для многих заинтересованных сторон, включающий в себя региональные тренинги для гражданского общества, работающего с добывающими отраслями. По информации представителей от гражданского общества в НС из регионов, расходы на переезд для визита в Бишкек с целью участия в заседаниях НС им возместил национальный секретариат в конце 2015 года.

Доступ к принятию государственных решений

Существует несколько примеров того, что у гражданского общества есть возможность использовать процесс ИПДО, чтобы инициировать общественные дебаты через общественные мероприятия, практические семинары и конференции и информировать общественность о процессе ИПДО и результатах. Например, Консорциум НПО ведет онлайн-форум⁶² с целью обеспечения общественных дебатов и обсуждений по управлению природными ресурсами, информирования об ИПДО и распространения отчетов и связанных с ними данных, а также инициирования рекомендаций правительству касательно изменения законодательства и т.д. Веб-сайт форума доступен на киргизском и русском языках, что позволяет пользователям из регионов, не говорящим на русском языке, активно участвовать в обсуждениях.

У представителей гражданского общества есть возможность участвовать в анализе и отстаивании

⁵⁷ Письмо Калии Молдогазиевой в адрес национального секретариата и членов НС с комментариями к Исследованию институциональной структуры от 26 января 2016 г., доступно на русском языке.

⁵⁸ Протокол заседания НС, 31 марта 2016 г., доступен на русском языке.

⁵⁹ Отчет гражданского общества о достижениях в процессе ИПДО доступен на русском языке здесь:

<http://eiti.org/kg/index.php/en/inc/136-soveteiti>

⁶⁰ Протокол заседания НС, 12 июня 2014 г., доступен на русском языке, <http://www.geology.kg/images/IPDO/20.pdf>

⁶¹ Рабочий план на 2015 год по внедрению ИПДО в Кыргызской Республике, пункт 5.3, стр. 3.

⁶² <http://forum.eiti.org/kg/>

решения проблем, связанных с природными ресурсами⁶³, а также влиять на общественную политику. Вот некоторые примеры:

- В ноябре 2015 года ЦЧР «Древо жизни» и несколько членов Консорциума направили письмо Правительству с предложением касательно продвижения электронной отчетности ИПДО в Кыргызстане⁶⁴.
- В 2013 году ЦЧР «Древо жизни» при поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан» провел Национальный форум, сформулировав рекомендации по различным вопросам, связанным с добывающим сектором, включая создание региональных фондов поддержки развития; горнодобывающие компании должны предоставить определение термина «социальный пакет» и на что должны расходоваться эти средства; также обязательная подготовка социальной и экологической оценок горнодобывающей деятельности. Эти рекомендации были направлены в Министерство экономики, ГАГМР и Администрацию Президента⁶⁵.
- С 2008-2011 гг. ЦЧР «Древо жизни» и члены Консорциума выступали за разукрупненную отчетность ИПДО. Это было сделано посредством письма Правительству Кыргызской Республики и на всех мероприятиях, конференциях и т.п. С 2012 г. отчеты ИПДО в Кыргызстане публиковались не по отрасли в целом, а в отдельности по компаниям⁶⁶.

Мнения заинтересованных сторон

Что касается возможности ОО выражать мнения касательно ИПДО, гражданское общество подтвердило, что оно не сталкивалось с ограничениями и не боится открыто выражать свое мнение. Отмечалось, что это может быть немного иначе в регионах, где иногда мог иметь место подкуп жителей деревень, чтобы они молчали, но это не было связано с ограничением свободы слова со стороны правительства. Представитель ОО привел пример заседания, на которое были приглашены представители гражданского общества наряду с государственными должностными лицами старшего ранга, и все поощрялись высказать свое мнение.

Еще один представитель ОО прокомментировал, что журналисты имеют свободу слова и нет запрещенных тем. Присутствовала более широкая проблема отсутствия независимых СМИ в том отношении, что средства массовой информации часто оплачивались компаниями или принуждались правительствами к продвижению определенных вопросов. Внутри средств массовой информации присутствует определенная цензура, обусловленная скорее желанием привлечь финансирование, чем страхом репрессий.

Один журналист подтвердил, что СМИ свободны и что нет запрещенных тем. С другой стороны, журналисты часто воспринимают добывающие отрасли как средство для зарабатывания денег, и в случае с компанией Kumtor как правительство, так и компания склонны платить за критику и похвалу. Это вызвало недоверие к СМИ со стороны граждан.

Представитель гражданского общества заявил, что ситуация по НПО значительно изменилась после второй революции. В 2009 году гражданское общество выступало за прозрачность контрактов, но

⁶³ Годовой отчет Кыргызстана о ходе работы за 2015 год, стр. 33, <http://www.geology.kg/images/IPDO/ot/2.pdf>

⁶⁴ Письмо членов Консорциума правительству КР касательно онлайн-отчетности, 02 декабря 2015 г. Доступно на русском и английском языках.

⁶⁵ Рекомендации Консорциума НПО правительству касательно региональных фондов поддержки развития от 26 августа 2013 года, доступны на русском и английском языках.

⁶⁶ Открытое обсуждение по разукрупненной Отчетности ИПДО на [форуме](#)

компании и правительство отказали. После этого гражданское общество организовало мирную демонстрацию, которая привела к аресту пяти человек. Сегодня это было бы немыслимо. По информации этого представителя гражданское общество не сталкивается с какими-либо ограничениями и может свободно выражать свое мнение, в том числе в СМИ.

Что касается возможности свободной работы в отношении ИПДО, то представители гражданского общества заявили, что у них нет никаких проблем. Отмечалось, что подтверждением этого явилось то, что Закон «Об иностранных агентах», который была попытка принять в 2015 году, был отклонен. Нет признаков того, что правительство предпримет еще одну попытку принять этот закон, так как это, по всей вероятности, вызовет общественное недовольство и напряженность.

Представители гражданского общества заявили, что отсутствуют ограничения свободы ассоциаций. Они свободно работают с любыми членами гражданского общества на национальном, региональном и международном уровне, а также с другими заинтересованными сторонами.

Что касается участия ОО в ИПДО, представители гражданского общества указали на их активную вовлеченность в составление рабочего плана и годового отчета о проведенной работе в качестве примеров наличия у них возможности принимать участие. Несмотря на необходимость наращивания потенциала, гражданское общество также берет на себя ответственность за организацию тренингов, таких как недавно проведенный тренинг по бенефициарному участию. Касательно способности гражданского общества вносить вклад в формирование общественной политики, представитель гражданского общества привел пример кампании ОО, связанной с золотомедным месторождением Андаш в Таласской области. ГАГМР подготовило «государственную экологическую экспертизу» на основе оценки экологического воздействия на окружающую среду, сделав заключение, что проблемы отсутствуют и проект может быть осуществлен. Тем не менее, разработка этого месторождения вызывала обеспокоенность у местных общин. Во-первых, месторождение находится всего в 500 м от деревни. Все машинное оборудование, которое бы использовалось для горной добычи, должно было бы пересекать местное кладбище, которое считается святым местом для жителей деревни. Во-вторых, согласно исследованиям местных экспертов, данный проект может серьезно повлиять на лес и фауну, а также виды, находящиеся под угрозой исчезновения. На основе этого представители местных общин, НПО и международные эксперты провели совместную работу над «общественной экспертизой» и сделали вывод, что проект не следует осуществлять. В результате Парламент решил приостановить проект, пока не будут собраны дополнительные факты.

Еще один представитель гражданского общества отметил, что ОО часто предоставляли исходную информацию и предложения для процессов формирования политики. Несмотря на то, что эти предложения не всегда учитывались или принимались во внимание, причиной этого было в основном то, что предложения гражданского общества недостаточно хорошо согласовывались, например, с видением отдельных парламентариев, и иногда гражданское общество недостаточно хорошо работало над лоббированием и влиянием на соответствующих людей.

Первоначальная оценка

Такие подтверждения, как протоколы заседаний Наблюдательного Совета и беседы с заинтересованными сторонами демонстрируют, что гражданское общество участвует в разработке, внедрении, контроле и оценке процесса ИПДО. В последние годы ограниченность финансирования повлияла на участие гражданского общества, оказав воздействие, в частности, на технические

возможности и интерес гражданского общества, например, к участию в вопросах отчетности ИПДО. Нет подтверждений того, что ОО пытались решить эту проблему. Гражданское общество также играло активную роль в распространении ИПДО и усилиях по продвижению общественных дебатов, особенно на региональном уровне. Кроме того, понятно, что имеются благоприятные условия для участия гражданского общества в ИПДО, хотя недавние попытки законодательных изменений указывают на необходимость постоянного мониторинга настроений гражданского общества. Первоначальная оценка Международным Секретариатом заключается в том, что Кыргызская Республика достигла значимого прогресса в выполнении этого требования.

2.4 Управление и функционирование МГЗС (1.4)

Документирование прогресса

Состав МГЗС и членство в ней:

Первая многосторонняя группа заинтересованных сторон в Кыргызской Республике была создана в 2004 году и состояла из правительственного комитета высокого уровня, которому оказывал поддержку технический консультативный совет.⁶⁷ После этого в 2008 году она была реструктурирована с созданием многостороннего Наблюдательного Совета (НС) заинтересованных сторон, задачей которого было контролировать внедрение ИПДО.⁶⁸ Дальнейшие изменения состоялись после революции в 2010 г.⁶⁹ Наблюдательный совет в настоящее время работает над внесением изменений в Постановление от 2010 г.⁷⁰

В нынешний Наблюдательный Совет входят шесть членов от правительства, в том числе Дуйшенбек Зилалиев — Директор Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам (ГАГМР), который также является Председателем НС, и Уланбек Рыскулов — заместитель Директора ГАГМР, являющийся заместителем Председателя НС. Другие члены НС от правительства являются представителями от Министерства финансов, Национального статистического комитета, Государственной налоговой службы и Таможенного комитета. Отрасль представлена пятью членами: Manas Resources/Zet-Explorer, Кыргызская горная ассоциация, государственная компания «Кыргызалтын», Международный деловой совет и Kumtor Gold Company. Гражданское общество имеет пять представителей: «Форум по официальной помощи развитию», НПО «Марендан», представитель Консорциума ИПДО от Таласа, общественный фонд «Меридиан» и «Партнерская группа «Прецедент». В соответствии с недавно пересмотренными ТЗ в состав НС должны входить пять представителей и два замещающих лица от каждого электората. Тем не менее, учитывая, что ТЗ были утверждены только 30 июня 2016 г., НС еще не назначил замещающих лиц.

- Номинация представителей правительства

Постановление № 317 от 2010 г. все еще определяет представительство правительства в НС, так как представители правительства назначаются по должностям/учреждениям. Следовательно, несмотря на то, что другие два электората изменили состав своих членов в начале 2016 г., электорат

⁶⁷ Постановление Правительства № 361, 14 мая 2004 г.

⁶⁸ Постановление Правительства № 382, 18 июля 2008 г.

⁶⁹ Постановление Правительства № 317, 8 декабря 2010 г.

⁷⁰ НС утвердил ТЗ для МГЗС на основе Стандарта ИПДО 2016, и Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования начал составлять новое Постановление, регулирующее надзор за ИПДО. Но правительству еще необходимо утвердить новое Постановление.

правительства еще не пересмотрел состав членов, кроме замены некоторых представителей правительства новыми представителями от тех же учреждений.

Исследование институциональной структуры указывает на то, что правительству следует привлечь Управление по делам промышленности, топливной энергетики и горной добычи при Правительстве Кыргызской Республики к участию в НС, учитывая доступ высокопоставленных государственных должностных лиц и их роль в координировании вопросов и разработке стратегий в секторе. В исследовании также рекомендуется привлечь к участию Министерство экономики, принимая во внимание его роль в формулировании и внедрении политик в горной промышленности, а также Государственное Агентство по делам местного самоуправления с целью поддержки распространения ИПДО на местном уровне (Исследование институциональной структуры, стр. 22).

- Номинация представителей гражданского общества

Как отмечалось в разделе 1.3 выше, в период с 2008 г. по апрель 2016 г. ротация членов НС от гражданского общества была ограниченной. В Постановлении № 317 от 2010 г. отмечается, что представители ОО в НС могут приглашать новых членов и переизбирать их простым большинством голосов каким-либо открытым и прозрачным способом и в соответствии с концепцией равного (численного) представительства в НС (Постановление № 317, приложение 2, §8). Неясно, были ли у гражданского общества свои правила для избрания и замены членов НС до 2016 г.

В ответ на исследование институциональной структуры состоялась номинация и выборы новых членов ОО в НС в период с марта по май 2016 г. Этот процесс был сопряжен с массой противоречий. Сначала ГАГМР 18 марта 2016 г. предложило представить новых представителей. Перед этим ГАГМР попросило компании и гражданское общество предоставить критерии номинации. Члены НС от гражданского общества предоставили следующие⁷¹ критерии:

- Наличие опыта работы в сфере прозрачности и подотчетности.
- Наличие понимания ИПДО и опыта в этой сфере работы.
- Наличие опыта установления контактов и эффективной коммуникации с местными общинами, подвергающимися воздействию горнодобывающей отрасли.
- Отсутствие конфликта интересов, то есть недопустимость получения финансирования от горнодобывающих компаний и / или отсутствие зависимости от правительства.

ГАГМР загрузило рекламу на свой веб-сайт и несколько других публичных порталов. По соглашению с гражданским обществом ГАГМР будет принимать заявки от гражданского общества. 29 марта ГАГМР получило всего шесть заявок от НПО, а именно от:

- Алымов Адылбек, ОО «Центр стратегии бюджетного процесса».
- Доолоткельдиева Асель, исследователь.
- Дыйканов Таалайбек, Институт развития общин и горнодобывающей промышленности.
- Темирбердиев Абдылда, Маредан.

⁷¹ Критерии избрания представителей гражданского общества, доступны на русском языке на файловом хостинге Google Диск.

- Токтакунов Нурбек, ОО «Партнерская группа «Прецедент»
- Мусабекова Динара, ФЕЦА

Неясно, оценивал ли кто-то эти заявки по исходным критериям.

31 марта НС провел заседание для утверждения новых членов от правительства, компаний и гражданского общества. Все 6 номинированных кандидатов от ОО выступили с вступительным словом о своей работе и провели сессию «вопрос-ответ» с членами НС, слагающими полномочия. Учитывая, что было номинировано шесть кандидатов от ОО, но для ОО было предусмотрено лишь пять мест от МГЗС, один из номинированных кандидатов от ОО, Алымов Адылбек, снял свою кандидатуру, чтобы уступить место ФЕЦА. Тем не менее, слагающие полномочия члены НС от ОО подняли вопросы касательно независимости деятельности ФЕЦА, заявив, что организация получает финансирование от добывающих компаний и не может представлять гражданское общество. ФЕЦА объяснил, что финансирование выделялось на социальный проект для молодежи и не связано с добывающими отраслями, хотя финансирование и предоставлялось компанией Kumtor. Тем не менее, слагающие полномочия члены НС от ОО выступили против членства ФЕЦА в НС, заявив, что они чувствуют давление, оказываемое со стороны правительства и компаний с целью принятия ими такого членства. Они покинули заседание НС, чтобы провести обсуждение только между представителями гражданского общества. Когда немногим позже заседание было возобновлено, Алымов Адылбек — кандидат, выдвинутый от ОО — восстановил свою кандидатуру, но потом в конце заседания снова ее снял.

Дебаты о членстве ФЕЦА в НС были продолжены в рамках переписки по электронной почте, в которой слагающие полномочия члены НС от ОО по-прежнему выступали против членства ФЕЦА. В ответ ФЕЦА предоставил письмо, демонстрирующее, что только 32% ее финансирования исходило от компании Kumtor Gold Company и было направлено на социальный проект для молодежи. Также ФЕЦА уточнил правовой статус ФЕЦА как НПО и объяснил, что организации необходимо проводить мобилизацию финансирования для всех своих проектов. Слагающие полномочия члены НС от ОО не были удовлетворены этим объяснением и по-прежнему заявляли, что у ФЕЦА присутствует конфликт интересов и он не может быть представлен в НС. Также они заявили, что с целью способствования процессу номинации ГАГМР изменило один из критериев выдвижения с «отсутствие конфликта интересов — то есть недопустимость получения финансирования от компаний и отсутствие зависимости от правительства» на «отсутствие конфликта интересов — то есть недопустимость получения финансирования на ИПДО от компаний и отсутствие зависимости от правительства».

В итоге ГАГМР поручило гражданскому обществу прийти к соглашению и представить список из 5 членов до 29 мая. Этой второй попыткой номинации членов гражданского общества в НС руководил координатор Консорциума НПО организация «Древо жизни», которая также была членом НС в течение последних пяти лет. Приглашение к номинации кандидатов было выдано 7 мая и содержало краткое описание ИПДО и 4 критерия, упомянутых выше. Приглашение к номинации кандидатов было передано 22 членам Консорциума НПО в ИПДО и нескольким аналогичным организациям. Также оно было загружено на веб-сайт форума Консорциума и веб-сайт ГАГМР. Заявки необходимо было подать в срок до 19 мая. Второй цикл собрал девять заявок, и все заявители были приглашены на открытое заседание гражданского общества. Согласно протоколу ОО от 22 мая 2016 г., присутствовали семь НПО, в том числе члены Консорциума,

слагающие полномочия представители ОО в НС и номинированные кандидаты от ОО в НС. Как представляется, на этом заседании члены Консорциума вместе со слагающими полномочия членами НС от ОО выбрали из заявителей пять членов НС. Два из них были членами Консорциума. Три других являются независимыми организациями с ограниченным опытом в добывающей отрасли и в темах, касающихся ИПДО.

Положение 3.5.b MoV, регулирующее деятельность Наблюдательного Совета, пересмотренное и согласованное в июне 2016 г., подчеркивает, что гражданское общество отвечает за «создание возможности для участия других заинтересованных общественных организаций, не являющихся членами Наблюдательного Совета, с целью усовершенствования процесса ИПДО». Исследование институциональной структуры указывает на то, что может быть полезно привлечь СМИ, академические и научно-исследовательские учреждения и профсоюзы к работе НС (Исследование институциональной структуры, стр. 21). Нет подтверждений того, что гражданское общество прилагало усилия к обеспечению широкого распространения ИПДО, в том числе новых субъектов, в рамках процесса номинации.

MoV не охватывает положения о необходимости для членов МГЗС от ОО быть с точки зрения своей деятельности и политически независимыми от компаний и правительства. Нет подтверждений того, что какой-то из нынешних членов НС имеет с точки зрения своей деятельности или политики связи с компаниями или правительством.

- Номинация представителей компаний

В Постановлении № 317 от 2010 г. отмечается, что представители компаний в НС могут приглашать новых членов и переизбирать их простым большинством голосов каким-либо открытым и прозрачным способом и в соответствии с концепцией равного (численного) представительства в НС (Постановление № 317, приложение 2, §8). Исследование институциональной структуры определило следующую проблему с представителями от отрасли в НС: «Анализ текущей структуры представителей бизнеса в Наблюдательном Совете показал, что из-за отсутствия системы ротации в Наблюдательном Совете в течение последних семи лет не было изменений. В течение этого времени в бизнес-сообществе произошло много изменений. В отрасли появились новые игроки, что повлияло на принятие решений в отрасли. Но до настоящего времени у них не было доступа к членству в Наблюдательном Совете. В результате большинство из них стало противниками внедрению ИПДО в Кыргызстане. Влиятельные организации, такие как МДС и Торговая палата, не представлены в Наблюдательном Совете, несмотря на то, что по всем важным вопросам Правительство и Жогорку Кенеш КР прислушиваются к мнениям этих деловых организаций (стр. 20)».

Международному Секретариату неизвестно об официальных процедурах или иных материалах, документирующих процедуры номинации и избрания в электорат компаний. Мнения представителей компаний касательно недавнего процесса номинации отражены ниже в разделе, описывающем мнения заинтересованных сторон. Остается неясным, состоялось ли фактическое голосование. Нет подтверждений вмешательства правительства в номинацию кандидатов от компаний.

Техническое задание:

Наблюдательный совет недавно утвердил новый Меморандум о Взаимопонимании⁷² в соответствии с рекомендациями, содержащимися в Исследовании институциональной структуры. МоВ был составлен ГАГМР на основе рекомендаций, содержащихся в Исследовании институциональной структуры, после этого откорректирован рабочей группой НС и утвержден 30 июня 2016 г.

В МоВ описаны роли, обязанности и права Наблюдательного Совета, а также указано требование к НС осуществлять надзор за процессом отчетности ИПДО, а именно согласование Технического задания для Независимого Администратора, надзор за назначением Независимого Администратора и утверждение отчетов ИПДО, а также утверждение годовых рабочих планов и Годовых отчетов о ходе работы (МоВ 2016 г., пункт 2.1, стр. 2-3). Пункт 3.1 МоВ требует от членов НС наличия у них возможностей для выполнения своих обязанностей. Пункт 2.1 устанавливает обязанность осуществлять эффективное распространение ИПДО через СМИ, веб-сайты, электронную почту и другие средства. В пункте 3.3 заявлено, что члены НС отвечают за поддержание связей со своими электоратами.

Следующие положения описывают внутренние правила и процедуры для Наблюдательного Совета:

- В пунктах 6.1-6.6 описана организация заседаний НС и указано, что Наблюдательный Совет должен проводить заседания не реже одного раза в квартал, но при необходимости заседания могут проходить чаще; что любой член НС может потребовать провести внеочередное заседание; правила предоставления повестки дня заседаний, а также распространения и опубликования протоколов заседаний⁷³. Любой член НС может вынести любой вопрос на обсуждение (пункт 6.6).
- В пункте 6.9 объясняется, что решения принимаются путем консенсуса, и члены Наблюдательного совета должны принимать все меры для того, чтобы обеспечить консенсус. Тем не менее, также отмечается, что при необходимости голосования решения будут приниматься квалифицированным большинством, требующим поддержки двух третьих голосов всех участвовавших в голосовании, и такое большинство должно включать в себя как минимум одну треть голосов, отданных членами от каждого электората — правительства, компаний и гражданского общества. Пункт 7 устанавливает правила кворума.
- В пункте 5 описаны правила членства в НС (включая количество представителей и замещающих лиц от каждого электората), признающие право компаний и гражданского общества назначать своих собственных представителей, менять своих представителей, направляя письмо в национальный секретариат, а также право отказаться от членства в НС. Члены могут выполнять свои обязанности в течение двух сроков, при этом каждый срок имеет продолжительность 3 года (пункт 5.2-5.3). Пункт 6.9 разрешает наблюдателям посещать заседания МГЗС без права голоса.

⁷² Меморандум о взаимопонимании был составлен при консультациях со всеми заинтересованными сторонами Государственным агентством по геологии и минеральным ресурсам и рабочей группой, созданной из членов НС. МоВ был утвержден в июне, доступен на русском языке.

⁷³ Протоколы заседаний НС должны быть загружены через интернет на сайт www.geology.kg не позднее, чем в течение 21 дня после проведения заседания.

- Пункт 2.1 предусматривает политику раскрытия информации в случаях, когда «члены Наблюдательного Совета привлекают финансовую и прочую поддержку для осуществления деятельности, связанной с внедрением ИПДО — в дополнение к тому, что регулируется МоВ». Несмотря на то, что в этом пункте четко не указано, что члены НС должны раскрывать информацию о суточных выплатах, требуется определенный уровень финансовой прозрачности членов. МоВ также указывает на Кодекс поведения ИПДО и гласит, что члены НС соглашаются его соблюдать (пункт 8.3).
- Пункт 7 МоВ определяет роли и обязанности национального секретариата.

МоВ был подготовлен недавно, и еще слишком рано, чтобы оценивать, соблюдает ли его Наблюдательный Совет.

Как было задокументировано в исследовании институциональной структуры, до 2016 г. управление НС было предметом беспокойства. Исследование показало, что НС функционировал без руководящих документов, таких как меморандум о взаимопонимании или ТЗ. Единственным руководящим документом было Постановление № 317 от 2010 г., содержащее краткие ТЗ для НС с описанием общих положений. В нем были указаны права и функции членов НС, однако обязанности членов от каждого электората не были определены. Кроме того, согласно исследованию институциональной структуры несколько положений постановления на практике не соблюдались (Исследование институциональной структуры, стр. 29). Согласно ТЗ НС должен проводить заседания не менее четырех раз в год, однако в среднем заседания проводились лишь три раза в год. Представители правительства не посещали заседаний НС, а делегировали эту ответственность чиновникам более низкого ранга. Председатель НС не посещал заседаний, а делегировал эту ответственность национальному секретариату. В итоге ТЗ не предусматривали подробных процедур для работы НС.

Мнения заинтересованных сторон

Состав МГЭС и членство в ней

Государственные должностные лица объяснили, что Постановление 317 от 2010 г. все еще в силе и определяет, какие государственные учреждения должны быть представлены в НС. Указанные в Постановлении государственные организации сами решают, кто должен быть их представителями. Как правило, это должностное лицо старшего ранга, такое как заместитель министра, которое официально указывается в качестве члена НС, и это должностное лицо старшего ранга, как правило, представлено на собраниях лицом, ответственным за отдельную техническую сферу, касающуюся отчетности ИПДО. Что касается недавнего процесса номинации, то ГАГМР в начале этого года подготовило письмо с просьбой к государственным организациям номинировать кандидатуры новых представителей от своих учреждений. Представители правительства заявили, что количество представителей от правительства достаточно, так как основные органы представлены.

У компаний был предусмотрен простой процесс избрания длительностью одну неделю. Тем не менее, когда у представителей компаний спросили о процессе избрания, представители компаний были непоследовательны в описании этого процесса. Один представитель компаний объяснил, что процесс номинации и избрания осуществляется при поддержке Комитета по минеральным ресурсам Международного делового совета (МДС), объединяющего нефтегазовые и горнодобывающие компании. Компании свободны в номинировании любого кандидата. После

получения номинаций Комитет передает список из 5 или 6 номинированных кандидатов на сервер рассылки для онлайн-голосования. Избирается пять кандидатов. Тем не менее, избрание пассивно, и многие компании против ИПДО. Представитель компаний заявил: «В последние три года бизнес не поддерживал ИПДО. В 2015-2016 гг. мы [компания] обсуждали эту проблему, и, если честно, мы не понимаем ИПДО и зачем она нам нужна. По этой причине избрание членов НС было очень пассивным». По мнению еще одного представителя от компаний, бизнес представлен в Наблюдательном Совете надлежащим образом, а избранные члены активны и в целом понимают важность внедрения ИПДО.

Еще один представитель компаний рассказал нам о процессе номинации несколько иное, отметив, что МДС рекомендовал трех кандидатов, включая представителя от компании Kumtor Operating Company в НС, тогда как Горная ассоциация и «Кыргызалтын» номинировали своих представителей.

Один представитель гражданского общества признал, что есть определенные проблемы с избранием кандидатов от гражданского общества. Первый цикл номинации в феврале 2016 г. поднял вопросы касательно конфликта интересов, и в целом гражданское общество не было довольно процессом избрания. Поэтому во втором цикле избрания, состоявшемся в мае 2016 г., было избрано 5 членов от ОО, которые в настоящее время работают в НС. Считается, что представители гражданского общества активны и надлежащим образом представлены в НС.

Еще один представитель гражданского общества жаловался, что в процессе избрания представителей от ОО гражданское общество ощущало давление и вмешательство со стороны правительства и компаний, так как они открыто поддерживали одного номинированного кандидата от гражданского общества.

Что касается приглашения широких кругов гражданского общества к участию в НС, то один представитель ОО заявил, что приглашение к участию в процессе избрания не распространялось в широких кругах и открыто, и оно осталось среди членов Консорциума НПО. Отсутствовало руководство для электората, а процесс избрания представителей гражданского общества не был согласован с более широкими кругами гражданского общества. Считалось, что номинация и избрание сосредоточено в руках немногих, при этом другие НПО были исключены из процесса. Более того, было отмечено, что избранные члены от гражданского общества не соответствовали всем критериям избрания, таким как опыт в сфере налаживания связей и мобилизации финансирования.

Еще один представитель ОО заявил, что приглашение к номинации было распространено через список НПО, включающий в себя около 800 НПО, а также было размещено в новостях и на веб-сайте ГАГМР. В объявлении были указаны критерии отбора кандидатов. От заявителей также требовалось подать резюме и не менее двух рекомендательных писем. После истечения срока подачи заявок некоторые соискатели были приглашены на собеседование. Было неясно, сколько человек подали заявки и все ли заявители проходили собеседование. Собеседования проводились четырьмя действующими членами НС от ОО. В ходе собеседования соискателям задавали вопросы, такие как мотивация для работы над ИПДО, предыдущий опыт с ИПДО, связи в регионе и конфликт интересов. 24 мая они получили письмо, подтверждающее, что по их заявкам было принято положительное решение. Эта информация также получила более широкое распространение в сети ОО.

Один из недавно избранных представителей ОО прокомментировал, что этот процесс можно будет

улучшить в будущем, например, приглашением на более обширное заседание гражданского общества с целью надлежащим образом объяснить процесс ИПДО, а также роль и обязанности гражданского общества в ИПДО и в НС.

Опрошенные представители гражданского общества заявили, что им неизвестны конфликты интересов или другие проблемы, влияющие на рабочую и политическую независимость членов НС, являющихся представителями ОО.

Один представитель бизнес-сообщества прокомментировал, что процесс отбора членов от гражданского общества занял у НС много времени. Было неясно, почему обсуждение общественными организациями избрания их членов состоялось во время заседания НС и задержало других заинтересованных сторон на 1,5 часа.

Также некоторые прежние члены НС отметили, что НС сейчас состоит главным образом из новых членов, имеющих ограниченное понимание ИПДО и потенциала. Полная ротация членов НС без передачи наработанного опыта новому составу членов считается ненадлежащей практикой.

ТЗ МГЗС и функционирование Наблюдательного Совета

Новые представители в НС от гражданского общества заявили, что роли и обязанности членов НС обсуждались на первом заседании НС и что они были описаны в недавно принятом МоВ НС. Гражданское общество еще не согласовало механизм для взаимодействия с его более широким электоратом и признало, что предыдущие члены НС от ОО не разработали структурированного способа проведения консультаций и привлечения более широкого электората гражданского общества. Один представитель ОО признал, что гражданскому обществу необходимо выработать стратегию и выдвигать кандидатов до проведения заседаний НС.

Что касается организации заседаний НС, то некоторые новые представители гражданского общества отметили, что национальный секретариат часто просит их составить документы для НС, например, ТЗ для Независимого Администратора, и они заинтересованы в оказании помощи. Один прежний член НС от ОО прокомментировал, что в прошлом НС получал уведомление о заседании вместе со всеми документами от национального секретариата за две недели до заседания. Один представитель компании отметил, что коммуникация значительно улучшилась, а новый национальный секретариат открыт к сотрудничеству и опытен. Несколько представителей от компаний указали, что электронные сообщения с последней информацией и документами для одобрения всегда распространялись. Протоколы заседаний НС распространялись для комментариев и одобрения в течение двух недель после заседания. Представитель правительства заявил, что повестка дня и соответствующие документы передаются за неделю или несколько дней до заседания НС. Предыдущий состав национального секретариата хорошо выполнил свою работу, подготовив все документы заранее, и вместе с тем новый состав работает достойно. Другой государственный чиновник прокомментировал, что на каждом заседании НС ведется протокол, который обычно включает в себя список присутствующих. Те, кто не присутствовал, должны были направить объяснительную записку, и это было отражено в протоколе. Предыдущий национальный секретариат хорошо взаимодействовал с членами НС от правительства, и повестка дня с документами рассылалась заранее в форме бумажной копии.

Когда одного представителя гражданского общества спросили о процессе принятия решений, то он заявил, что НС пытался достичь консенсуса, но иногда проводил голосование. Иногда, если было

невозможно достичь консенсуса, принятие решения откладывалось. Один представитель компании отметил, что в прошлом принятие решений проводилось голосованием. Сначала НС одобрял повестку дня заседания, потом фиксировал кворум, состоявший из большинства членов НС. Каждый пункт повестки дня обсуждался, и по нему проводилось голосование. Национальный секретариат вел протокол, а глава секретариата подписывал его. Если заседание было важным, то протокол подписывался всеми членами НС. Что касается текущих процедур, то новый НС провел только одно заседание. Вне заседаний решения принимались по электронной почте при отсутствии возражений.

Один представитель национального секретариата заявил, что новый НС был очень активен. НС и Секретариат установили надлежащее понимание необходимости совместной работы в одном направлении. Также была достигнута решительная договоренность о том, что ГАГМР должно участвовать в процессе.

Несколько опрошенных заинтересованных сторон заявили, что считают наращивание потенциала одним из приоритетов.

Первоначальная оценка

Была сформирована многосторонняя группа заинтересованных сторон — Наблюдательный Совет — и недавно были предприняты заслуживающие одобрения действия по обновлению членов. Несмотря на то, что одна из ключевых государственных организаций — Управление природных ресурсов при Администрации Премьер-министра — не представлена в НС, это в определенной мере компенсируется тем, что Государственный комитет, отвечающий за внедрение ИПДО, недавно взял на себя ответственность за политику в горнодобывающем секторе в дополнение к обязанностям регулирования. Как явствует, НС включает в себя соответствующих и надлежащих субъектов от других групп заинтересованных сторон, хотя процесс обновления был несколько поспешным и не учитывал рекомендаций исследования институциональной структуры касательно рассмотрения вопроса включения членов Парламента, СМИ и научного сообщества в НС. Ни одна из заинтересованных сторон не выразила значительной обеспокоенности касательно нынешнего состава представителей заинтересованных сторон.

Несмотря на то, что ТЗ указывают на то, что гражданское общество и компании вольны справедливо выбирать своих членов в соответствии с их критериями, нет твердых правил и процедур для отбора и избрания кандидатов. Это особенно очевидно в отношении процесса избрания представителей гражданского общества. Несмотря на повторный запуск процесса номинации кандидатов от гражданского общества, есть несколько знаков вопроса в отношении того, как осуществлялся процесс. Хотя и предпринимались попытки разослать приглашение к номинации кандидатов более широкой группе гражданского общества, распространение ИПДО было ограниченным в период, предшествующий процессу номинации, и не предпринимались попытки собрать гражданское общество для обсуждения представительства ИПДО в НС и роли гражданского общества, а также согласовать руководящие принципы и процедуры для отбора кандидатов. Например, ФЕЦА не участвовал во втором цикле номинаций и заявил, что он был исключен из второго цикла номинаций. Неясно, как семь ОО, которые в итоге принимали решение касательно членства ОО в НС, получили свой мандат на проведение процесса избрания. Это вызывает обеспокоенность в отношении прозрачности и всеобъемлемости процесса номинации для гражданского общества. Наблюдательный Совет, возможно, пожелает быть более точным в отношении процедур избрания, в том числе в отношении того, как заменять членов НС во время срока выполнения полномочий.

Также может быть полезно провести более обширное и более детализированное обсуждение касательно того, что составляет конфликт интересов.

Что касается функционирования НС, то представляется, что отсутствие четких ТЗ привело к непоследовательности в отношении членства и участия заинтересованных сторон, частоты проведения заседаний и принятия решений. Отчасти эта проблема была уже решена путем принятия нового МоВ, в котором учтены большинство требований Стандарта ИПДО. НС поощряется к применению МоВ на практике и продолжению улучшения его практического функционирования и управления.

Первоначальная оценка Международным Секретариатом заключается в том, что Кыргызская Республика достигла значимого прогресса в выполнении этого требования.

2.5 Рабочий план (1.5)

Документирование прогресса

Наблюдательный совет утвердил рабочий план на 2016 год в декабре 2015 г.⁷⁴, однако ограничения в финансировании и изменения в руководстве ИПДО Киргизии препятствовали проведению большинства работ. Новый Наблюдательный совет повторно рассмотрел рабочий план на 2016 год, и пересмотренный вариант был распространен среди членов для утверждения 30 июня. Рабочий план не получил возражений⁷⁵ от членов НС посредством электронной почты⁷⁶.

Рабочий план отражает три национальных приоритета, связанных с принципами ИПДО, а именно: (1) Улучшение управления природными ресурсами; (2) Прозрачность и подотчетность правительства в управлении добывающим сектором; и (3) Привлечение иностранных инвестиций. Представляется, что при определении этих приоритетов Наблюдательный совет обращался к Государственной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики (рабочий план на 2016 год, стр. 1). Остается неясным, какие дополнительные консультации были проведены и какие мнения заинтересованных сторон были представлены.

Рабочий план также содержит перечень целей, направленных на выполнение повседневных задач ИПДО, а именно:

1. Обеспечение прозрачности правительства и горнодобывающих компаний и улучшение финансового управления и подотчетности.
2. Обеспечение качества данных путем применения международных стандартов.
3. Установление высоких стандартов прозрачности, следование принципам ИПДО и ее институциональной структуре и улучшение нормативной основы.
4. Распространение информации.
5. Нарращивание потенциала для различных заинтересованных сторон ИПДО.
6. Эффективное функционирование Наблюдательного совета и национального секретариата ИПДО.

⁷⁴Протокол заседания Наблюдательного совета № 24, 16 декабря 2015, решение 3.2 об утверждении рабочего плана.

⁷⁵ Электронное послание от Чингиза Бексултанова с окончательным вариантом рабочего плана на 2016 год.

⁷⁶ См. ссылку 74.

7. Валидация

8. Международное сотрудничество по вопросам ИПДО.

Очевидная связь между этими целями и тремя национальными приоритетами отсутствует.

Каждая цель дополняется набором действий. Даже хотя все действия привязаны к срокам, представляется неясным, как Наблюдательный совет намерен выполнить все действия в установленные временные рамки, не в последнюю очередь – по причине текущего недостатка финансирования. Определение своевременности также могло бы быть более конкретным. Например, некоторые работы, как, например, разработка ТЗ для Независимых Администраторов (НА), сбор данных с компаний и государственных органов для следующего Отчета ИПДО, оценка вклада добывающей промышленности в экономику страны и вовлечение членов Парламента в работу НС, должны проводиться на протяжении всего года без привязки к конкретным срокам, тогда как другие действия имеют более конкретные сроки, например, Квартал 2 (Q2) или Квартал 3 (Q3) 2016 года.

В соответствии с требованием 1.5.c.i рабочий план предусматривает работы по наращиванию потенциала для заинтересованных сторон (рабочий план на 2016 год, работы 5.1-5.3), но он не оценивает потенциальные ограничения, на устранение которых должны быть направлены эти работы. В рабочем плане также отмечается необходимость рассмотреть пороги существенности и идентифицировать компании, которые должны быть включены в Отчет ИПДО за 2015 год (рабочий план на 2016 год, работа 2.8). Касательно устранения правовых или нормативных препятствий, рабочий план не дает конкретных комментариев по препятствиям, но устанавливает необходимость ввести поправки к Закону о Недропользовании в части обязательной отчетности ИПДО и разукрупнения данных. Цель 7 устанавливает необходимость выполнения всех рекомендаций Валидации (рабочий план на 2016 год, работа 7.3), но не содержит конкретных комментариев относительно рекомендаций отчетности ИПДО.

Рабочий план включает действия, связанные с бенефициарным правом (рабочий план на 2016 год, работа 3.5), публикацией лицензионных соглашений (рабочий план на 2016 год, работа 3.6) и изучением функционирования региональных фондов поддержки развития, относящихся к добывающему сектору (рабочий план на 2016 год, работа 3.7). Он не содержит дополнительных работ в связи с управлением доходами и с расходами или с дискреционными социальными платежами.

Что касается финансирования, для некоторых работ затраты определены с указанием источников финансирования как «спонсоров» или «правительства». Неясно, кто является спонсорами, и рабочий план не включает каких-либо работ по мобилизации финансирования. В рассмотрении институциональной структуры подчеркивается важность финансирования и предлагается новая схема финансирования с использованием средств как от правительства, так и от спонсоров (стр. 49).

Рабочий план на русском языке загружен на сайт SAGMR⁷⁷. Международному Секретариату неизвестно, опубликован ли рабочий план где-либо еще.

Что касается предыдущих рабочих планов, Наблюдательный Совет утвердил рабочий план на 2014-

⁷⁷ <http://geology.kg/index.php/pi/pi-5>

2015 г. 23 декабря 2013 г.⁷⁸. Рабочий план содержал первостепенные цели для внедрения с четкими связями с национальными приоритетами, а также включал обоснование для каждой цели и работы. Однако рабочий план не содержал поддающиеся измерению работы и действия, обеспечивающие действенность рабочего плана, и Наблюдательный совет не уделил достаточного рассмотрения финансированию работ рабочего плана. В мае 2014 года 2014 Наблюдательный совет получил консультационную поддержку по улучшению рабочего плана и разработке предложения по финансированию⁷⁹. На заседании Наблюдательного совета 22 мая 2014 года было отмечено, что рабочий план ставит высокие цели, но по причине отсутствия финансирования многие работы выполнены быть не могут. Однако вся работа, не требовавшая финансирования, проводилась. Наблюдательный Совет рекомендовал чтобы Секретариат ускорил действия по привлечению финансирования (Протокол заседания Наблюдательного совета, 22 мая 2014, стр.4). Протокол заседания содержит приложение с подробным изложением прогресса по каждой работе Наблюдательного совета (Протокол заседания Наблюдательного совета, 22 мая 2014, .5-9).

Окончательная оценка работ по рабочему плану на 2014-2015 гг. была представлена на заседании Наблюдательного Совета 25 декабря 2015 г. и указывала, какие работы были выполнены, какие – не выполнены, с объяснением причин (протокол заседания Наблюдательного совета, 25 декабря 2015, стр.11-21). По сообщению национального секретариата, 39 из 55 работ по рабочему плану были выполнены либо частично, либо полностью, а 16 работ не были выполнены вовсе (Протокол заседания Наблюдательного совета, 25 декабря 2015, стр.8). Некоторые из не выполненных работ включали контроль за средствами на защиту и восстановление экологической среды (без объяснения причины невыполнения); консультации и рекомендации по совершенствованию налоговых ставок (без объяснения причин невыполнения); обучение бухгалтерских работников заполнению шаблонов отчетности (отсутствие финансирования); и организация Международной Конференции (протокол заседания Наблюдательного совета 25 декабря 2015, стр.11-21).

Мнения заинтересованных сторон

Представитель национального секретариата отметил ограниченность времени у НС при разработке рабочего плана на 2016 год. Поэтому НС решил включить работы, которые считались выполнимыми в период от июня 2016 до конца года. Членам НС было предложено подготовить проект рабочего плана вместе с национальным секретариатом, однако с предложениями выступили только представители гражданского общества.

Представитель гражданского общества объяснил, что гражданское общество отвечает за разработку нового рабочего плана на 2016 год и что, несмотря на ограниченность времени и знания вопросов ИПДО, рабочий план оказался качественным документом. Проект рабочего плана был направлен Наблюдательному совету по электронной почте. Он был также подвергнут обсуждению при очной встрече, и гражданское общество постаралось включить большинство важных вопросов, таких как прозрачность, в фонды поддержки развития и в разработку национальной стратегии по сектору природных ресурсов в рабочий план. Оно также запросило поддержку в разработке рабочего плана у национального секретариата, международных консультантов, предыдущих членов НС и Международного Секретариата ИПДО.

Другой представитель гражданского общества прокомментировал, что проект рабочего плана

⁷⁸ Электронное послание от Карыбека Ибраева, Главы Секретариата ИПДО Кыргызстана, 24 декабря 2013.

⁷⁹ Ссылка – Документы 2014 г.

обычно разрабатывался национальным секретариатом, в то время как члены НС представляли комментарии и мнения.

Представитель от компаний отметил, что рабочий план на 2016 год выглядит аналогичным рабочим планам за предшествующие годы. В ходе процесса обсуждений комментариев или мнений по рабочему плану не поступало. Еще один представитель компаний признал, что ему было предложено вступить в рабочую группу по разработке рабочего плана и он был удивлен этим предложением, так как полагал, что составление таких документов является работой Секретариата с последующим обсуждением НС, представлением мнений и утверждением таких проектов плана.

Предварительная оценка

НС имеет обновленный рабочий план на 2016 год, который доступен для общественности. Хотя подготовка рабочего плана началась в декабре 2015 года, он был окончательно готов в июне 2016 года после назначения новых членов в НС. Цели рабочего плана были установлены согласно национальным приоритетам, а также работам и действиям, направленным на их выполнение. Рабочий план включает широкий график сроков для достижения целей, а также оценку затрат и предложения по источникам финансирования.

В целом, рабочий план на 2016 год представляется достаточно увязанным с Требованиями ИПДО, и согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила удовлетворительный прогресс в выполнении этого требования. Будущие рабочие планы могли бы устанавливать более четкую связь между работами по рабочему плану и целями рабочего плана. Будущие рабочие планы могли бы выиграть от установления более конкретных сроков для каждой работы. Предыдущие задержки в выполнении рабочего плана связаны главным образом с отсутствием или ограничением финансирования. Хотя рабочий план на 2016 год содержит потенциальные источники финансирования, он не включает работы по мобилизации финансирования, и, как полагает Международный Секретариат, несколько работ по рабочему плану были отложены по причине отсутствия финансирования. Учитывая ту степень, в которой нехватка финансирования влияла на внедрение в Кыргызской Республике в прошлом, рекомендуется, чтобы НС срочно согласовал стратегию мобилизации финансирования, включающую планы по частичному государственному финансированию в будущем.

Таблица 1 – Сводная таблица оценки: надзор МГЭС

Положения ИПДО	Сводка основных выводов	Предварительная оценка Международным Секретариатом прогресса в выполнении положений ИПДО (заполняется для «обязательных» положений)
Надзор правительством процесса ИПДО (1.1)	Правительство было активно вовлечено во внедрение ИПДО на ранних стадиях и недавно возобновило свою более активную роль. Однако в период 2012-2015 гг. вовлечение правительства было низким, что существенно повлияло на прогресс во внедрении. Хотя возобновленное спонсорство	Значимый прогресс

	<p>правительства заслуживает похвалы, нет возможности заключить, что правительство было полностью, активно и эффективно вовлечено во внедрение в последние годы.</p>	
Вовлечение компаний (1.2)	<p>Хотя имеет место значительный скептицизм и до некоторой степени активное лоббирование против ИПДО в некоторых частях электората компаний, некоторые компании были активно вовлечены через участие в заседаниях НС. Многие компании, включая всех крупных налогоплательщиков, принимают участие в отчетности ИПДО.</p>	Удовлетворительный прогресс
Вовлечение гражданского общества (1.3)	<p>В Кыргызской Республике существует благоприятная обстановка для работы гражданского общества, и нет опасений по поводу способности гражданского общества участвовать в процессе ИПДО.</p>	Удовлетворительный прогресс
Управление и функционирование МГЗС (1.4)	<p>Наблюдательный Совет включает необходимые стороны, и все заинтересованные стороны считают себя адекватно представленными. Однако консультации с заинтересованными сторонами вызвали сомнения, насколько недавние номинации представителей гражданского общества в НС были открытыми и прозрачными. Недавно обновленный Меморандум о Взаимопонимании, включающий ТЗ для НС, рассматривает требования Стандарта ИПДО, хотя еще слишком рано оценивать выполнение этого Меморандума.</p>	Значимый прогресс
Рабочий план (1.5)	<p>НС утвердил обновленный рабочий план на 2016 год с целями внедрения ИПДО, которые связаны с национальными приоритетами для добывающего сектора, а также затраты и привязанные к срокам исполнения работы и действия рабочего плана. Будущие рабочие планы могли бы давать более четкие связи между действиями по рабочему плану и целями рабочего плана и определять более конкретные сроки для каждой работы. Рекомендуется также, чтобы НС срочно согласовал стратегию мобилизации финансирования, включающую планы по частичному финансированию правительством в будущем.</p>	Удовлетворительный прогресс

Выводы и рекомендации Международного Секретариата:

1. Правительство должно быть полностью, активно и эффективно вовлечено в процесс ИПДО, включая председательство на заседаниях НС, обеспечение участия правительства в НС, изучение возможностей для финансовой и технической помощи во внедрении, размещение национального секретариата и предоставление общей политической и стратегической направленности внедрения. Правительство поощряется к поддержанию и развитию недавнего возобновленного вовлечения в процесс. Правительство также поощряется к обеспечению представительства в НС всех ключевых фигур от правительства.
2. НС поощряется к рассмотрению возможности укрепления Секретариата через наращивание потенциала и привлечение дополнительных лиц.
3. НС должен поручить каждой группе заинтересованных сторон определить и согласовать процедуры номинации и представительства с тем, чтобы не было отсутствия понимания того, как заинтересованные стороны могут номинироваться в НС, включая процедуры их замены в течение срока службы.
4. Электорат гражданского общества должен предпринять меры по улучшению координации в рамках своего электората, включая обеспечение возможностей для участия более широких слоев гражданского общества и создание механизмов проведения консультаций и обратной связи между представителями в НС от гражданского общества и более широкими слоями гражданского общества.
5. НС, включающий представителей компаний, должен обсуждать вопросы озабоченности компаний относительно внедрения ИПДО и возможности для их преодоления с целью снижения негативного отношения промышленности к ИПДО.
6. При подготовке рабочего плана на 2017 год НС поощряется к тому, чтобы включить более четкие линии связи между целями рабочего плана и работами рабочего плана, идентифицировать источники финансирования, затраты и реалистичные временные рамки для работ рабочего плана.
7. Правительству и НС рекомендуется срочно рассмотреть финансирование внедрения ИПДО для обеспечения его устойчивости в долговременной перспективе. Это должно включать изучение внутреннего финансирования в стране.

Часть II – Раскрытие информации ИПДО⁸⁰

1. Присуждение контрактов и лицензий

1.1 Краткое описание

В данном разделе представлены сведения о выполнении требований ИПДО, связанных с правовой основой добывающего сектора, лицензионной деятельностью, контрактами, бенефициарным правом и участием государства.

Кыргызская Республика опубликовала Отчеты ИПДО, охватывающие 2004-2014 гг. Один из этих отчетов, охватывающий финансовые годы 2013-2014, был подготовлен в соответствии со Стандартом ИПДО и подвергается оценке здесь.

1.2 Оценка

Правовая основа (2.1)

Документирование прогресса

Отчет ИПДО за 2013-14 гг. содержит полное описание правовой основы и (стр. 62-73), включая подробное описание изменений правовой основы и предложения для Парламента, которые еще не были приняты (стр. 73-78). Фискальный режим, применимый к добывающим отраслям промышленности, хорошо раскрыт и содержит типы размеров налоговых ставок, процедуру уплаты, временные рамки, сроки подачи налоговых деклараций и налоговые льготы (стр. 78-87). Вместе с описанием политики по налоговым льготам для добывающих отраслей Отчет ИПДО 2013-14 включает краткое описание системы Центрального казначейства при взимании налоговых и неналоговых платежей (стр. 89-91). Функции и сферы ответственности государственных органов описаны на стр. 91-93. Фискальная система Кыргызской Республики в высокой степени централизована, при этом местные органы власти получают лишь налог на недвижимое имущество и земельный налог (стр. 101). И наконец, Отчет ИПДО за 2013-14 гг. представляет полное и подробное объяснение реформ в горнодобывающем секторе (стр. 36-38).

Мнения заинтересованных сторон

Официальный представитель правительства указал, что все, что требовалось раскрыть в отчете, было раскрыто. В части проводимых пересмотров закона «О недрах» дискуссии фокусировались на обязательной отчетности ИПДО, бенефициарном праве, «аутсорсинге», предоставлении геологических данных, электронной отчетности.

Другие официальные представители правительства приводили комментарии по недавним изменениям в государственном управлении добывающим сектором и отмечали, что с августа 2016 года ГАГМР было переименовано в Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования и принял на себя ответственность от Министерства экономики за вопросы политики в горнодобывающей промышленности. Было также отмечено, что Министерство финансов не отвечает более за фискальную политику сектора. Вместо этого эта ответственность

⁸⁰ Обратите внимание на то, что все номера страниц относятся к версии на английском языке Отчета ИПДО за 2013-2014 гг. Кыргызской Республики.

перешла к Министерству экономики.

Предварительная оценка

В соответствии с требованием 2.1 Отчет ИПДО за 2013 год содержит обзор правовой основы и фискального режима для добывающего сектора, включая описание проводимых реформ. Международному Секретариату неизвестно о каких-либо ключевых законах или уместной информации, которые не приводятся в обзоре. Функции и ответственность государственных органов описаны. В свете этого, согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызстан совершил удовлетворительный прогресс в выполнении этого требования.

Предоставление лицензий (2.2)

Документирование прогресса

Система лицензирования в добывающих отраслях описана на стр. 109-117 Отчета ИПДО 2013-14. Согласно отчету в конце 2014 года в Кыргызской Республике имелось 1359 активных лицензий на добычу, что на 30,4% выше, чем на конец 2013 года (стр. 39). В 2014 году были выданы 409 новых лицензий (стр. 39). Процедуры предоставления лицензий включают тендер, аукцион или непосредственные (прямые) переговоры в зависимости от типа месторождения. Отчет ИПДО 2013-14 содержит объяснение процесса присуждения лицензий и включает технические и финансовые критерии для тендеров, аукционов и прямых переговоров (стр. 110-114).

14 из 409 лицензий были предоставлены через аукцион (стр. 39). Правительство заработало 6,6 млн. долл. США (354,8 млн. киргизских сомов⁸¹) от аукциона по этим лицензиям (стр. 39). Отчет ИПДО 2013-14 содержит описание результатов аукционов и включает дату присуждения лицензии, название компании-победителя, тип минерала для разработки, начальное ценовое предложение и окончательное предложение (стр. 40-42). Эта информация дополняется линиями связи к Государственному агентству по геологии и минеральным ресурсам (ГАГМР) для получения дополнительных результатов, таких как условия аукционов, список их участников и протоколы для 14 лицензий, представленных на аукцион в 2014 году (стр. 40-42). Отчет ИПДО 2013-14 не содержит полное раскрытие того, все ли аукционы проводились согласно обязательной процедуре или имели место некоторые отклонения.

Международный Секретариат полагает, что в 2014 году не было выпущено ни одной лицензии через тендер и что остающиеся 395 лицензий были присуждены на основе прямых переговоров. Хотя Отчет ИПДО не перечисляет эти 395 лицензий, они могут быть установлены через онлайн-реестр лицензий⁸². Нет возможности установить, имели ли место отклонения от нормативно-правовой базы, диктующей прямые переговоры по этим лицензиям.

Отчет ИПДО 2013-14 содержит информацию о процедурах приостановления и прекращения лицензий, а также их передачи (стр. 114-116).

Отчет ИПДО 2013-14 включает подробную информацию о слабых местах в системе лицензирования, а также планы правительства по улучшению лицензионной системы (стр. 116-118).

⁸¹ KGS – киргизский сом, Обменный курс в 2014 году составлял: 1 USD = 53,7 KGS
<http://www.customs.kg/index.php/ru/news/1069-2015-02-13-10-46-36>

⁸² <http://info.geology.kg/Licenses/LicensesList?isLicense=True>

Мнения заинтересованных сторон

Официальные представители правительства отмечали, что им было неизвестно о каких-либо лицензиях, которые предоставлялись бы без следования соответствующим процедурам. Все решения Комиссии по лицензированию отражены в протоколах. В случаях предоставления лицензий посредством аукциона условия и протоколы аукциона приводились онлайн. Приветствовалось присутствие наблюдателей и представителей СМИ на этих аукционах. Что касается предоставления лицензий посредством прямых переговоров, они протоколировались, но протоколы не всегда публиковались. Однако сведения о рассмотрении заявок приводились онлайн, так что сами заявители и другие заинтересованные стороны могли следить за прогрессом.

Представитель правительства пояснил, что путем прямых переговоров могут предоставляться только разрешения на проведение разведочных работ.

Представители гражданского общества отмечали, что, хотя путем прямых переговоров могут выдаваться только разрешения на разведочные работы, правительство может также предоставлять и другие лицензии через прямые переговоры в случае неудачи тендера или аукциона. Они сообщали, что иногда ходили слухи о намеренной неудаче тендеров для того, чтобы позволить правительству заключать сделки посредством прямых переговоров. Прямые переговоры считались открытыми для возможной коррупции. Гражданское общество отмечало, что тендер на месторождение «Джеруй» в 2015 году⁸³ подвергся широким обсуждениям и был сочтен необъективным. По мнению представителей, протоколы комиссии тендера были короткими и не давали обоснования решения о присуждении контракта.

Представитель компании пояснил, что в настоящее время Комиссия по лицензированию работает гораздо более эффективно, чем в прошлом, с проведением регулярных заседаний каждые две недели, что обеспечивало более быстрое рассмотрение лицензионных заявок.

Предварительная оценка

В соответствии с требованием 2.2 Отчет ИПДО содержит полную информацию о системе лицензирования в Кыргызской Республике. Раскрыта информация по процедурам лицензирования и по техническим и финансовым критериям. Представлена подробная информация по 14 аукционам, проведенным в 2014 году, включая сведения об условиях аукционов, размерах начального и победившего тендерного предложения, протоколы аукционов и пр. Кроме того, Отчет ИПДО предоставляет обширную дополнительную информацию о необходимых реформах в системе лицензирования. Хотя заинтересованным сторонам, с которыми проводились собеседования, не было известно о каких-либо отклонениях, Отчет ИПДО не подтверждает, что все проводившиеся в 2014 году аукционы и прямые переговоры были проведены в соответствии с применимым нормативно-правовым режимом и стандартными техническими и финансовыми критериями. Согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила значимый прогресс в выполнении этого требования.

⁸³ http://www.geology.kg/geol/index.php?option=com_content&view=article&id=633:announcement-of-tender-on-the-jerooy-gold-deposit&catid=75&Itemid=238&lang=en

Реестры лицензий (2.3)

Документирование прогресса

Согласно Отчету ИПДО 2013-14, на конец 2014 года в Кыргызстане мели место 1359 активных лицензий на право добычи (стр. 39). Разбивка по количеству лицензий на каждый сырьевой продукт представлена на стр. 43, а обзор лицензий по регионам приводится на стр. 45 Отчета ИПДО 2013-2014 гг.

Отчет ИПДО 2013-2014 устанавливает, что Кыргызская Республика не имеет горного кадастра с информацией о регистрации прав на недропользование (стр. 117). Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам (ГАГМР) ведет реестр лицензий на добычу, который свободно доступен для общественности⁸⁴. Согласно Отчету ИПДО 2013-2014, этот реестр включает название месторождения, имя держателя лицензии, местоположение лицензионного участка, тип минерала, к которому относится лицензия, и дату окончания действия лицензии (стр. 116). Реестр также приводит дату выдачи лицензии, размер лицензионного участка и контактные данные держателя лицензии⁸⁵.

Представляется, что реестр не содержит даты подачи заявок на лицензии или координаты лицензионных участков для всех активных лицензий. Отчет ИПДО не указывает это для всех держателей лицензий, включенных в Отчет ИПДО. Для 14 лицензий, которые были выставлены на аукцион в 2014 году, координаты включены в условия аукционов, которые имеются онлайн (Отчет ИПДО 2013-14, стр. 40-42). Для этих лицензий также указан последний срок подачи заявки, хотя он не обязательно является датой, в которую держатели лицензий фактически подавали свои заявки.

Мнения заинтересованных сторон

Представители правительства объяснили, что проект реформ, поддерживаемый Агентством США по международному развитию (USAID), был недавно завершен, что привело к созданию системы управления лицензиями и онлайн-интерактивной карты. Теперь оказалось возможным получить доступ к информации на онлайн-карте в привязке к держателям лицензий, типу работы, сроку действия лицензии и т.п. Эта информация не включала координаты лицензионного участка и дату заявки. Хотя оба вида данных собирались правительством и включались в систему управления лицензиями, вводить их в онлайн-карту не было сочтено целесообразным. Кроме того, координаты могли рассматриваться как секретные в случае близкого расположения к военным базам. Также, согласно закону, должны раскрываться контуры лицензионного участка в масштабе 1:100 000, но не точные координаты, и это могло быть получено на текущей карте. Согласно мнению правительства, карта помогла снизить число конфликтов в регионе. Представители правительства и парламента также являлись ее активными пользователями.

Некоторые представители гражданского общества выразили озабоченность тем, что новый реестр лицензий был уже устаревшим и что правительство не имело необходимых финансовых и трудовых ресурсов для поддержания реестра на современном уровне.

Предварительная оценка

В соответствии с требованием 2.3 правительство раскрывало значительную информацию о

⁸⁴ www.geology.kg

⁸⁵ www.geology.kg

держателях лицензий онлайн, включая имя держателя лицензии, срок действия лицензии, тип соответствующего сырья, название и размер лицензионного участка и контактные данные держателей лицензий. Координаты лицензий и даты заявок не раскрываются. Хотя они и имеются в ГАГМР, Международный Секретариат не смог получить подтверждение того, что эта информация является открытой без ограничения. Таким образом, согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила значимый прогресс в выполнении этого требования.

Раскрытие контрактов (2.4)

Документирование прогресса

Отчет ИПДО 2013-14 объясняет, что права на добычу могут иметь форму лицензий, управляемых законом «О недрах», концессий, управляемых законом «О концессиях», и Соглашений о Разделе Продукции (СРП), управляемых «Законом о СРП» (стр. p.67-68).

Отчет ИПДО 2013-14 не описывает политику правительства или проводимые реформы в связи с прозрачностью контрактов. Отчет подтверждает, что, хотя сама по себе лицензия является открытой, связанные с лицензией соглашения, устанавливающие обязательства держателя лицензии, не являются открытыми (стр. 118). Кроме того, в отчете описаны основные условия соглашения о концессии 1992 и 2009 гг. с ЗАО «Кумтор Голд Компани» (стр. 119-120).

Рабочий план НС на 2016 год включает раскрытие лицензионных соглашений (рабочий план на 2016 год, работа 3.6).

Мнения заинтересованных сторон

Правительство объяснило, что в настоящее время лицензии и соглашения не публикуются. Закон не содержит положений, препятствующих публикации, и представители правительства подтвердили, что они работают над нахождением решения, обеспечивающего раскрытие этой информации. Проблема была в основном технической. Хотя все лицензионные соглашения были просканированы и приводятся в электронном формате на внутреннем участке лицензионной базы данных, текущая ИТ-система не располагает возможностью для загрузки таких больших файлов. Представитель правительства отметил, что вокруг раскрытия соглашений может иметь место некоторая конфиденциальность. Некоторые компании могут согласиться на публикацию, другие – нет. Предлагаемые раскрытия будут включать рабочие программы компаний, и это вызывало у них некоторую обеспокоенность. Компании также опасались, что люди не всегда способны понять финансовые условия соглашений, и это могло бы создать дополнительное недопонимание и конфликты. Членам НС потребуется провести работу с местными сообществами над этими вопросами.

Представители гражданского общества сообщили, что в связи с месторождением «Джеруй» они просили компанию раскрыть контракт, но компания отказала в этом.

Представитель компании отметил, что контракт компании «Centerra» по месторождению «Кумтор» является открытым и загружен на ее сайте и что в целом у промышленности не было сложностей с раскрытием контрактов.

Предварительная оценка

Хотя в Отчете ИПДО 2013-14 описана фактическая практика по прозрачности контрактов, политика правительства не объясняется полностью и отсутствуют ссылки на соответствующие юридические положения и комментарии по проводимым реформам. Согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила значимый прогресс в выполнении этого требования.

Раскрытие бенефициарного права (2.5)

Документирование прогресса

В Отчете ИПДО 2013-2014 отмечается, что в соответствии со Статьей 30 закона «О недрах» (с поправками от 2014 г.) компании должны раскрывать своих бенефициаров во время подачи заявки на лицензию и должны уведомлять правительство в случае изменений в бенефициарном праве (стр. 121). Невыполнение этого требования составляет основание для отзыва лицензии в соответствии со Статьей 27.3 закона «О недрах» (стр. 114). Это касается не только новых лицензий, но и ранее предоставленных лицензий, т.к. Закон требует повторного выпуска всех лицензий до 31 декабря 2014⁸⁶. Насколько известно Международному Секретариату, ГАГМР в настоящее время собирает такую информацию у всех держателей лицензий, но что это не происходит в открытой форме. Неясно также, была ли эта информация фактически собрана для тех держателей лицензий, чьи лицензии были выпущены до вступления в силу закона 2014 года.

Кыргызская Республика приняла участие в экспериментальном проекте ИПДО по бенефициарному праву и провела работу по определению предварительного охвата раскрытий о бенефициарном праве. В записке по изучению охвата предлагается следующее определение для бенефициара:

«Бенефициар – это физическое лицо, которое имеет титул на собственность, влияет на транзакции и которое имеет долю собственности как минимум 5%. Если бенефициар является политически значимым лицом, его акционерная доля должна раскрываться независимо от размера доли.»⁸⁷

НС попытался собрать данные по бенефициарному праву у компаний, которые приняли участие в Отчете ИПДО 2013-14, и Независимый Администратор распространил форму декларации о бенефициарном праве⁸⁸. В Отчете ИПДО 2013-14 сообщается, что “33 компании из 136 компаний ответили на запрос об информации о доле бенефициарного участия. Кроме того, информация о доле акционерного участия была представлена 21 (двадцать одной) компанией.” (стр. 121). Проанализировав данные отчета, Международный Секретариат заключает, что только четыре компании – ООО New Soft, ОАО “Полибетон», ОАО «Кыргызалтын» и ООО «Southern Integrated Plant of construction materials» – раскрыли своих конечных бенефициаров в составе процесса отчетности ИПДО в 2015 году (стр. 122-126).

Согласно Отчету по оценке экспериментального проекта по БП в КР, было рекомендовано, чтобы ГАГМР включило информацию о бенефициарах в общедоступную базу данных по лицензиям (стр. 12).

Мнения заинтересованных сторон

⁸⁶ Записка по охвату бенефициарного права 2014, стр.8, имеется на английском языке.

⁸⁷ Записка по охвату бенефициарного права 2014, стр.13, имеется на английском языке.

⁸⁸ Отчет по оценке экспериментального проекта по БП в КР, 2015, имеется на английском языке, стр. 11.

Представители правительства пояснили, что, согласно новому закону, все заявители на предоставление лицензии должны представлять информацию по бенефициарному праву для того, чтобы получить лицензию. Однако это требование не встретило широкой поддержки. Многие компании считали, что оно должно быть изъято из нового законопроекта о недропользовании, поскольку оно могло создать проблемы для промышленности. Многие официальные представители правительства поддержали сохранение текущего требования, учитывая, что раскрытие бенефициарного права составляет общемировой тренд и поможет в борьбе с коррупцией. Представляется, что Парламент прислушивается к интересам бизнеса по многим юридическим вопросам, относящимся к горнодобывающей промышленности.

Официальные представители правительства сообщили также о наличии практических трудностей в предоставлении информации по бенефициарному праву. Например, закон требовал раскрытие информации о бенефициарном праве в процессе подачи заявки. Однако этого не было достаточно, чтобы охватить изменения в бенефициарном праве на протяжении года, и компаниям было непонятно, как они должны отчитываться о таких изменениях. Другой сложностью была идентификация бенефициара при наличии многослойных компаний. Кроме того, могли бы быть улучшены положения закона «О недрах», связанные с бенефициарным правом. На тот момент это действовало только для лицензий, выпущенных посредством тендера, в то время как большинство лицензий в Кыргызской Республике предоставлялись через прямые переговоры.

Персонал правительства подтвердил, что технически не будет трудно добавить данные по бенефициарному праву в существующую систему управления лицензиями, находящуюся в ведении ГАГМР. Эта система уже была связана с базой данных Министерства юстиции, показывающей регистрацию компаний. Основную сложность составляла способность персонала управлять этим процессом. Другой представитель правительства прокомментировал, что было бы предпочтительно, чтобы Министерство юстиции занималось раскрытием бенефициарного права и использовало свой реестр компаний.

Представитель компаний отметил, что раскрытие бенефициарного права будет полезно для Кыргызской Республики, не в последнюю очередь на участке, который был затронут коррупцией. В то же время промышленность заявила, что обязательное раскрытие бенефициаров могло воспрепятствовать инвестициям, так как компании будут с нежеланием предоставлять эту информацию. Еще один представитель компаний считал, что раскрытие бенефициаров могло бы быть затруднительным, если оно противоречило Гражданскому Кодексу, который защищает от раскрытия информации об активах.

Некоторые представители гражданского общества подтвердили оживление вокруг вопроса о бенефициарном праве и испытывали оптимизм для продолжения переговоров. В то же время не представлялось, что гражданское общество было вовлечено в проводимое обсуждение относительно удаления положений о бенефициарном праве в законе «О недрах» 2014 г. Некоторые представители гражданского общества считали, что правительство не поддерживает прозрачность бенефициарного права и будет пытаться спрятаться за Гражданским Кодексом.

Предварительная оценка

От внедряющих стран еще не требуется решать вопрос бенефициарного права. Тем не менее, Кыргызская Республика приняла участие в экспериментальном проекте по бенефициарному праву. Хотя немногие компании представили сведения о бенефициарном праве в составе своей

отчетности ИПДО, Кыргызская Республика имеет хорошую правовую базу для проведения дальнейшей работы по прозрачности бенефициарного права. Правительство и другие заинтересованные стороны должны поощряться к выполнению текущего юридического требования к держателям лицензий о раскрытии их бенефициаров и к работе по интегрированию этой информации в общедоступный реестр лицензий.

Участие государства (2.6)

Документирование прогресса

Отчет ИПДО 2013-2014 приводит список 11 компаний с долей участия государства (стр. 95), четыре из которых являются открытыми акционерными обществами (ОАО), а остальные на 100% принадлежат государству. В отчете описано только одно государственное предприятие – Открытое Акционерное Общество (ОАО) «Кыргызалтын» (стр. 96) и отмечается, что ОАО «Кыргызалтын» добывает более 97% золота в Кыргызской Республике и приносит 10% в ВВП страны (стр. 96).

Фонд по управлению госимуществом является государственным органом, который осуществляет надзор за государственными предприятиями и компаниями с участием государства. Этот надзор включает получение дивидендов в соответствии с процедурой, установленной законодательством Кыргызской Республики (стр. 96). Отчет ИПДО 2013-2014 не раскрывает правила и практику, определяющие финансовые отношения между государством и компаниями, в которых государство имеет долю участия.

В части собственности государства в горнодобывающих проектах, Отчет ИПДО 2013-14 устанавливает, что правительство владеет 100% ОАО «Кыргызалтын» (стр. 122). В отчете далее поясняется: «ОАО «Кыргызалтын» владеет 32,7% акций в Centerra Gold Inc., юридическом лице, созданном по законодательству Канады, которое в свою очередь является единоличным акционером ОАО «Кумтор Голд Компани» и ОАО «Кумтор Оперейтинг Компани» (стр. 97). «Кыргызалтын», также ОАО, держит 40% акций в ООО «Алтынкен» (стр. 122). В отчете не подтверждается, являются ли эти компании единственными горнодобывающими компаниями, в которых ОАО «Кыргызалтын» держит акции. Компания имеет 6 дочерних компаний на своем веб-сайте⁸⁹, однако информация об уровне собственности отсутствует.

Доля правительства в остальных 10 ГП/ОАО не раскрывается, и неясно, имеют ли эти компании какие-либо дочерние компании, которые работают в горном секторе, или имеют собственность в проектах горной добычи. Отчет не представляет сведений об изменениях в собственности государства в 2014 году.

Отчет ИПДО 2013-2014 не включает сведений по займам или гарантиям от правительства/ГП компаниям, работающим в стране.

Мнения заинтересованных сторон

Представитель правительства объяснил роль Фонда управления госимуществом отметив, что он выполняет функции акционера в ОАО от имени Государства. В соответствии с Законом о ОАО это включает выборы управляющего органа, утверждение бюджетов и другие контрольные функции.

⁸⁹ Дочерние компании «Кыргызалтын», <http://kyrgyzaltyn.kg/wp-content/uploads/2015/09/struktura.png>

Закон о ОАО регулирует функции между ОАО и Государством. Что касается финансовых отношений между ОАО и правительством, ОАО работают на коммерческой основе и обычно без поддержки Государства. ОАО уплачивают дивиденды Государству, но акционеры решают другие вопросы, такие как, например, реинвестирование. Что касается ГП, взаимоотношения между ГП и Государством обычно регулируются через указы правительства, а ГП отчитываются непосредственно перед линейным министерством. Хотя такие указы типично устанавливают, что 50% прибыли от деятельности ГП должны переводиться в бюджет, правительство может решать для конкретных случаев, что ГП должны сохранять 100% прибыли. Представитель отметил отсутствие всеохватывающей правовой основы, рассматривающей управление ГП, но сообщил, что правовые реформы, разъясняющие роль и полномочия Фонда управления госимуществом и линейных министерств, в настоящее время проводятся.

Представители «Кыргызалтын» подтвердили такой порядок, отметив, что компания уплачивает те же налоги, что и любая другая компания, и уплачивает 10% дивидендов своим акционерам в декабре каждого года.

Официальный представитель правительства пояснил, что принадлежащее на 100% правительству «Кыргыз Комур»⁹⁰ добывает и продает уголь от имени государства и что эта компания подотчетна перед ГАГМР. Представители гражданского общества отметили относительно «Кыргыз Комур», что компания подотчетна перед министерством и что в ее уставных документах ничего не говорится о прозрачности. «Я пытался найти информацию о финансовых делах компании, но не добился успеха». Гражданское общество отметило, что совместные компании, как «Кыргызалтын», являются более открытыми, например, с предоставлением финансовой информации для открытого доступа.

Касательно собственности правительства в нефти, газе и продуктах горной добычи и изменений в уровнях собственности, представитель правительства пояснил, что в 2014 году «Газпром» приобрел 100% государственного «Кыргызгаза»⁹¹, в котором правительство имело ранее долю 85%. Другие заинтересованные стороны не представили комментариев по этому вопросу.

Касательно займов и гарантий по займам, несколькими представителями правительства было отмечено, что, не получая бюджетной поддержки, несколько государственных компаний имели займы, предоставленные государством. Это осуществлялось целиком на коммерческих условиях. Один представитель правительства сообщил, что такие займы могли предоставляться только в исключительных обстоятельствах и, скорее всего, если деятельность ГП оказывала воздействие на социальную сферу, например, предоставление электроэнергии. «Кыргызалтын» подтвердил, что он получал займы от Министерства финансов на условии возмещения с процентами.

Независимый Администратор подтвердил, что в соответствии с ТЗ для отчета его задача была ограничена описанием роли государственных добывающих предприятий и всех реформ по участию государства в проектах добычи.

Предварительная оценка

Отчет ИПДО 2013-14 предоставляет лишь ограниченную информацию о государственных компаниях и не дает полной картины финансовых взаимоотношений между правительством и ГП, а также не дает полного описания уровня собственности, удерживаемой правительством в проектах

⁹⁰ <http://kyrgyzkomur.gov.kg/analitika/>

⁹¹ <https://themoscowtimes.com/articles/gazprom-buys-kyrgyzgaz-for-1-plus-debt-33828>

по нефти, газу и горной добыче. Согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила неудовлетворительный прогресс в выполнении этого требования.

Таблица 2 – Сводная таблица оценки: Присуждение контрактов и лицензий

Положения ИПДО	Сводка основных выводов	Предварительная оценка Международным Секретариатом прогресса по положениям ИПДО (заполняется для «обязательных» положений)
Правовая основа(2.1)	Отчет ИПДО 2013-14 EITI содержит полное описание правовой основы, включая подробное описание фискального режима, изменений правовой основы и проводимых реформ. Описаны обязанности государственных органов, участвующих в управлении добывающим сектором. Фискальная система – централизованная, и местные органы правительства собирают лишь налог на недвижимость и земельный налог.	Удовлетворительный прогресс
Предоставление лицензий (2.2)	Отчет ИПДО 2013-2014 содержит описание работы по лицензированию в 2014 году и объясняет процесс предоставления лицензий. Это включает технические и финансовые критерии, используемые для тендеров, аукционов и прямых переговоров. Описаны процедуры передачи, приостановления действия и отзыва лицензий. Хотя отчет предоставляет значительную информацию по 14 тендерам, в нем недостает полного раскрытия того, все ли предоставления лицензий в 2014 году следовали официальным процедурам лицензирования и стандартным техническим и финансовым критериям. Отчет ИПДО 2013-2014 содержит исчерпывающую информацию о проблемах в системе лицензирования, а также о планах правительства по улучшению системы лицензирования.	Значимый прогресс
Реестры лицензий (2.3)	Хотя Отчет ИПДО 2013-2014 устанавливает, что Кыргызская Республика не имеет горного кадастра,	Значимый прогресс

	Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам (ГАГМР) имеет онлайн-реестр лицензий на добычу, который включает название месторождения, имя и контактные данные держателя лицензии, местоположение и размер лицензионного участка, тип минерала, на добычу которого выдана лицензия, и даты присуждения и прекращения действия лицензии (стр. 116). Это не включает координаты или дату подачи заявки на лицензию. Эта информация содержится в ГАГМР, но не открыта для общественности.	
Раскрытие контрактов (2.4)	Отчет ИПДО 2013-2014 не описывает политику правительства или проводимые реформы в части прозрачности контрактов. В нем отмечается, что на практике сведения об обязательствах по лицензионным соглашениям не являются общедоступными.	Значимый прогресс
Раскрытие бенефициарного права (2.5)	Кыргызская Республика приняла участие в экспериментальном проекте по бенефициарному праву, но только четыре компании раскрыли своих конечных бенефициаров. Отчет ИПДО 2013-2014 подтверждает, что с 2014 года компании должны раскрывать своих бенефициаров при подаче заявки на лицензию и должны уведомлять правительство в случае изменений в бенефициарном праве. Невыполнение этого составляет основания для отзыва лицензии в соответствии с законом «О недрах».	
Участие государства (2.6)	В Отчете ИПДО 2013-2014 отмечается, что Государство имеет доли в 11 государственных компаниях, работающих в добывающем секторе. Только одна из этих компаний – ОАО «Кыргызалтын» – описана в некоторых подробностях. Отсутствует информация о правилах и практике финансовых взаимоотношений между Государством и компаниями, в которых Государство имеет долю участия, и отчет не раскрывает уровень собственности Государства в 11 компаниях и их дочерних компаниях (если таковые имеются). Неизвестно имели ли место изменения в размере собственности правительства в ГП или проектах горной добычи в 2014 году. И наконец, отсутствует информация по займам или гарантиям по займам, предоставленным Государством или ГП другим нефтяным,	Неудовлетворительный прогресс

	газовым и горнодобывающим компаниям.	
Выводы и рекомендации Международного Секретариата:		
<ol style="list-style-type: none"> 1. НС должен обеспечить, чтобы открытый государственный реестр лицензий включал координаты лицензионных участков и дату подачи заявки на лицензию. Поскольку эта информация поддерживается ГАГМР и доступна изнутри, НС вместе с ГАГМР должны изучить и разрешить все технические и юридические проблемы, чтобы сделать эту информацию доступной для общественности. 2. В части предоставления лицензий – правительство уже публикует протоколы тендеров онлайн. Эти протоколы могли бы в будущем включать подтверждение того, соблюдались ли применимые юридические и нормативные процедуры при присуждении лицензии. Правительство должно изучить возможности публикации протоколов по лицензиям, присужденным посредством прямых переговоров. 3. НС поощряется к обсуждению политики и проводимых реформ правительства в части прозрачности контрактов, а также к рассмотрению выводов в следующем Отчете ИПДО. 4. Рекомендуются, чтобы НС частями включал информацию по бенефициарному праву в Отчет ИПДО в подготовке к выполнению требования его полного раскрытия в 2020 году. Параллельно с этим правительство поощряется к обнародованию уже собираемых данных по бенефициарному праву в составе реестра лицензий. 5. НС должен обеспечить, чтобы правила и практика, определяющие финансовые взаимоотношения между Государством и компаниями, в которых Государство имеет долю участия, были раскрыты в следующем Отчете ИПДО. Отчет должен также установить уровень собственности Государства в добывающих компаниях, включая их дочерние компании. И наконец, должны быть раскрыты все займы и гарантии по займам, предоставленные Государством или ГП нефтяным, газовым и горнодобывающим компаниям. 		

2. Контроль и объемы добычи

2.1 Краткое описание

В этом разделе представлены сведения о выполнении требований ИПДО, связанных с разведкой, добычей и экспортом.

2.2 Оценка

Описание добывающего сектора, включая разведочные работы (3.1)

Документирование прогресса

Отчет ИПДО 2013-14 содержит описание минеральных ресурсов и месторождений и включает ссылки на интерактивную карту минеральных ресурсов Кыргызской Республики⁹² (стр.24-27). Отчет ИПДО 2013-14 также содержит описание крупного находящегося в разработке месторождения золота (стр.28-32). Кроме того, приводится перечень привлекательных с экономической точки зрения залежей и месторождений природных ресурсов с описанием их потенциальных запасов, многие из которых являются объектом крупных разведочных проектов (стр. 45-47). Например, в отчете отмечаются запасы месторождения золота «Джеруй» в количестве 83,98 тонн с расчетной стоимостью 5 млрд. долл. США (268,5 млрд. киргизских сомов) (стр.45). Согласно отчету, в 2014 году

⁹² Интерактивная карта минеральных ресурсов в настоящее время не приводится по адресу <http://www.geology.kg/index.php/2016-02-02-02-56-14>.

было предоставлено 409 лицензий, 90% которых были лицензиями на ведение поисковых и разведочных работ (стр.41).

Мнения заинтересованных сторон

Представитель гражданского общества отметил, что карта минеральных ресурсов не соответствует последнему состоянию. Остальные заинтересованные стороны не выразили мнения по этому вопросу.

Предварительная оценка

В соответствии с требованием 3.1 Отчет ИПДО 2013-14 дает исчерпывающий обзор добывающего сектора с включением разведочных работ. Согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила удовлетворительный прогресс в выполнении этого требования.

Данные по объемам добычи (3.2)

Документирование прогресса

Отчет ИПДО 2013-14 содержит предоставленные компаниями данные по объемам добычи для минералов, добываемых компаниями (стр.34-35). Представленные данные показывают объемы добычи по позициям минералов, но не по районам или регионам. Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам не имело данных по объемам добычи в 2014 году для всех компаний, участвовавших в Отчете ИПДО, как и для компаний с порогами ниже значения существенности для отчетности ИПДО, что делает представленные данные неполными (стр.35).

Независимый Администратор также собрал данные по объемам добычи из альтернативного источника - the Государственного статистического комитета Кыргызской Республики – и представляет альтернативные данные по объемам добычи по отдельным видам продуктов на стр. 35 отчета.

Не представляется, что Отчет ИПДО 2013-14 содержит данные по объемам добычи для каких-либо продуктов.

Мнения заинтересованных сторон

Представители правительства пояснили, что компании сообщают объемы и стоимость добычи в ГАГМР ежегодно. ГАГМР полагается на декларации компаний и иногда проводят оценку ожидаемых объемов добычи для выверки уровней добычи. Компании декларируют объемы, добытые по лицензии. Эти данные не публикуются на сайте ГАГМР, но могут представляться для целей отчетности ИПДО. Данные по стоимости добычи у ГАГМР отсутствуют.

Представитель компании пояснил, что она публикует данные по объемам и стоимости добычи на своем сайте, а также сдает отчеты по добыче в ГАГМР на ежеквартальной основе. Представитель другой компании сообщил, что они представляют данные по добыче ежеквартально в Министерство экономики. Была также отмечена проблема недостаточной надежности данных по добыче. Отсутствовала независимая верификация объемов добычи и потерь, и имелась легкая возможность манипулирования данными.

Представители гражданского общества прокомментировали наличие данных по добыче золота на месторождении “Кумтор”.

Предварительная оценка

Представляется, что Отчет ИПДО 2013-14 полно раскрывает объемы добычи для всех видов продукции. Объемы добычи разукрупнены по позициям продуктов, но не по регионам добычи. Стоимости добычи не представлены. Согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила значимый прогресс в выполнении этого требования.

Данные по объемам экспорта (3.3)

Документирование прогресса

Согласно Отчету ИПДО 2013-14 добывающие отрасли промышленности приносят около половины доходов от экспорта Кыргызской Республики (стр.59). Кыргызстан экспортирует главным образом золото и уголь, тогда как экспорт нефти является несущественным, а газ используется только для внутреннего потребления (стр.60).

Отчет ИПДО 2013-14 содержит ограниченную статистику по экспорту. Он раскрывает стоимость экспортированного золота в 2013 году (736,8 млн. долл. США; 39,566 млрд. Киргизских сомов) и экспортные объемы угля в 2014 году (241,4 тыс. тонн (стр.59-60)). Однако полное раскрытие объемов и стоимости экспорта по позициям продуктов не приводится.

Мнения заинтересованных сторон

Представитель правительства пояснил, что за прослеживание данных по экспорту отвечает Государственная таможенная служба. Однако с 13 августа 2015 г. Государственная таможенная служба не контролирует экспорт в Таможенный Союз, и отсутствует прослеживание объемов продуктов, экспортируемых в Союз. Тем не менее, стоимости экспорта по-прежнему имеются. Для 2014 года данные как по объемам, так и по стоимости экспорта могут быть получены в Государственной таможенной службе.

Еще один представитель правительства заявил, что компаниям по-прежнему требовалось получать разрешение на экспорт в Министерстве экономики и представлять документацию в таможенную о том, сколько минералов они экспортируют, даже в страны-члены Таможенного Союза. Это мнение разделялось некоторыми другими проконсультированными компаниями. Представители гражданского общества жаловались на отсутствие данных по экспорту и высказали подозрение, что китайские компании подкупали таможенных служащих на границе.

Предварительная оценка

Отчет ИПДО 2013-14 представляет лишь ограниченную информацию по экспортным данным. Имеется ограниченное свидетельство того, что НС обсудил пробелы в Отчете ИПДО в части данных по экспорту. Согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила неудовлетворительный прогресс в выполнении этого требования.

Таблица 3 – Сводная таблица оценки: Контроль и добыча

Положения ИПДО	Сводка основных выводов	Предварительная оценка Международным Секретариатом прогресса по выполнению положений
----------------	-------------------------	--

		ИПДО (заполняется для «обязательных» положений)
Описание добывающего сектора, включая разведочные работы (3.1)	Отчет ИПДО предоставляет полное описание минеральных ресурсов и залежей, включая “привлекательные” проекты добычи, большинство из которых являются крупными разведочными проектами.	Удовлетворительный прогресс
Данные по объемам добычи (3.2)	Отчет ИПДО 2013-14 представляет объемы добычи по позициям продуктов. Данные не разукрупнены по позициям районов или регионов. Стоимости добычи не раскрываются.	Значимый прогресс
Данные по экспорту (3.3)	Кыргызстан экспортирует золото и уголь и некоторые другие минералы. В отчете приводится лишь ограниченная статистика по экспорту. Полное раскрытие объемов и стоимости экспорта по отдельным продуктам не приводится.	Неудовлетворительный прогресс
<p>Выводы и рекомендации Международного Секретариата:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. НС должен обеспечить, чтобы в следующем Отчете ИПДО раскрывалась стоимость добычи и чтобы данные по объемам добычи разукрупнились по районам или регионам. 2. НС должен обеспечить, чтобы в следующем Отчете ИПДО приводилось полное раскрытие объемов и стоимости экспорта по отдельным позициям продуктов. 		

3. Сбор доходов

3.1 Краткое описание

В этом разделе представлены сведения о выполнении требований ИПДО, связанных с прозрачностью доходов, включая полноту, качество и уровень раскрытия. Также рассматривается соответствие Требованиям ИПДО, связанным с процедурами выпуска Отчетов ИПДО.

3.2 Оценка

Полнота (4.1)

Документирование прогресса

Существенность и потоки доходов

Отчет ИПДО 2013-14 включает список из 33 существенных потоков доходов, которые были утверждены Указом правительства Кыргызской Республики № 317 от 8 декабря 2010 г. как существенные для целей отчетности ИПДО (стр. 13-14). Представляется, что в списке не упущены какие-либо потоки доходов, указанные в требовании 4.1.b. Доля добычи правительства и доля

добычи государственной компании не включены, но маловероятно, что они применимы к Кыргызской Республике. Представляется, что Отчет ИПДО 2013-14 не содержит обоснование для включения или исключения каких-либо потоков доходов.

Отчет ИПДО 2013-14 не содержит описание для всех 33 потоков доходов. Однако раздел 6.2.1 по налоговым и неналоговым платежам горнодобывающих субъектов содержит таблицу, которая определяет подоходный налог, налог на прибыль горнодобывающих и перерабатывающих субъектов, налог на проценты, налог на прибыли, НДС, налог на продажи, бонусы, роялти, земельный налог, налог на недвижимость и подоходный налог (стр. 79-86).

Отчитывающиеся субъекты

Отчет ИПДО 2013-14 описывает процесс установления порогов существенности для выверки данных 2013 и 2014 гг. (стр. 16). Подход для данных 2013 г. отличался от подхода для данных 2014 г. Для 2013 года любая компания с годовым доходом в 1 млн. долл. США в 2013 году подлежала участию в отчетности (Отчет ИПДО 2013-14, стр. р.16). Этот порог был установлен Резолюцией 317 в 2010 году и применялся НС с тех пор (Резолюция 317, стр. 1). Обоснование такого подхода неясно. Как и в предыдущих Отчетах ИПДО, НС считал, что порог 1 млн. долл. США приводил к незначительному количеству компаний. Поэтому, как и в предыдущем Отчете ИПДО, НС решил расширить список компаний для включения в общей сложности 73 крупных добывающих компаний (Отчет ИПДО 2013-14, стр. 16). Неясно, какой критерий использовался для выбора компаний, которые были добавлены в этот список.

Для 2014 года Наблюдательный Совет решил, что любая компания, уплачивающая налоги и другие платежи в сумме 1 млн. киргизских сомов, должна подлежать отчетности ИПДО (Отчет ИПДО 2013-14, стр.16)⁹³. Согласно исследованию, проведенному НС, это охватит 99,38 % суммарных платежей добывающей промышленности (Отчет ИПДО 2013-14, стр.16). НС использовал данные по налогоплательщикам из www.budget.okmot.kg для идентификации компаний, которые удовлетворяли порогу, и это дало список из 136 компаний для включения в отчет (Отчет ИПДО 2013-14, стр.16). Следует отметить, что данные, использованные для идентификации существенных налогоплательщиков, не включали все добывающие компании. В то время как имелись платежи от 402 добывающих компаний, платежи еще от 62 недропользователей не учитывались при установлении порога и списка компаний для включения в Отчет ИПДО (Отчет ИПДО 2013-14, стр. 16).

В Отчете ИПДО 2013-14 отмечается, что из 136 компаний, идентифицированных как имевшие существенные доходы в 2014 году, 97 компаний представили шаблоны отчетности. Что касается 2013 года, только 6 компаний из 73 не представили отчетности (стр. 130). Отчет ИПДО 2013-14 не представляет объяснения того, почему эти компании не отчитались, и не приводит действий, предпринятых Наблюдательным Советом для решения этого вопроса. Правительство в одностороннем порядке раскрыло доходы, полученные от компаний, которые не отчитались, показав, что доходы от 39 отсутствующих компаний в 2014 году были незначительными, составив всего KGS 246 422 (USD 4588) (стр.130). Доходы от 6 отсутствующих компаний в 2013 году были также незначительными, составив KGS 5 364 510 (USD 110 836). В Приложении 7 высвечены те компании, которые не представили отчетности как в 2013, так и в 2014 финансовых годах.

⁹³ Решение принято НС 9 декабря 2014 г.

Отчет ИПДО 2013-14 идентифицировал 44 государственных органа-участников отчетности в 2014 г. и 38 государственных органов в 2013 г. (Отчет ИПДО 2013-14, стр.17). Государственными органами, которые были добавлены в 2014 году, были пять местных органов правительства и Государственная инспекция по защите окружающей среды и технике безопасности при правительстве КР (Отчет ИПДО 2013-14, стр. 17). Из Отчета ИПДО неясно, почему эти организации были сочтены как собравшие существенные доходы в 2014 году, но не в 2013 году.

27 из 44 государственных органов представили шаблоны отчетности в 2014 году (стр. 128). Два центральных правительственных органа не представили отчетности – Государственная регистрационная служба и Фонд управления госимуществом (стр. 128). Однако отчет подтверждает, что первый орган не получал доходов в 2014 году, а доходы, собранные вторым органом, были фактически включены в отчеты Государственного фонда социального страхования (стр.128). Остальными 15-ю не отчитавшимися органами были местные органы правительства. 23 из 38 государственных органов представили данные для 2013 года (стр.128). Все не отчитавшиеся государственные органы были местными органами управления (стр. 128).

Отчет не оценивает существенность упущенных доходов, полученных не отчитавшимися местными органами управления, но при этом учитывается, что местные органы власти собирают только земельный налог и налог на недвижимость. Суммарные доходы правительства не представлены.

Оценка полноты

Независимый Администратор представляет следующее утверждение по поводу полноты отчетности ИПДО (стр.11):

«Мы не выполняли каких-либо процедур для верификации точности, полноты и надежности полученной информации, если только это прямо не указано в Отчете ИПДО.

Поскольку согласованные выше процедуры не составляют ни аудиторскую проверку, ни анализ, проводимые в соответствии с Международными Стандартами аудита или Международными Стандартами проведения анализа, мы не выражаем какого-либо заверения по суммам налогов и другим платежам, произведенным компаниями добывающей промышленности. Если бы мы проводили дополнительные процедуры или выполняли аудит и анализ финансовых отчетов в соответствии с Международными Стандартами аудита или Международными Стандартами анализа, на свет нашему вниманию могли бы выйти и другие вопросы, о которых вам было бы доложено.

Цель Отчета ИПДО состоит в повышении прозрачности в добывающей промышленности КР. Наши процедуры не направлены на выявление злоупотреблений или ошибок, совершенных компаниями или государственными органами Кыргызской Республики. Отчет ИПДО относится только к суммам налогов и прочих платежей, совершенных добывающими компаниями, указанными в Разделе 3.1.1, и не применим к финансовой отчетности добывающих компаний в целом.»

Мнения заинтересованных сторон

Что касается форм («шаблонов») отчетности, несколько заинтересованных сторон подтвердили, что, хотя данный шаблон был основан на шаблоне, выпущенном с Резолюцией 2010, он был

обновлен с учетом новых потоков доходов, которые были позднее введены. Хотя некоторые заинтересованные стороны выразили неуверенность относительно того, охвачены ли в шаблоне все доходы, большинство отметили, что шаблоны соответствуют обновленному состоянию.

Независимые Администраторы для Отчетов ИПДО 2012 г. и 2013-14 гг. также подтвердили, что, хотя им и не был поручен анализ шаблонов в сопоставлении с правовой основой и фискальным режимом, отсутствовали свидетельства того, что в шаблоне отсутствовали какие-либо потоки доходов. Другой представитель правительства сообщил, что имеют место четыре таможенных платежа и отсутствовали изменения с 2010 года, когда шаблон был утвержден Указом правительства. Однако в настоящее время правительство обсуждает введение экспортных пошлин на экспорт руд благородных металлов. Правительство также планирует ввести экспортные пошлины на ракушечник и известняк. Таким образом, в будущем могут потребоваться пересмотры.

Согласно сообщению бывшего персонала национального секретариата, в декабре 2014 года НС принял решение, что порог в 1 миллион киргизских сомов должен основываться на платежах правительству, а не на годовом обороте. Секретариат использовал данные с портала www.budget.okmot.kg для идентификации компаний, удовлетворяющих этому порогу. Эти данные включают все платежи, и не только налоговые платежи. Согласно сообщению секретариата портал включает обновленные данные по платежам для всех добывающих компаний. Однако для доступа к данным необходимо знать идентификационный налоговый номер. В будущем ИПДО могла бы основываться на этом портале вместо дублирования отчетности ИПДО.

Секретариат также объяснил, что потоки доходов под названиями «поддержка социальной инфраструктуры» и «поддержка образования» являются добровольными социальными платежами и что не всегда имелся получатель от правительства для этих потоков. Кроме того, поток доходов под названием «платежи в фонд рекультивации» представляет собой денежные средства, депонированные компаниями на специальных счетах, которые должны использоваться для целей восстановления окружающей среды, и не были фактически платежами правительству.

Представители гражданского общества прокомментировали, что отчет охватывал все потоки доходов и нижний порог обеспечивал исчерпывающий охват компаний. В то же время они считали важным для Отчетов ИПДО продолжить включение компаний, добывающих строительные материалы, такие как песок и гравий, а также разведочных компаний.

Независимый Администратор для Отчета ИПДО 2013-14 прокомментировал, что для будущих отчетов шаблон отчетности должен представляться в электронном формате. Касательно не отчитывающихся компаний, по мнению Независимого Администратора, они не были крупными налогоплательщиками. Относительно описания потока доходов Независимый Администратор пояснил, что он представил подробное описание того, как уплачивались и рассчитывались основные налоги, но не описал остальные потоки доходов. Независимый Администратор также отметил, что некоторые государственные органы неправильно заполнили шаблон, что повело к несоответствиям.

Предварительная оценка

В соответствии с требованием 4.1 НС согласовал список существенных потоков доходов. Некоторые из них, но не все, описаны в Отчете ИПДО. НС также утвердил пороги отчетности для компаний и идентифицировал субъекты отчетности. Хотя Независимый Администратор не был проконсультирован по шаблонам, ни Независимый Администратор, ни другие заинтересованные

стороны не выразили озабоченности по поводу охвата потоков в шаблоне. Некоторые государственные органы и компании не приняли участия в отчете. Правительство не раскрыло суммарные доходы правительства. Однако, как следует из консультаций с Независимым Администратором, это упущение представляется несущественным, и доступ к платежам компаний может быть получен онлайн с портала www.budget.okmot.kg.

С учетом этого, согласно оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила удовлетворительный прогресс в выполнении этого требования. Однако консультации с заинтересованными сторонами выявили необходимость в модернизации используемого в настоящее время формата отчетности, в переходе от форм на бумаге к электронной системе. Охват выверки мог бы тогда быть уменьшен, чтобы охватывать только главные потоки доходов и компании, с получением дополнительных данных онлайн.

Доходы в натуральной форме (4.2)

Документирование прогресса

Отчет ИПДО 2013-14 не предоставляет информацию о том, собирает ли правительство доходы в натуральной форме. Доходы в натуральной форме не упоминаются в протоколах НС. ТЗ для НА⁹⁴ включает поручение НА указать решение НС по «продаже доли добычи государства или других доходов, собранных в натуральной форме в соответствии с Требованием 4.1(с).» Однако Предварительный Отчет ИПДО 2013-14 не документирует решение НС относительно доходов в натуральной форме, а также не представляет каких-либо комментариев о доходах в натуральной форме.

Мнения заинтересованных сторон

Старший официальный представитель правительства подтвердил отсутствие платежей в натуральной форме, и ни одна из других заинтересованных сторон не сочла это уместным вопросом для Кыргызской Республики.

Предварительная оценка

Согласно предварительной оценке Международного Секретариата, это требование не является применимым к Кыргызской Республике.

Сделки по бартеру и инфраструктуре (4.3)

Документирование прогресса

Отчет ИПДО 2013-14 не предоставляет информацию по бартерным сделкам и сделкам по инфраструктуре. Хотя НС обсудил предоставление инфраструктуры с точки зрения социальных расходов, отсутствуют свидетельства того, что НС обсуждал транзакции по инфраструктуре или другие бартерные сделки в обмен за доступ к нефти, газу и минералам. ТЗ 2013-14 для НА⁹⁵ поручает НА четко указать решение НС по «охвату положений по инфраструктуре и бартерных сделок в соответствии с Требованием 4.1(d).» Однако Предварительный Отчет ИПДО 2013-14 не документирует решение НС относительно бартерных и инфраструктурных сделок.

⁹⁴ ТЗ 2013-14 для НА, имеется на английском и русском языках.

⁹⁵ ТЗ 2013-14 для НА, имеется на английском и русском языках.

Мнения заинтересованных сторон

Представители правительства сообщили, что им не было известно о каких-либо случаях, когда компании предоставлялась лицензия в обмен на инфраструктуру, или о случае, когда компания предоставляла инфраструктуру в обмен на освобождение от налогов.

По мнению официального представителя компаний, Закон о СРП включал положение о бартере. Было отмечено, что в 2007 году золотодобывающей компании были предоставлены права на разработку залежи в 20 тонн золота в обмен на инвестицию в размере 25 млн. долл. США на дорожное строительство. Компания была освобождена от платежа за лицензию, но не от каких-либо других платежей и налогов.

Предварительная оценка

Хотя и не имеется сильных признаков существования сделок по инфраструктуре и бартеру в Кыргызской Республике, представляется, что ни НС, ни Независимый Администратор не рассмотрели правильно уместность этого вопроса. В свете этого, согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика не совершила прогресса в выполнении этого требования.

Доходы от транспортировки (4.4)

Документирование прогресса

Отчет ИПДО 2013-14 не раскрывает доходы от транспортировки нефти, газа или минеральных материалов, и представляется, что перечень доходов, охваченных Отчетом ИПДО (стр. 16), не включает платежи, связанные с транспортировкой. Однако Запрос об информации для Отчета – шаблон отчетности, направленный в Национальный статистический комитет – включает доходы от транспортировки нефти и твердого минерального сырья, а также их объемы и тарифы (стр.224). Доходы от транспортировки не были включены в ТЗ для НА.

Мнения заинтересованных сторон

Независимый Администратор пояснил, что получение данных по доходам от транспортировки было невозможно. Большинство минералов перевозились грузовиками и по железной дороге частными компаниями. Независимый Администратор провел встречу в Национальном статистическом комитете, чтобы запросить данные по транспортировке. Согласно мнению Независимого Администратора, главная причина, по которой эти данные не были предоставлены, была связана с недостаточностью времени. Кроме того, Национальный статистический комитет пояснил, что некоторая статистическая информация могла быть конфиденциальной.

Официальный представитель правительства подтвердил, что правительство собирало некоторые тарифные платежи от использования трубопровода в Китай. Соглашение, связанное с трубопроводом, контролировалось Министерством экономики, и платежи собирались Налоговой службой. Согласно заявлению представителей Национального статистического комитета, Комитет не располагал данными по транспортировке, запрошенными Независимым Администратором.

Предварительная оценка

Отчет ИПДО 2013-14 не включает какую-либо информацию или данные по доходам, связанным с транспортировкой нефти, газа и минералов. Стандарт ИПДО 2016 устанавливает следующее: «Когда

доходы от транспортировки нефти, газа и минералов являются существенными, ожидается, что правительство и государственные предприятия (ГП) будут раскрывать полученные доходы.»

Руководство по Валидации устанавливает следующее: «Раскрытие существенных доходов от транспортировки материалов ожидается, но не требуется для соответствия положениям ИПДО. Когда доходы от транспортировки являются существенными, но не раскрываются, ожидается, что Валидатор оценит, документировала ли и объяснила ли МГЗС препятствия для предоставления этой информации и любые планы правительства по преодолению этих препятствий» (Руководство по Валидации, стр.11). Международный Секретариат не видит каких-либо свидетельств любых таких обсуждений со стороны НС. В свете этого, согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика не совершила прогресса в выполнении этого требования. Рекомендуются, чтобы НС рассмотрел существующие системы транспортировки и оценил существенность любых доходов от транспортировки, собранных правительством.

Транзакции между ГП и правительством (4.5)

Документирование прогресса

Как отмечалось при оценке Требования 2.6 выше, Отчет ИПДО 2013-14 представляет лишь ограниченное объяснение государственных предприятий и открытых акционерных обществ (ОАО). В отчете устанавливается, что дивиденды от ГП собирает Комиссия по управлению госимуществом (стр. 95). Отчет ИПДО раскрывает транзакции с дивидендами для ОАО «Кыргызнефтегаз» в 2013 году и от ОАО «Кыргызнефтегаз» и ОАО «Хайдарканское Ртутное» в 2014 году (стр. 190). Имеют место некоторые довольно значительные расхождения по этим платежам в 2014 году, когда правительство раскрывает значительно меньше, чем компании. Независимый Администратор отмечает, что почти 80% суммарного расхождения в отчете ИПДО 2014 года связано с необъясненным несоответствием в платеже дивидендов со стороны ОАО «Кыргызнефтегаз»: «К сожалению, Независимый Администратор не представил ответ от этой компании с объяснениями и подтверждениями сумм по этому платежу» (Отчет ИПДО 2013-14, стр.130).

Отчет ИПДО 2013-14 не приводит четкого объяснения, имеют ли место и другие транзакции между правительством и ГП.

Мнения заинтересованных сторон

Независимый Администратор подтвердил, что в НП не был направлен какой-либо специальный шаблон отчетности, а вместо этого Независимый Администратор собрал всю информацию, которая могла быть найдена в открытых источниках. Шаблоны отчетности, разосланные компаниям, включали дивиденды, но не отражали другие транзакции между ГП и правительством, если таковые были.

Представляется, что представитель гражданского общества вспомнил, что взаимоотношения между правительством и ГП были раскрыты на заседании НС и что транзакции, связанные с «Кыргыз Кумур», бывало, включались в предыдущие Отчеты ИПДО.

Предварительная оценка

Как отмечалось в оценке Требования 2.6, Отчет ИПДО 2013-14 не дает полного объяснения финансовых взаимоотношений между правительством и государственными предприятиями. В протоколах заседаний НС отсутствуют свидетельства каких-либо обсуждений в НС по этому вопросу. Хотя Отчет ИПДО 2013-14 раскрывает дивиденды, уплаченные некоторыми компаниями, не представляется возможным засвидетельствовать, что это составляет всю полноту транзакций между правительством и государственными компаниями в 2014 году. В свете этого, согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила ограниченный прогресс в выполнении этого требования.

Субнациональные прямые платежи (4.6)

Документирование прогресса

Отчет ИПДО не дает простого разъяснения роли местных органов правительства в сборе налогов от добывающего сектора. В Отчете ИПДО 2013-14 отмечается, что земельный налог и налог на недвижимое имущество возвращаются в местные бюджеты (стр. 84). В то же время в Отчете ИПДО 2013-14 выверяются совокупные суммы, уплаченные компанией в качестве земельного налога и налога на недвижимость в государственную налоговую инспекцию (стр. 135), без отчетности по субнациональным органам правительства. В то же время доходы, полученные от земельного налога и налога на недвижимость, представляются незначительными, составляя всего 25 033 киргизских сомов (466 долл. США) и 18 101 киргизских сомов (377 долл. США) (стр. 137).

Мнения заинтересованных сторон

Официальное лицо местного правительства сообщило, что каждый год они получают около 1 млн. киргизских сомов в виде удерживания платы за лицензию на добычу. Эти деньги переводятся на специальные счета местных правительств. Помимо этого, имеются некоторые не специфические для добывающей отрасли местные налоги, которые передаются в местные бюджеты, такие как подоходный налог, земельный налог и налог на недвижимое имущество.

Представители гражданского общества указали, что все налоги, возвращаемые в местные бюджеты, переводятся от центрального правительства, кроме земельных налогов и поддержки на социальную инфраструктуру, которая уплачивается непосредственно местным правительствам. Они сообщили, что из разговоров с местными органами было ясно, что местные органы не были хорошо информированы об ИПДО. Местным органам недостает возможностей для регистрации платежей и для участия в отчетности ИПДО.

Независимый Администратор сообщил, что ни одно местное правительство не участвовало в отчетности, вероятно, из-за отсутствия юридического инструмента, побуждающего их к этому. Представитель национального секретариата сообщил, что на октябрь и ноябрь были запланированы информационные визиты в три региона для получения дополнительной информации о региональных фондах развития, для распространения информации об ИПДО и создания лучших взаимоотношений с местными правительствами.

Предварительная оценка

Было трудно засвидетельствовать, какого типа платежи, если они вообще есть, собираются местными правительствами, и насколько существенны такие платежи. 15 субнациональных органов

правительства не представили данных в Отчете ИПДО 2013-14, а 5 органов не участвовали в Отчете ИПДО 2012 года (Отчет ИПДО 2012, стр. 21). Не представляется, что НС принял какой-либо систематический подход для определения потоков платежей от компаний в субнациональные правительства или определил действенный подход к отчетности ИПДО. Консультации с заинтересованными сторонами также иллюстрируют некоторую путаницу вокруг субнациональных платежей. В свете этого, согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила неудовлетворительный прогресс в выполнении этого требования.

Уровень разукрупнения данных (4.7)

Документирование прогресса

Отчет ИПДО 2013-14 содержит данные, “дезагрегированные” (разукрупненные) по позициям отдельных платежей, отдельных компаний и отдельных органов правительства (Приложение 8). Эти данные не представлены с разбивкой по отдельным проектам.

Мнения заинтересованных сторон

Гражданское общество выразило удовлетворение тем, что данные отчетов были разукрупнены по отдельным компаниям, но отметило, что при наличии нескольких дочерних компаний платежи должны разукрупняться до позиций отдельных дочерних компаний.

Предварительная оценка

Данные Отчета ИПДО 2013-14 разукрупнены до уровней, требуемых Стандартом ИПДО, т.е. по отдельным потокам доходов, компаниям и органам правительства. Согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила удовлетворительный прогресс в выполнении этого требования.

Своевременность данных (4.8)

Документирование прогресса

Проект Отчета ИПДО 2013-2014 был опубликован онлайн 31 декабря 2015 г., после утверждения в виде проекта Наблюдательным Советом 16 декабря 2015 г. и представления на национальной конференции 23-24 декабря. Окончательный Отчет ИПДО 2013-2014 был опубликован на сайте ГАГМР и распространен среди заинтересованных сторон 30 декабря 2015 г. Однако 16 февраля 2016 г. Отчет ИПДО 2013-14 был распространен среди заинтересованных сторон в обновленном варианте. Причина, по которой окончательный отчет был опубликован лишь в феврале, состояла в ограниченности времени, предоставленного для подготовки отчета. После распространения проекта отчета в конце декабря НА учел комментарии заинтересованных сторон лишь в феврале 2016 года.

Мнения заинтересованных сторон

Гражданское общество выразило удовлетворение своевременностью данных в Отчете ИПДО, отметив, что было бы невозможно подготовить отчет быстрее, чем за текущий одногодичный интервал, не в последнюю очередь потому, что количество компаний, участвующих в отчете,

увеличивалось с каждым годом.

Предварительная оценка

Несмотря на то, что окончательные данные за 2013 год были опубликованы немногим позже установленного срока 31 декабря 2015 г., отчет был опубликован с учетом цифр 2014 года. В свете этого, согласно предварительной оценке Международного Секретариата, данные являются своевременными и Кыргызская Республика совершила удовлетворительный прогресс в выполнении этого требования.

Качество данных (4.9)

Документирование прогресса

Назначение Независимого Администратора:

Согласно Годовому отчету о проведенной работе за 2015 год⁹⁶ (стр. 8), Наблюдательный Совет (НС) утвердил ТЗ для Независимого Администратора для Отчета ИПДО за 2013 и 2014 гг. 20 мая 2015 г. в ТЗ были внесены некоторые незначительные изменения, и оно было направлено в НС 18 июня 2015 г. на утверждение с добавлением инструкции для Независимого Администратора провести оценку процесса сбора данных, использовавшегося для целей отчетности ИПДО в Кыргызстане⁹⁷.

Наблюдательный Совет создал тендерный комитет в составе: Светлана Валуйская (Глава Национального статистического комитета), Калия Молдогазиева (Координатор Консорциума НПО) и Ожорбек Дуйшеев (Председатель Ассоциации шахтеров и геологов Кыргызской Республики)⁹⁸ для оценки заявок и выбора Независимого Администратора от имени НС. Согласно Годовому отчету о прогрессе 2015 г. в августе 2016 г. был проведен тендер по привлечению Независимого Администратора. Однако победитель не мог быть объявлен, поскольку Парламент еще не ратифицировал грант от Трастового фонда MDTF Всемирного Банка, который будет использован для найма Независимого Администратора. Грант вступил в силу 22 сентября 2015 г.⁹⁹ Тендерный комитет выбрал фирму «Ernst and Young LLC», и национальный секретариат ИПДО подписал контракт с «Ernst and Young» 1 декабря 2015 г. (Годовой отчет о прогрессе 2015 г., стр. 17).

Техническое задание для Независимого Администратора:

(i) Использование стандартного Технического задания для Независимых Администраторов

ТЗ для Отчета ИПДО 2013-14 находится в соответствии со стандартными ТЗ для Отчетов ИПДО. Оно было подготовлено рабочей группой и утверждено на заседании НС 20 мая 2015 г.¹⁰⁰ Однако с 2010 года Кыргызстан отклонился от процедуры сбора данных, описанной в стандартном ТЗ, и которое устанавливает следующее (стр. 4):

Ожидается, что Независимый Администратор выполнит следующие задачи на этапе сбора данных:

⁹⁶ Годовой отчет о проведенной работе за 2015 год имеется только на русском языке (<http://geology.kg/images/IPDO/ot/2.pdf>)

⁹⁷ Электронное послание от национального секретариата ИПДО Кыргызстана, 18 июня 2015.

⁹⁸ Список членов тендерной комиссии представлен в ТЗ для Независимого Администратора на стр. 13 варианта на английском языке.

⁹⁹ Письмо от Всемирного Банка относительно эффективности гранта для Фазы II после достижения соответствия ИПДО.

¹⁰⁰ Протокол заседания НС, 20 мая 2015 г., вариант на русском языке: <http://www.geology.kg/images/IPDO/23.pdf>

2.1 Распространит шаблоны отчетности и соберет заполненные формы и относящуюся к ним поддерживающую документацию непосредственно у участвующих субъектов отчетности, а также любую контекстуальную или другую информацию, которую МГЗС поручила Независимому Администратору собрать в соответствии с п. 1.3.4 выше. [Если предлагается альтернативный подход, например, когда национальный секретариат ИПДО помогает в сборе данных или когда данные собираются через существующий механизм отчетности, должны быть проведены консультации с Независимым Администратором для обеспечения целостности информации, переданной Независимому Администратору].

Вместо того, чтобы вовлекать Независимого Администратора в сбор данных, Резолюция 317 от 2010 года обязывает Директорат по защите ресурсов недр в составе ГАГМР собрать шаблоны отчетности у всех держателей лицензий предыдущего финансового года до 15 мая следующего года. Письмо от национального секретариата объясняет процедуру следующим образом¹⁰¹:

«Согласно Инструкциям, утвержденным Резолюцией № 317, Отчет, представляемый компанией, подписывается официальным лицом компании, уполномоченным подписывать Отчет от имени компании, а также главным бухгалтером компании. Подписи заверяются печатью компании и представляются в Государственное агентство по геологии.

Отчет представляется в виде бумажного экземпляра, заполненного понятно и разборчиво от руки или на печатной форме. Исправление цифр и записей не допускается. Заполняются все запрошенные индикаторы. При отсутствии записи в любом отсеке формы (строка, колонка) по причине недоступности соответствующего индикатора или отсутствия индикатора этот отсек формы (строка, колонка) перечеркивается.

Отчеты ИПДО от компаний представляются в Государственное агентство по геологии в запечатанных конвертах с сопроводительными письмами, которые зарегистрированы в административном офисе и засвидетельствованы номером и датой получения. На втором экземпляре сопроводительного письма наносится отметка о получении. Документ затем адресуется уполномоченному официальному лицу в Государственном агентстве по геологии путем резолюции главы офиса.

Уполномоченное официальное лицо получает информацию и сохраняет ее в сейфе. Защищенное хранение и передача отчетов ИПДО осуществляется в соответствии с Резолюцией Правительства Кыргызской Республики № 318 «Об улучшении внедрения Инициативы Прозрачности в Добывающих Отраслях в Кыргызской Республике», датированной 8 декабря 2010 г. Государственное агентство по геологии направляет отчеты ИПДО согласно списку в аудиторскую компанию для подготовки отчета ИПДО.

Процесс сбора данных у добывающих компаний Государственным агентством по геологии гарантированно защищен от любого вмешательства, направленного на изменение, уничтожение и другой вред для данных.»

Аналогичным образом, Резолюция 317 обязывает национальный секретариат собрать шаблоны отчетности у государственных органов до 15 мая года, следующего за концом финансового года. По представлении шаблонов от государственных органов «уполномоченное официальное лицо

¹⁰¹ Письмо от национального секретариата от 29 апреля 2015 г. относительно процедуры сбора данных для Отчетов ИПДО Кыргызстана у горнодобывающих компаний и государственных органов, не было опубликовано [Google Диск]

Секретариата вскрывает конверты и регистрирует получение отчета в реестре...Процесс сбора данных у государственных органов обеспечен гарантиями защищенного хранения, предоставленными Секретариатом ИПДО.^{102»}

Затем шаблоны отчетности передаются назначенному Независимому Администратору. Национальный секретариат отмечает: «Для того чтобы обеспечить независимость от даты получения, информация, собранная у добывающих компаний Государственным агентством по геологии, и информация, собранная у государственных органов Секретариатом ИПДО, передается администратору по отдельности»¹⁰³.

Тогда как эта процедура ускоряет процесс отчетности ИПДО и снижает затраты на Отчет ИПДО, Международный Секретариат и Всемирный Банк выразили озабоченность по поводу вовлечения правительства и национального секретариата в процесс сбора данных и отсутствия достаточных процедур защиты информации. Кроме того, эта процедура не соответствовала Требованиям Стандарта ИПДО о проведении консультации с Независимым Администратором при разработке шаблонов отчетности и процессов заверения данных ИПДО. В свете этого, НС решил, что Независимый Администратор для Отчета ИПДО 2013-14 проведет оценку этого подхода (Положение 1.8 ТЗ, стр. 9), в частности по вопросам защиты информации.

Независимый Администратор – «Ernst and Young LLC» – представил следующие комментарии по процедурам сбора данных (Отчет ИПДО 2013-14, стр. 21):

«Таким образом, сбор данных по платежам горнодобывающих компаний Государству для Отчета 2013-2014 гг. (Фаза 2 проекта подготовки Отчета ИПДО) был полностью проведен Секретариатом ИПДО в КР (государственные органы) и «Госгеологагентством» [ГАГМР]. Следует отметить, что процедура сбора данных по платежам как от горнодобывающих компаний, так и от государственных органов не соответствует стандартной в связи с применением Стандарта ИПДО. Однако мы не установили, что Стандарт ИПДО запрещает применение такой процедуры, и таким образом невозможно говорить о ее правильности или неправильности и можно говорить об ее эффективности. В контексте обеспечения своевременности подготовки Отчета ИПДО такая процедура является целесообразной, поскольку используются два канала сбора документов для отчетности:

- «Госгеологагентство» [ГАГМР] собирает данные для отчетности у компаний;
- Секретариат ИПДО собирает данные для отчетности у государственных органов;

Кроме того, следует отметить, что для компаний запрос об информации для отчетности ИПДО у их «специализированного» государственного органа («Госгеологагентство» – ГАГМР) может быть более сильным аргументом для представления данных по сравнению с запросом от Независимого Администратора.»

Независимый Администратор не проводил оценку, не повлияет ли, возможно, такой подход на надежность данных. Процесс сбора данных описан в сжатом виде на стр. 21 в Отчете ИПДО 2013-14.

(ii) Шаблоны отчетности

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

Как отмечалось в оценке требования 4.1 выше, шаблоны отчетности для Отчета ИПДО 2013-14 определяются Резолюцией 317 правительства от 2010 г. Международному Секретариату неизвестно о каких-либо изменениях этих форм отчетности до сбора данных для Отчета ИПДО 2013-14.

(iii) Заверение достоверности данных и оценка надежности данных

В протоколах заседаний НС нет свидетельств того, что НС в сотрудничестве с Независимым Администратором провел анализ аудиторской проверки и практики заверения данных в органах правительства и компаний для включения в Отчет ИПДО. ТЗ для Независимого Администратора устанавливает, что Независимый Администратор должен провести этот анализ в рамках начальной фазы. Начальный отчет говорит, что шаблоны отчетности будут проверяться на наличие подписанного и скрепленного печатью письма от старшего менеджера каждой компании. Шаблон отчетности, прилагаемый к начальному отчету, содержал вопрос о том, прошла ли компания внешний аудит и является ли финансовый отчет открытым. Это согласуется с подходом для заверения достоверности данных компаний и правительства, как он был установлен Резолюцией 317 – в частности с применением аттестаций, т.е. с наличием подписей и печати ответственных лиц (Отчет ИПДО 2013-14, стр. 22).

Хотя эта процедура подтверждается в начальном отчете, нет свидетельства того, что НС обсуждал эту процедуру со времени принятия Резолюции, а также нет свидетельства того, что Независимому Администратору предлагалось представить комментарии по процедуре заверения достоверности данных. Независимый Администратор не комментирует, сколько компаний или органов правительства следовали этой процедуре, и в отчете также не подтверждается, сколько компаний, органов правительства и ГП проводили аудит финансовых отчетов в 2014 году.

Отчет ИПДО 2013-14 содержит далее описание закона и нормативов для аудиторской проверки государственных органов с объяснением роли Счетной Палаты в проведении аудита (стр. 112-113). ГП подвергаются обязательной аудиторской проверке в соответствии с Законом об Аудите 134 (Отчет ИПДО 2013-14, стр.107). Независимый Администратор также комментирует, что частные компании не обязаны по закону подвергать свои финансовые отчеты аудиторской проверке, и большинство компаний не имеют аудированных финансовых отчетов (Отчет ИПДО 2013-14, стр.213).

Независимый Администратор предоставляет следующее заявление по надежности отчетности ИПДО (стр.11):

«Мы не проводили каких-либо процедур для верификации точности, полноты и надежности полученной информации, если только это прямо не указано в Отчете ИПДО.

Поскольку вышеприведенные согласованные процедуры не составляют ни аудиторскую проверку, ни анализ, проводимые в соответствии с Международными Стандартами аудита или Международными Стандартами проведения анализа, мы не выражаем какого-либо заверения по суммам налогов и другим платежам, произведенным компаниями добывающей промышленности. Если бы мы проводили дополнительные процедуры или выполняли аудит и анализ финансовых отчетов в соответствии с Международными Стандартами аудита или Международными Стандартами анализа, на свет нашему вниманию могли бы выйти другие вопросы, о которых вам было бы доложено.

Цель Отчета ИПДО состоит в повышении прозрачности в добывающей промышленности КР. Наши процедуры не направлены на выявление злоупотреблений или ошибок, совершенных компаниями или государственными органами Кыргызской Республики. Отчет ИПДО относится только к суммам налогов и прочих платежей, совершенных добывающими компаниями, указанными в Разделе 3.1.1, и не применим к финансовой отчетности добывающих компаний в целом.»

Кроме того, Независимый Администратор предлагает следующую рекомендацию по улучшению надежности данных:

Использование данных по платежам правительству, сертифицированных независимым аудитором для Отчета ИПДО, может значительно улучшить надежность данных. В будущем было бы разумно включить вопрос о наличии аудированных финансовых отчетов в Форму данных по платежам от компаний с заявлением от руководства компании о том, что вся информация для отчета ИПДО была взята из этих финансовых отчетов. Однако имеют место осложнения, связанные с применением этой рекомендации, а именно: Заверение финансовых отчетов независимым аудитором является добровольной инициативой, и большинство добывающих компаний не имеют своих финансовых отчетов, аудированных внешним аудитором. В качестве одного из решений этой проблемы возможно рассмотреть стимулирование добывающих компаний к подготовке общедоступных финансовых отчетов и привлечь независимого аудитора для заверения данных. Например - введение законодательного требования по обязательной подготовке финансовых отчетов добывающими компаниями и независимый аудит финансовых отчетов. Как минимум, независимый аудитор должен быть привлечен для представления отдельного мнения по платежам в рамках ИПДО (Отчет ИПДО 2013-14, стр. 213-14).

Аналогичные рекомендации были предложены в предыдущих Отчетах ИПДО, включая Отчет ИПДО за 2012 год (стр.34), где устанавливается следующее:

Для более надежной отчетности ИПДО горнодобывающие компании должны привлекать независимого аудитора для выпуска отдельного аудиторского отчета согласно Отчету ИПДО-К. Отчеты государственных органов также должны подвергаться аудиту независимым аудитором. Правительство Кыргызской Республики должно разработать процесс такого аудита. К этому могут быть привлечены Центральное казначейство и Министерство финансов Кыргызской Республики.

В настоящее время в законодательстве Кыргызской Республики не имеется эффективных требований для добывающих компаний в связи с аудитом финансовых отчетов. Однако общемировой практикой для добывающих компаний является публикация их годовых финансовых отчетов вместе с отчетом независимого аудитора. Поскольку независимый аудит финансовых отчетов значительно повысит прозрачность добывающей промышленности в целом, мы рекомендуем, чтобы Наблюдательный совет ИПДО Кыргызстана инициировал соответствующие изменения в законодательстве Кыргызской Республики, обязывающие добывающие компании проводить аудит их финансовых отчетов.

(v) Источники данных и электронные файлы

Электронные файлы данных были опубликованы вместе с Отчетом ИПДО 2013-14, и Сводная форма

данных была представлена электронным путем в Международный Секретариат. Источник Отчета ИПДО 2013-14 четко обозначен.

Мнения заинтересованных сторон

Что касается шаблонов отчетности, официальные представители правительства подтвердили, что шаблон отчетности, использованный для Отчета ИПДО 2013-14 является тем же, что и использовавшийся в 2010 году. Насколько им было известно, с тех пор не вводилось каких-либо новых налоговых платежей. Однако могли бы быть некоторые неналоговые платежи, которые не отражены в шаблоне. Например, договорные платежи, связанные с «пакетом социальных мер», которые компании должны предоставить местным сообществам и властям, и плата за отзыв лицензии могли не быть включены. Официальные представители правительства пояснили, что в будущем было бы желательно обеспечить электронную отчетность. Хотя правительство было готово к этому по техническим соображениям, имелась необходимость в юридической поддержке, например, для электронных подписей и т.п. Это было рассмотрено в проекте пересмотренного Закона о Недрах, и если он будет принят, ГАГМР могло бы, надо надеяться, начать такую работу в следующем году.

Некоторые компании отметили, что они привыкли к заполнению шаблонов отчетности ИПДО и не имели трудностей с этим. По мнению других компаний, шаблон отчетности ИПДО дублировал существующие обязанности компаний по отчетности, и они не могли понять, почему им требуется представлять одни и те же данные дважды.

Независимый Администратор для Отчета ИПДО 2013-14 сообщил, что почти все шаблоны отчетности собирались в виде бумажных копий, что было очень трудоемким, так как до начала работы с данными было необходимо перевести их в формат excel.

С точки зрения процедуры сбора данных, правительство сообщило о некоторых трудностях при сборе шаблонов отчетности от компаний. Одной из проблем было получение правильного адреса, и на получение информации могло уйти 1-2 месяца. Другую сложность составляло то, что представление данных компаниями было добровольным, и это составляло системный вопрос, который требовалось разрешить. Некоторые компании отвечали в письменной форме с пояснением, что, ввиду отсутствия законов, требующих такого раскрытия информации, они не желают принимать в этом участия. Кроме того, правительство не вмешивалось и не пыталось принудить к отчетности компании, уклонявшиеся от нее. Один представитель правительства указал, что занимавший высокий уровень в правительстве Департамент сектора топлива и энергетики мог бы осуществлять надзор за выполнением Резолюции 317, требующей отчетности. Однако из-за сложности коммуникаций между бывшим секретариатом и органами правительства этого не произошло. Касательно не отчитывающихся местных органов правительства, представитель правительства указал, что правительство и секретариат не смогли построить хорошие взаимоотношения между ГАГМР и местными органами правительства по вопросам ИПДО, что повлияло на процесс сбора данных. Было отмечено, однако, что платежи местным правительствам были очень невелики.

Ни одна из заинтересованных сторон не выразила озабоченности относительно текущей процедуры сбора данных, и, как представляется, они не рассматривали возможность потенциального конфликта интересов в существующих процедурах. Представители компаний сообщили, что качество Отчета ИПДО улучшается от года к году и что было бы целесообразно,

чтобы ГАГМР собирал данные у компаний. Как было отмечено, несоответствия были невелики. Гражданское общество было удовлетворено работой Независимого Администратора и не выразило озабоченности по поводу сбора данных. Однако гражданское общество указало на продолжение несоответствий в отчетах от года к году. Независимый Администратор отметил, что процесс сбора данных, осуществляемый правительством и национальным секретариатом, был предпочтителен сбору данных Независимым Администратором, поскольку правительство имело больше власти над держателями лицензий и обеспечивало более эффективный процесс сбора данных. Независимый Администратор для Отчета ИПДО 2013-14 не имел мнений по поводу мер защиты, введенных правительством и национальным секретариатом для сбора и хранения данных, но отметил необходимость юридического требования к компаниям раскрывать информацию.

Касательно практики аудита и заверения данных, предоставляемого субъектами отчетности, ни одна из заинтересованных сторон не представила комментариев по заверениям, используемым для Отчета ИПДО. По части более широкой практики представитель правительства указал, что Счетная Палата проводила ежегодный аудит ГП, но что в обнародовании аудиторских отчетов отсутствовало постоянство.

Гражданское общество указало на выгоды от более строгих процедур аудита компаний. Сообщалось, что много малых компаний имеют одного бухгалтера, который мог базироваться в регионе или проводил бухгалтерский учет на основе старых систем. Особенно сложно было обеспечить, чтобы многочисленные малые компании правильно заполняли свои шаблоны отчетности. По поводу данных правительства гражданское общество отметило, что Счетная палата изучает государственные компании и государственные органы. Гражданское общество не представило комментариев по поводу заверения данных в Отчете ИПДО.

Независимый Администратор для Отчета ИПДО 2013-14 сообщил, что он изучил практику аудита и поощряет компании к прохождению аудиторской проверки и публикации подвергнутых аудиту данных. Независимый Администратор также подтвердил, что при обнаружении несоответствий он проверял годовые акты выверки, подписанные Налоговой службой и компанией. Независимый Администратор отметил, что это обеспечивало более высокий уровень заверения данных, нежели просто списание этого вопроса, и он рекомендовал, чтобы для следующего года все компании приложили акт выверки к шаблонам отчетности. Независимый Администратор не упоминал дискуссии о практике аудита в государственных органах.

Предварительная оценка

НС утвердил ТЗ для Независимого Администратора для Отчета ИПДО 2013-14, которое в основном соответствует стандартному ТЗ для Независимых Администраторов, выпущенному Правлением ИПДО, и назначил Независимого Администратора. Однако НС допустил значительные отклонения от «согласованных процедур» в части начальной фазы и фазы сбора данных. Рабочая группа не проконсультировалась с Независимым Администратором по шаблонам отчетности в соответствии с требованием 5.2(a). Отсутствуют свидетельства того, что был проведен анализ аудита и заверение данных в соответствии с требованием 5.2(b), и Независимый Администратор не был вовлечен в обсуждение процедур заверения достоверности данных в соответствии с требованием 5.2(c). Кроме того, было проведено лишь ограниченное обсуждение потенциальных конфликтов интересов, в которые были вовлечены национальный секретариат и ГАГМР, ответственное за сбор данных у компаний и у государственных органов. Следует отметить, что были введены некоторые

защитные меры, чтобы избежать противоречия данных, и ни одна из заинтересованных сторон не выразила озабоченности по поводу процедуры сбора данных. Однако, как представляется, защитные меры не обсуждались НС, и отсутствие предварительных консультаций с Независимым Администратором, похоже, повлияло на надежность данных и выполнение предыдущих рекомендаций, связанных с надежностью данных. Использование бумажных форм отчетности также замедлило процесс отчетности и привело к ошибкам и несоответствиям. В свете этого, согласно предварительной оценке Международного Секретариата, Кыргызская Республика совершила неудовлетворительный прогресс в выполнении этого требования.

Таблица 4 – Сводная таблица оценки: Сбор доходов

Положения ИПДО	Сводка основных выводов	Оценка Международным Секретариатом прогресса в выполнении положений ИПДО (заполняется для «обязательных» положений)
Полнота (4.1)	<p>В соответствии с требованием 4.1 НС согласовал список потоков существенных доходов, согласовал пороги отчетности для компаний и идентифицировал отчитывающиеся субъекты. Хотя консультации с Независимым Администратором по шаблонам не были проведены, ни Независимый Администратор, ни другие заинтересованные стороны не выразили озабоченности по поводу доходов, охваченных в шаблоне. Некоторые государственные органы и компании не приняли участия в отчете, и правительство не раскрыло суммарные доходы правительства. Однако, согласно консультациям с Независимым Администратором, упущения представляются незначительными, и доступ к платежам компаний может быть получен с портала www.budget.okmot.kg. Консультации с заинтересованными сторонами выявили необходимость в модернизации используемого в данный момент формата отчетности, уходе от формата на бумаге и переходе на электронную систему.</p>	Удовлетворительный прогресс

Доходы в натуральной форме (4.2)	Отчет ИПДО 2013-14 не содержит информацию о том, собирает ли правительство доходы в натуральной форме. Официальные представители правительства подтвердили, что доходы в натуральной форме не практикуются.	Не применимо
Бартерные и инфраструктурные транзакции (4.3)	Отчет ИПДО 2013-14 не содержит информацию по бартерным и инфраструктурным транзакциям, и, как представляется, НС не обсуждал этот вопрос.	Прогресс отсутствует
Доходы от транспортировки (4.4)	Отчет ИПДО 2013-14 не содержит информацию по доходам от транспортировки нефти, газа или минеральных материалов. С Независимым Администратором и Национальным статистическим комитетом были проведены переговоры о раскрытии этой информации, однако, данные отсутствовали.	Прогресс отсутствует
Транзакции между ГП и правительством (4.5)	Не представилось возможным установить, имеют ли место другие транзакции между правительством и ГП за рамками регулярных платежей компаний правительству.	Неудовлетворительный прогресс
Субнациональные прямые платежи (4.6)	Было трудно установить, какого типа платежи, если таковые имеются, собираются местными органами правительства и какова существенность таких платежей. Не представляется, что НС принял систематический подход к определению потоков платежей от компаний субнациональным органам правительства или выработал реалистичный подход к отчетности ИПДО.	Неудовлетворительный прогресс
Уровень разукрупнения данных (4.7)	Данные разукрупняются по позициям отдельных платежей, отдельных компаний и отдельных органов правительства. Данные не представляются по позициям проектов.	Удовлетворительный прогресс
Своевременность данных (4.8)	Проект Отчета ИПДО 2013-2014 был опубликован онлайн 31 декабря 2015 г. Окончательный Отчет ИПДО 2013-2014 был опубликован и	Удовлетворительный прогресс

	распространен среди заинтересованных сторон 16 февраля 2016 г.	
Качество данных (4.9)	НС существенно отклонился от «согласованных процедур» для начальной фазы и фазы сбора данных. НС не провел консультации с Независимым Администратором по шаблонам отчетности в соответствии с требованием 5.2(a). Отсутствуют свидетельства того, что анализ аудита и методы заверения данных были предприняты до сбора данных в соответствии с требованием 5.2(b), и Независимый Администратор не был вовлечен в какое-либо обсуждение заверения данных в соответствии с требованием 5.2(c). Кроме того, было проведено лишь ограниченное обсуждение потенциальных конфликтов интересов по той причине, что национальный секретариат и ГАГМР отвечали за сбор данных от компаний и государственных органов.	Неудовлетворительный прогресс
<p>Выводы и рекомендации Международного Секретариата:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Правительство и НС побуждаются к пересмотру текущих процедур отчетности ИПДО и к переходу на интегрированное раскрытие информации. В связи с финансовыми данными это должно включать оценку практической возможности использования существующего онлайн-портала бюджета, на котором раскрываются данные по налогам компаний. Это должно также включать оценку превалирующей практики аудита и бухгалтерского учета в компаниях и государственных органах. 2. Параллельно с подготовкой к интегрированным раскрытиям, НС поощряется к упрощению процесса отчетности ИПДО путем установления более высокого порога для отчетности для выверки данных, уменьшения количества малых компаний, которые в настоящее время принимают участие в отчетности. НС также поощряется к повторному рассмотрению списка потоков доходов, включенного в настоящее время в Отчет ИПДО с расчетом на снижение количества с тем, чтобы охватить только наиболее существенные потоки доходов. Любые будущие отчеты ИПДО должны также подготавливаться в соответствии с согласованной процедурой для отчетов ИПДО. 3. НС должен рассмотреть уместность и существенность транзакций по инфраструктуре и бартеру. 4. НС должен обсудить уместность и существенность платежей за транспортировку. 5. НС должен идентифицировать различные типы финансовых транзакций между правительством и ГП и обеспечить, чтобы они были описаны и раскрыты в следующем Отчете ИПДО. 		

- б. НС должен обсудить уместность и существенность всех специальных прямых платежей добывающей промышленности субнациональным органам правительства.

4. Управление доходами и их распределение

4.1 Краткое описание

В данном разделе приведена информация о внедрении требований ИПДО, относящихся к управлению доходами и их распределению.

4.2 Оценка

Распределение доходов (5.1)

Документирование прогресса

В Отчете ИПДО за 2013-14 г. представлен перечень доходов, зарегистрированных в государственном бюджете, которые включают в себя следующие платежи, относящиеся к добывающим отраслям: налог на недропользование (роялти и бонусы), НДС, акцизный налог, доход от концессии, дивиденды и плата за загрязнение окружающей среды (стр. 101–102). Представлен также перечень потоков поступлений доходов, зарегистрированных в местных бюджетах, которые включают налог на землю и налог на собственность (стр. 102). В Отчете ИПДО за 2013–14 г. не разъясняется распределение других доходов добывающих отраслей, включенных в Отчет ИПДО, однако это не учитывается в перечнях доходов, зарегистрированных в государственном и местных бюджетах.

В Отчете ИПДО за 2013–14 г. разъясняется, что с ноября 2014 года существуют два вида фондов регионального развития, в которые перечисляются некоторые доходы добывающих отраслей. Однако это выполняется через систему бюджета (стр. 102) (см. 5.3 ниже).

Мнения заинтересованных сторон

Государственные должностные лица и другие заинтересованные лица подтвердили, что все платежи и налоги перечисляются либо в центральный, либо в местный бюджеты.

Первоначальная оценка

Отчет ИПДО за 2013–14 г. и консультации с заинтересованными сторонами подтвердили, что все доходы добывающих отраслей перечисляются в бюджет. Согласно первоначальной оценке, выполненной Международным Секретариатом, Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования. Однако рекомендуется, чтобы в следующий Отчет ИПДО было включено разъяснение распределения всех потоков поступления доходов во избежание неясности в вопросе их распределения.

Субнациональные переводы средств (5.2)

Документирование прогресса

В Отчет ИПДО за 2013-14 г. включено описание двух видов фондов регионального развития: областных и районных фондов, которые были созданы в ноябре 2014 года с целью развития и

поддержания местной инфраструктуры и обеспечения социально-экономического развития регионов (стр. 102–104). В эти фонды регионального развития перечисляется определенная доля некоторых неналоговых платежей, относящихся к добыче полезных ископаемых. В отчете отмечается, что эти фонды финансируются из системы бюджета (стр. 103). В Отчете ИПДО за 2013–14 г. информация по этим фондам не раскрывается, однако Международный Секретариат понимает, что в финансовом 2013–14 году перевода средств не происходило.

Мнения заинтересованных сторон

Консультации с заинтересованными сторонами выявили значительную неясность в отношении фондов регионального развития.

Согласно некоторым представителям общественных организаций фонды работают следующим образом: 2% неналоговых платежей компаний должны выделяться на региональное развитие. Если добывающая компания разрабатывает месторождение золота с запасами более 50 тонн или другое месторождение полезных ископаемых общегосударственного значения, она вначале платит 20% от 2% непосредственно сообществам, на территории которых расположен объект недропользования. Остальные 80% переводятся на специальный счет Министерства финансов (МФ). Затем МФ выделяет 30% этих средств в соответствующий областной фонд развития и остальные 50% в соответствующий районный фонд развития. Если добывающая компания разрабатывает месторождение золота с запасами менее 50 тонн или другое месторождение полезных ископаемых, не имеющее общегосударственного значения, она платит 20% от 2% непосредственно сообществам, на территории которых расположен объект недропользования, а остальные 80% перечисляются через МФ в районный фонд развития. Согласно представителям общественных организаций переводы средств должны осуществляться дважды в год, однако законом не предусмотрено конкретных процедур перевода средства из МФ на областной и районный уровни. В результате на счете МФ накоплено около 800 млн киргизских сомов (KGS). Хотя перечисление средств было выполнено, их выплата пока еще не производилась. Было отмечено, что на данный момент создано 47 региональных фондов, из которых 27 являются районными. Было выражена некоторая озабоченность тем, что это создало дополнительную бюрократию и сложности в управлении доходами, а у местных администраций имеется немного возможностей распоряжаться этими фондами (см. Требование 5.3 ниже).

Представитель общественной организации объяснил, что, в соответствии с законом, бонус от тендеров также должен был быть переведен в различные государственные организации. Например, в 2015 году государство получило 100 млн USD за месторождение Джеруй. В соответствии с законом эти средства были распределены следующим образом: 3% в ГАГМР, 3% в органы местного самоуправления, 3% в районные фонды развития и 3% в областные фонды развития. Остаток средств был перечислен в государственный бюджет.

Государственный чиновник объяснил, что с 2012 года был введен сбор за сохранение лицензии на ведение горных работ. По его словам, 100% этого сбора было перечислено в органы местного самоуправления через Министерство финансов.

Первоначальная оценка

В Отчете ИПДО за 2013–14 г. имеется ограниченная информация о некоторых механизмах субнациональных переводов средств. В ходе консультаций с заинтересованными сторонами

выявилась значительная неясность в отношении действующих систем. Хотя Международному Секретариату неизвестно о каких-либо переводах средств, выполнявшихся в 2013-14 г., Международный Секретариат делает вывод о том, что требуется выполнить значительный объем работы для создания достаточных механизмов и систем обеспечения прозрачности, охватывающих эти фонды. В свете этого согласно первоначальной оценке, выполненной Международным Секретариатом, прогресс Кыргызской Республики в выполнении этого требования является недостаточным.

Дополнительная информация по управлению доходами и расходами (5.3).

Документирование прогресса

В Отчете ИПДО за 2013-14 г. приведено описание бюджетного процесса, с пометкой о том, что бюджетный процесс на государственном и местном уровнях установлен Законом о бюджете (стр. 98–100). В Разделе 6.5.7 приведено краткое описание методов аудиторских проверок государственных финансов (ст.108–109).

Как отмечено в дискуссии по Требованию 5.2, некоторые доходы от добывающих отраслей предназначены для конкретных целей или конкретных регионов. Хотя в Отчете ИПДО предоставлена некоторая информация об использовании фондов регионального развития, пока еще не было выполнено никаких транзакций, и представляется, что МГЗС не рассматривала дальнейшую оценку методов обеспечения подотчетности и эффективности использования фондов.

Мнения заинтересованных сторон

Некоторые заинтересованные стороны выразили желание иметь больше прозрачности в отношении использования фондов регионального развития.

Представители общественных организаций выразили озабоченность недостаточностью процедур принятия решений по расходованию областных и районных фондов развития. Было объяснено, что для каждого фонда будут созданы Наблюдательный совет, Руководящий комитет и Административный отдел, однако обязанности каждого органа неясны. Представлялось, что Министерство финансов и государственная администрация органов местного самоуправления разработают годовые стратегии развития, а затем органы местного самоуправления или наблюдательные советы подадут заявки или выберут деятельность в соответствии с этими стратегиями.

Представитель государства объяснил, что комитет создается с целью осуществления надзора за использованием фонда развития, включая анализ предложений, поданных местными заинтересованными сторонами, относительно целей использования средств. Комитет состоит из представителей местных органов управления и кандидатов из заинтересованных поселков. Полагалось, что ситуация в районах, где ведется добыча, значительно улучшилась благодаря этой системе, а также внедрению социальных пакетов (см Требование 6.1 ниже), стало меньше сигналов о незаконных действиях, таких как блокирование дорог и т. д. Представитель местных органов управления объяснил, что создание региональных и районных фондов развития сыграло важную роль в снижении уровня конфликтов, связанных с добычей. На базе этих фондов создаются социальные проекты на уровне районов. Фонды в основном предназначены для сельскохозяйственной техники и инфраструктуры, в частности, социальной инфраструктуры. Было объяснено, что местные органы управления разрабатывают стратегию, предусматривающую

мероприятия, на которые будут потрачены фонды. Стратегия обновляется ежегодно и доступна для общественности. В конце года проводится собрание, на котором представители местных органов управления рассказывают о том, как были потрачены средства. На собраниях присутствуют около 300-400 человек.

Другой представитель местных органов управления рассказал, что в конце 2015 года их районному фонду развития было выделено 120 млн KGS. Был создан Наблюдательный совет, состоящий из 9 человек, для определения целей расходования средств. В состав Совета в основном входят главы поселков. Наблюдательный совет учитывает нужды поселка, однако в конечном итоге решение о целях расходования средств принимают местные парламентарии. На основании принятых решений объявляются тендеры на выполнение проектов. Надзор за проведением тендеров осуществляют службы закупок при местных органах управления. Все решения публиковались в местной прессе для обеспечения прозрачности и открытости. Было отмечено, что имела беспокойность по поводу недостаточно эффективного управления средствами, которые могли бы быть потрачены на другие цели. Однако начиная с 2015 года были введены положения, определяющие использование средств (в основном для инфраструктуры). Деньги переводятся на специальные счета местных органов управления, а Палата счетов проводит ежегодные аудиты.

Первоначальная оценка

Раскрытие информации по управлению доходами и расходами является лишь рекомендацией и не учитывается в оценке соответствия требованиям. В Стандарте ИПДО говорится: «Многосторонняя группа заинтересованных сторон поощряется к раскрытию дополнительной информации об управлении доходами и расходами, включая описание любых доходов от добывающих отраслей, предназначенных для конкретных программ или географических регионов. Это должно включать описание методов по обеспечению отчетности и эффективности их использования» (Требование ИПДО 5.3.а). Международный Секретариат рекомендует Наблюдательному совету учитывать интересы заинтересованных сторон путем освещения расходов, относящихся к фондам регионального развития, в будущих Отчетах ИПДО, и обеспечивать полноту и доступность этой информации для граждан.

Таблица 5 — Сводная таблица оценки: управление доходами и их распределение

Сводная таблица оценки		
Положения ИПДО	Сводка основных выводов	Первоначальная оценка Международным Секретариатом прогресса по выполнению положений ИПДО (заполняется для «обязательных» положений)
Распределение доходов (5.1)	В отчете ИПДО за 2013-14 г. приведен перечень доходов, зарегистрированных в государственном и местных бюджетах. Заинтересованные стороны подтвердили, что все доходы перечисляются в бюджет.	Удовлетворительный прогресс

Субнациональные переводы средств (5.2)	В Отчете ИПДО за 2013-14 г. отмечается создание установленных законом фондов регионального развития и механизмов перевода средств между национальным и субнациональными правительствами. Хотя вероятность того, что в финансовом 2013-14 году выполнялись переводы средств, мала, уровень прозрачности и понимания принципа работы действующих механизмов перевода является ограниченным.	Недостаточный прогресс
Информация по управлению доходами и расходами (5.3).	Отчет ИПДО за 2013-14 г. включает описание бюджетного процесса, а также методов аудиторских проверок государственных финансов. В Отчет ИПДО за 2013-14 г. также включено краткое описание создания фондов регионального развития на областном и районном уровнях, которые были внедрены в 2014 году и в которые отчисляется доля неналоговых платежей из добывающих отраслей.	
<p>Выводы и рекомендации Международного Секретариата:</p> <p>1. Наблюдательному совету (НС) следует изучить процесс регулирования работы фондов развития и принципы работы механизмов перевода средств между национальным и субнациональными правительствами. Учитывая интерес общественности к фондам регионального развития, Наблюдательному совету рекомендуется использовать ИПДО в качестве механизма публичного раскрытия информации, относящейся к переводам средств и расходованию этих фондов.</p>		

5. Расходы на социально-экономические нужды

5.1 Краткое описание

В данном разделе изложена информация о внедрении требований ИПДО, относящихся к расходам на социально-экономические нужды (квазифискальные расходы государственных предприятий, расходы на социальные нужды и вклад добывающего сектора в экономику).

5.2 Оценка

Расходы на социальные нужды (6.1)

Документирование прогресса

В Отчете ИПДО за 2013-14 г. разъясняется, что Законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики "О недрах"» от 24 мая 2014 года № 77 вводится понятие о расходах на социальные нужды через концепцию «социального пакета». Это вклад добывающих компаний в социально-экономическое развитие добывающего региона (стр. 106). В Законе «О внесении изменений в Закон "О недрах"» «социальный пакет» определен как минимальный размер

инвестиций в социально-экономическое развитие местного сообщества, на территории которого находятся объекты недр (стр. 74). Учитывая, что этот закон вступил в силу только в мае 2014 года, соответствующих транзакций для включения в Отчет ИПДО за 2013-14 г. не было.

В Отчете ИПДО за 2013-14 г. приведено краткое описание программы социального развития, внедренной золотодобывающей компанией ЗАО «Кумтор Голд Компани» (стр. 106-107). При этом данные об объемах расходов на социальные нужды в 2014 году не раскрываются; кроме того, не указано, является ли эта программа добровольной или представляет собой часть договора с государством.

Другие расходы на социальные нужды включают поддержку образования и социальной инфраструктуры. В Отчете ИПДО информация об этих платежах раскрывается, но выверка данных не выполнена (стр. 193-194). Получателями этих доходов иногда (но не всегда) являются региональные государственные администрации и местные органы управления. Международный Секретариат понимает, что эти расходы на социальные нужды являются добровольными.

Мнения заинтересованных сторон

Некоторые государственные должностные лица разъяснили, что концепция социального пакета существует с 2012 года. Он применим ко всем компаниям, однако нет четких правил и положений о том, как должны разрабатываться социальные пакеты. Представитель гражданской организации подтвердил, что правила имеются только для лицензий, выданных посредством тендеров, а не для лицензий, полученных другими способами. Представитель государства объяснил, что социальный пакет обязателен только тогда, когда лицензия была выдана посредством тендера или аукциона, и не применим к лицензиям, полученным напрямую. И все же большинство компаний предоставляют социальный пакет, и иногда он является предметом обсуждения на переговорах о выдаче лицензии.

По словам представителя государства, компании разрабатывают социальный пакет, проводя консультации с сообществами, а затем информируют ГАГМР о договоренностях с местными сообществами по социальному пакету. Местные органы управления играют важную роль в надзоре за этим процессом. Представитель гражданской организации подтвердил это, однако отметил, что руководящих инструкций о проведении консультаций или объеме социального пакета не существует.

Представитель государства отметил, что хотя за ведение переговоров с сообществами по вопросам социальных услуг отвечают компании, было бы лучше, если бы государство решало, что должно входить в социальный пакет, и отвечало бы за распределение благ, учитывая, что для компаний работа с местными сообществами и с государством по этому вопросу представляет трудность. По словам представителя государства, для действующей системы характерны две проблемы. Во-первых, объем социального пакета не предусмотрен законом. Во-вторых, местные власти работают неэффективно, и возникают конфликты интересов.

Один представитель компании отметил, что его компания ежегодно выплачивает местным органам управления 4 млн KGS в виде социального пакета. Эти деньги расходуются на школы, ремонты, инфраструктуру, высшее образование и т. д. Деньги просто переводятся местным органам управления, и компания не принимает участия в принятии решений о расходовании средств.

Другой представитель компании отметил, что благодаря улучшению диалога между ГАГМР и

органами управления регионального и районного уровней число протестов снизилось. Встречи с местными сообществами стали проводиться более часто, что позволило компаниям рассказывать о том, что они делают, о преимуществах от своей деятельности и т. д. Компания перечисляет средства на социальные услуги на специальный счет в местных органах управления. Учитывая, что такие услуги являются для компании добровольными, между местными органами управления и компанией был подписан Меморандум о Взаимопонимании, в котором предусматривались цели расходования средств.

Третий представитель компании подтвердил, что потоки «поддержка образования» и «поддержка социальной инфраструктуры» являются добровольными платежами. Представитель также сообщил о вкладе компании в Фонд развития Иссык-Куля, в который она выплатила 1% годового валового дохода (453,7 млн KGS¹⁰⁴ (7,4 млн USD)) через казначейство, которое отвечало за последующий перевод средств в фонд. Компания не участвовала в принятии решений о расходовании средств, и иногда сожалела об этом, так как появлялись сообщения о злоупотреблении фондом или о неразумных решениях о расходах. Компания также сожалела о невозможности проводить аудиторские проверки фонда.

Местные НПО отмечали, что решение о развитии социальной инфраструктуры с помощью социальных пакетов, предоставляемых компаниями, принято местными органами управления. Местные органы управления имеют хорошую возможность разумно расходовать эти деньги, а местные парламентарии осуществляют функции надзора.

Первоначальная оценка

В Отчете ИПДО за 2013-14 г. объем информации по обязательным и добровольным расходам на социальные нужды ограничен, и в протоколах собраний НС имеется мало свидетельств о том, что НС детально рассматривал этот вопрос. В ходе консультаций с заинтересованными сторонами выявилось, что имеется комбинация, по видимости, обязательных и добровольных методов и подходов к расходам на социальные нужды. Согласно первоначальной оценке, выполненной Международным Секретариатом, прогресс Кыргызской Республики в выполнении этого требования является недостаточным. Рекомендуются, чтобы НС всесторонне рассмотрел различные формы социальных расходов и разработал соответствующие механизмы обеспечения прозрачности.

Квазифискальные расходы государственных предприятий (6.2)

Документирование прогресса

В Отчете ИПДО за 2013-14 г. квазифискальные расходы государственных предприятий не рассматриваются. В протоколах собраний МГЗС нет свидетельства о том, что НС обсуждал этот вопрос. В ТЗ для Независимого Администратора на Отчет ИПДО за 2013-14 г. нет задания на выполнение сбора данных по квазифискальным расходам (ТЗ на Отчет ИПДО за 2013-14 г. для Независимого Администратора, стр.16).

Мнения заинтересованных сторон

Представитель компании объяснил, что «Кыргызалтын» совершает квазифискальные расходы в виде субсидирования одного из своих дочерних предприятий — горнодобывающей компании «Макмал Алтын». Компания расположена возле села Казарман Джалал-Абадской области,

¹⁰⁴ <https://www.facebook.com/ikonuguu/posts/748557198578583>

полностью зависящего от рудника и обогатительной фабрики, которые обеспечивают 95% местного бюджета. Представитель компании объяснил, что даже если предприятие работает убыточно, его нельзя закрывать, так как люди потеряют основной источник дохода, что может привести к протестам и нестабильности.

Представитель государства объяснил, что хотя Закон о бюджете запрещает государству выделять фонды из бюджета на финансирование ГП, ситуация меняется, если ГП выполняет социальные функции, например, обеспечивает теплоснабжение. В этом случае государство будет субсидировать разницу между тарифами и реальной стоимостью.

Первоначальная оценка

Несмотря на то, что в Отчете ИПДО за 2013-14 г. не упоминаются квазифискальные расходы, консультации с заинтересованными сторонами показали, что имеются дотации, по меньшей мере, в угольную отрасль. Хотя существенность этих квазифискальных расходов неизвестна, нет свидетельств того, что НС когда-либо рассматривал этот вопрос. В свете этого согласно первоначальной оценке, выполненной Международным Секретариатом, в выполнении этого требования Кыргызской Республикой прогресса не наблюдается.

Вклад добывающего сектора в экономику (6.3)

Документирование прогресса

В Отчете ИПДО за 2013-14 г. содержится краткое описание вклада добывающих отраслей в экономику Кыргызской Республики (стр. 45):

- В 2014 доля добывающих отраслей в ВВП составляла 8,4% (стр. 7). В Отчете ИПДО за 2013-14 г. не указан размер добывающих отраслей в абсолютных цифрах.
- В Отчете ИПДО за 2013-14 г. разъясняется правовая база, применимая к индивидуальной разработке месторождений кустарным способом, включая месторождения россыпного золота (стр. 63, стр. 73), однако не приведены дополнительные оценки размера этого сектора.
- Доля общих доходов государства от добывающих отраслей в 2014 году составляла 8,4% (стр. 57). В отчет не включены общие доходы государства в абсолютных цифрах.
- В отчете раскрывается доля добывающих отраслей в общем экспорте в 2013 году, которая составляет 47,1% (стр. 8). Также указана стоимость экспорта в 2013 году в абсолютных цифрах (стр. 9). В отчете отмечается, что официальной статистики по экспорту в 2014 не имеется (стр. 35).
- В Отчете ИПДО приведены данные по занятости в добывающих отраслях по типу полезных ископаемых (стр. 57). В добывающих отраслях в Кыргызстане занято 16 555 человек, что составляет 3,2% от всего количества занятых (стр. 57).
- В таблице 4 (стр. 32) приведены основные регионы, в которых сосредоточена добыча. В отчете также раскрываются районы концентрации золота и угля (таблица 3 на стр. 28-32 и таблица 5 на стр. 33-34).

Мнения заинтересованных сторон

Представитель государства объяснил, что в определенных районах разрешено ведение добычи кустарным способом при условии получения разрешения Налоговой службы. По словам этого должностного лица, в стране имеется несколько кустарных добывающих предприятий.

Представитель общественной организации отметил, что ИПДО могла бы предоставить более подробную информацию по занятости. Людей в первую очередь волнует создание рабочих мест, и было бы полезно узнать, сколько людей занято в различных добывающих компаниях. Например, представитель государства отметил, что компании должны обеспечить, чтобы 75% работников были местными жителями, однако отследить это не представляется возможным.

Первоначальная оценка

В Отчете ИПДО за 2013-14 г. содержится краткое описание вклада добывающих отраслей, включая долю добывающих отраслей в ВВП, долю в общих доходах, долю экспорта, занятость в абсолютных цифрах и процент в общей занятости, а также основные регионы, в которых ведется добыча. В отчете не приводится размер добывающих отраслей в абсолютных цифрах, оценка размера неофициального сектора и общие доходы государства от добывающих отраслей в абсолютных цифрах. Согласно первоначальной оценке, выполненной Международным Секретариатом, Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования.

Таблица 6 — Сводная таблица оценки: расходы на социально-экономические нужды

Положения ИПДО	Сводка основных выводов	Первоначальная оценка Международным Секретариатом прогресса по выполнению положений ИПДО (заполняется для «обязательных» положений)
Расходы на социальные нужды (6.1)	В Отчете ИПДО за 2013-14 г. объясняется, что поправки к закону о недропользовании от 2014 года предусматривают введение расходов на социальные нужды («социальный пакет») со стороны добывающих компаний. В отчете не приводится информация о том, как разрабатывались программы, а также данные о расходах, за исключением проекта Кумтор. В отчете не раскрывается информация об объеме и получателях расходов на социальные нужды в 2014 г. Некоторые расходы на	Недостаточный прогресс

	социальные нужды также являются добровольными, и в отчете не приводится четкого разграничения между добровольными и обязательными расходами на социальные нужды.	
Квазифискальные расходы государственных предприятий (6.2)	В Отчете ИПДО за 2013-14 г. не рассматриваются квазифискальные расходы государственных предприятий, а также нет свидетельства того, что НС выполнял обсуждение этого вопроса. Консультации с заинтересованными сторонами показали, что квазифискальные расходы существуют.	Отсутствие прогресса
Вклад добывающего сектора в экономику (6.3)	В Отчете ИПДО за 2013-14 г. содержится краткое описание вклада добывающих отраслей, включая долю добывающих отраслей в ВВП, долю в общих доходах, долю экспорта, занятость в абсолютных цифрах и процент в общей занятости, а также основные регионы, в которых ведется добыча. В отчете не приводится размер добывающих отраслей в абсолютных цифрах, оценка размера неофициального сектора и общие доходы государства от добывающих отраслей в абсолютных цифрах.	Значимый прогресс

Выводы и рекомендации Международного Секретариата:

1. Наблюдательному совету следует выполнить дополнительную работу по расходам на социальные нужды. Она должна включать выяснение того, какие расходы являются добровольными, а какие обязательными, и выявление существенности потоков платежей. Она также должна включать разработку механизма отчетности для обеспечения прозрачности транзакций, относящихся к расходам на социальные нужды в будущем, включая информацию об объеме и получателях расходов на социальные нужды.
2. Наблюдательному совету следует обсудить квазифискальные расходы государственных предприятий, в частности дотаций, относящихся к энергетике, и обеспечить их включение в следующий Отчет ИПДО в случае их существенности.
3. Наблюдательному совету следует включить в следующий отчет размер добывающих отраслей в абсолютных цифрах, оценку размера неофициального сектора и общие доходы государства от добывающих отраслей в абсолютных цифрах.

--

ПРОЕКТ

Часть III – Результаты и воздействие

1. Краткое описание

В данном разделе приведена информация о внедрении требований ИПДО, относящихся к результатам и воздействию процесса ИПДО.

2. Оценка

2.1 Общественные дебаты (7.1)

Документирование прогресса

(i) Распространение информации и другие меры, нацеленные на общественные дебаты

Члены секретариата ИПДО Киргизии под руководством Наблюдательного совета выполнили ряд мер, нацеленных на повышение осведомленности населения об ИПДО и прозрачности добывающих отраслей в Кыргызской Республике.

- Одним из основных мероприятий, организованных с целью распространения Отчета ИПДО за 2013-14 г., стала Национальная конференция по ИПДО, прошедшая 23-24 декабря 2015 г.¹⁰⁵. Основной целью конференции было представление выводов отчета широкой общественности. На конференции присутствовало около 155 человек. (ГОХР 2015, стр.30)
- После проведения Национальной конференции в декабре 2015 года Отчет ИПДО за 2013-14 г. был размещен на веб-сайте ГАГМР в феврале 2016 г. для удобства доступа общественности (Отчет о государственных мероприятиях по распространению Отчета ИПДО, стр. 1). В июне 2016 года печатная версия Отчета также была распространена среди членов Жогурку Кенеш (парламента). (Отчет о государственных мероприятиях по распространению Отчета ИПДО, стр. 2).
- В конце 2015 года секретариат ИПДО Киргизии совместно с Фондом Евразия Центральной Азии (ФЕЦА) выпустил серию модулей по анализу данных ИПДО и пониманию процесса Валидации. С 26 по 29 декабря 2015 года для местных сообществ Нарынской, Иссык-Кульской, Таласской и Джалал-Абадской областей было проведено обучение на основе этих модулей¹⁰⁶. Согласно годовому отчету о ходе работы за 2015 г., «обучение было организовано с целью предоставления точной информации об ИПДО и процессе Валидации и информирования населения об эффективном использовании данных ИПДО» (стр. 29). В трех двухдневных тренингах приняли участие 103 человека.
- В феврале 2016 года на одном из главных ТВ-каналов «НТС» прошел прямой эфир с участием сторонника ИПДО директора ГАГМР Дуйшенбека Зилалиева. (Отчет о государственных мероприятиях по распространению Отчета ИПДО, стр. 1).
- Сотрудники национального секретариата приняли участие в различных конференциях в Кыргызской Республике, предоставляя актуальную информацию о своей работе по

¹⁰⁵ Освещение Национальной конференции по ИПДО на местном ТВ-канале. Источник: YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=M1urEjwUjuI>

¹⁰⁶ Отчет о ходе работы ИПДО за 2015 г., стр. 28:

https://eiti.org/sites/default/files/documents/annual_activity_report_2015_kyrgyzstan.pdf

внедрению ИПДО (Отчет о государственных мероприятиях по распространению Отчета ИПДО, стр. 1).

- В феврале 2016 года заместитель директора ГАГМР Уланбек Рыскулов и начальник управления политики природных ресурсов Министерства экономики Аскарт Беков приняли участие в национальной конференции «Горнодобывающая отрасль: перспективы и вопросы»¹⁰⁷.
- В мае 2016 года национальный секретариат провел презентацию о внедрении ИПДО в Кыргызской Республике на «Национальной конференции по снижению конфликтов в горнодобывающей отрасли» и распространил последний Отчет ИПДО по Кыргызской Республике, охватывающий 2013-2014 гг.
- В мае 2016 года сотрудники национального секретариата провели презентацию о мерах государства по борьбе с коррупцией на «Результате антикоррупционных инициатив на уровне государства и секторов», уделив особое внимание процессу ИПДО в стране.
- Общественные организации работают с членами трех общественных советов в добывающих регионах с целью проведения консультаций по добывающим компаниям и их деятельности для местных сообществ. Согласно годовому отчету о ходе работы за 2015 г., доступность этих общественных советов для консультаций привела к более мирному урегулированию конфликтов (Приложение 3).
- Онлайн-форум ИПДО, проведенный Консорциумом общественных организаций (ОО), принял участие в национальных дебатах. Каждый квартал участвовало 3000 активных пользователей (ГОХР 2015, Приложение 3).

Большинство этих мер было направлено на представителей местных сообществ в добывающих регионах, ОО, центральные и местные органы управления и представителей молодежи. Как отмечено в Годовом отчете о ходе работы за 2015 год (стр.6), 11% мероприятий, запланированных на 2015 год, не были выполнены, а 25% мероприятий были выполнены только частично из-за недостатка финансирования и возобновления процесса ИПДО в 2016 году после рекомендаций Исследования институциональной структуры.

(ii) Обеспечение понятности Отчета ИПДО

Распространение отчетов ИПДО является неотъемлемой частью рабочих планов Кыргызстана. Обсуждение мероприятий по распространению задокументировано в протоколах заседаний Наблюдательного совета от 31 января 2013 года, 23 декабря 2013 года и 16 декабря 2015 года:

- 31 января 2013 года члены Наблюдательного совета обсуждали необходимость распространения данных Отчета ИПДО за 2010-2011 г. и включение этого мероприятия в рабочий план ИПДО на 2013 год.
- 23 декабря 2013 года представители ОО призвали к более тесному сотрудничеству заинтересованных сторон ИПДО в области распространения информации, учитывая

¹⁰⁷ Университет Центральной Азии и Министерство экономики провели форум по политике в добывающих отраслях в Кыргызской Республике. Информация доступна [по этой ссылке](#).

снижение финансовой помощи, полученной на проведение мероприятий ИПДО. Члены Наблюдательного совета согласились с этим и запланировали совместные мероприятия по улучшению внедрения ИПДО в стране путем мер по распространению печатной информации и распространению Инициативы в 2014 и 2015 гг.

- 16 декабря 2015 года члены Наблюдательного совета обсудили мероприятия по распространению, проведенные в прошлом году, и заинтересованные стороны ИПДО отчитались по выполненным мероприятиям. Было отмечено, что национальному секретариату было поручено выполнение мероприятий по распространению печатной информации, а представителям общественных организаций — по распространению Инициативы. Члены Наблюдательного совета также обсудили финансовые ограничения, связанные с выполнением мероприятий ИПДО, и предложили выполнить оценку текущих потребностей Кыргызстана в аспекте управления ресурсами и необходимость ИПДО. Было решено, что национальный секретариат и Наблюдательный совет проводят работу по улучшению Отчета ИПДО за 2013-14 г. и прилагают усилия по его распространению.

НС предпринял некоторые шаги по обеспечению понятности и общественной доступности отчета:

- Отчет ИПДО за 2013-14 г. опубликован на киргизском, русском и английском языках на международном и национальном веб-сайтах ИПДО. Согласно годовому отчету о ходе работы за 2015 г., полная и сокращенная версии Отчета также были доступны в печатной форме (ГОХР, стр. 27). Финансовые данные доступны в формате открытых данных (xlsx).
- После конференции по Отчету ИПДО за 2013-14 г. секретариат ИПДО Киргизии выпустил видеоотчет по конференции с целью обеспечения доступности обсуждений для широкой общественности¹⁰⁸.

Мнения заинтересованных сторон

Несколькими заинтересованными сторонами был отмечен очень низкий уровень участия в ИПДО со стороны СМИ и что вовлечение СМИ в будущем весьма важно для создания общественных дебатов.

Один журналист отметил, что обсуждения ИПДО проводятся только внутри НС. Журналисты, которых могла бы заинтересовать тема ИПДО, не приглашаются на заседания НС, а приглашаются только на официальные мероприятия, которые проводятся крайне редко. Было отмечено, что с ИПДО знаком только ограниченный круг журналистов и только некоторые из них могут ознакомиться с отчетами ИПДО и понять их. Далее, когда журналист пишет о случаях конфликтов, связанных с добывающими отраслями, ИПДО никогда не упоминается.

Представитель государства из Таласской области объяснил, что у них есть 12 «открытых часов» в неделю, когда заинтересованные стороны могут прийти и задать вопросы о добывающем секторе. Большинство вопросов касалось воздействия добычи на окружающую среду, создания рабочих мест и месторождения Джеруй. В некоторые дни приходит до 50-60 человек с целью решения определенных проблем. И государство, и компании понимают, что прозрачность является ключевым условием для снижения конфликтов.

Представители НПО из Таласа рассказали, что они активно участвуют в распространении ИПДО. Их работа сосредоточена на трех аспектах: (1) Обеспечение доступа к информации об ИПДО; (2)

¹⁰⁸ Сводка или видеоотчет на странице национального ТВ-канала НТС находится [здесь](#).

Консультации и предотвращение конфликтов; (3) Предоставление обучения для местных сообществ и других местных специалистов, включая СМИ. Была создана рабочая группа заинтересованных местных НПО, которая внесла вклад в эту работу, включая участие в местных общественных слушаниях, круглых столах и т. д. НПО разработали материалы и брошюры по ИПДО, сводки основных законов и документов, в которых разъясняются права членов сообществ. Кроме того, активное участие принимали местные СМИ. Рабочая группа появляется на местном радио или ТВ не менее раза в квартал, иногда и чаще. В местном Таласском бюллетене (ежемесячной газете) публикуются статьи.

Местные НПО работают в центре общественной приемной. Ранее, в тот период, когда возникало много вопросов в связи с месторождениями Джеруй и Андаш, в штате был сотрудник, занятый полный рабочий день, в чьи обязанности входило отвечать на вопросы населения о добычной деятельности. Сейчас такие услуги предоставляются по необходимости. Люди обычно задают вопросы о создании рабочих мест, оплате, своих правах, экологии, собственниках компании и социальной компенсации. Многие спрашивают об ИПДО, в частности, о статусе Кыргызской Республики в ИПДО. Среди посетителей — члены местных сообществ, студенты и т. д.

В части обучения местные НПО в основном занимаются разъяснением того, что такое ИПДО, включая Стандарт и Принципы ИПДО. Они рассказывают об истории ИПДО в Кыргызской Республике, сколько было выпущено отчетов и т. д. Один представитель отметил: «Мы используем отчеты ИПДО, но еще не обсуждали Отчет ИПДО за 2013-14 г.».

Другие представители общественных организаций отметили, что Отчет ИПДО опубликован онлайн и распространен в местных центрах общественных приемных. Было отмечено, что у Консорциума ОО есть часто посещаемая страница Facebook¹⁰⁹, на которой размещаются новости добывающего сектора. В 2014 году представители ОО из Бишкека посетили добывающие регионы с целью распространения отчетов ИПДО, но не имели такой возможности в 2015 году из-за финансовых ограничений. В добывающие регионы выезжали и представляли Отчет ИПДО сотрудники национального секретариата ИПДО.

Один представитель компании признал, что не видит никакого воздействия ИПДО в Кыргызской Республике и порекомендовал выполнить оценку с целью выявления реального воздействия, если таковое имеется, и определить цели на будущие годы.

Первоначальная оценка

НС, в частности представители государства и общественных организаций, предпринял некоторые шаги по обеспечению полноты отчетов ИПДО, их распространения и обеспечения доступа общественности. Национальный секретариат ИПДО провел некоторые мероприятия по установлению связи с ограниченными целевыми группами граждан, например, Национальную конференцию ИПДО. Однако представляется, что не все члены НС были существенно вовлечены в мероприятия по распространению информации.

Отчет ИПДО за 2013-14 гг. распространялся в печатной форме на основных языках страны (русском и киргизском) на тренингах и конференциях, проводимых по всей стране. Он также доступен

¹⁰⁹ Страница Facebook Консорциума ОО ИПДО в Кыргызской Республике находится [здесь](#).

онлайн¹¹⁰. Однако значительный объем рабочего плана, посвященный созданию общественных дебатов, не был выполнен из-за финансовых ограничений.

Несмотря на то, что некоторые мероприятия по распространению информации были проведены, в частности, во второй половине года, нет свидетельств того, что ИПДО вносит свой вклад в общественные дебаты в Кыргызской Республике. Согласно первоначальной оценке, выполненной Международным Секретариатом, Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования.

2.2 Доступность данных (7.2)

Документирование прогресса

Отчеты ИПДО Кыргызской Республики не доступны в полностью машиночитаемом формате, хотя в Отчете ИПДО за 2013-14 г. финансовые данные представлены в формате Excel.

В протоколах заседаний Наблюдательного совета от 12 июня 2014 г., 26 марта 2015 г. и 16 декабря 2015 г. имеются свидетельства постоянного обсуждения заинтересованных сторон ИПДО Кыргызской Республики необходимости разрабатывать электронную отчетность ИПДО:

- 12 июня 2014 г. члены Наблюдательного совета закончили подготовку рабочего плана ИПДО на 2014-2015 гг. Согласно мероприятию 2.4 Наблюдательный совет должен был «...облегчить сбор данных, изучить вопрос предоставления отчетности ИПДО в электронном формате». Было отмечено, что одной из проблем процесса ИПДО в Кыргызской Республике является недостаток специалистов, способных перевести имеющуюся информацию в формат электронной базы данных.
- Согласно протоколу заседания от 26 марта 2015 года члены Наблюдательного совета обсуждали внедрение «...других способов электронной отчетности с помощью имеющихся средств, т. е. портала "Открытый бюджет", на котором публикуется информация о платежах, полученных государством».
- На последнем в 2015 году заседании Наблюдательного совета (16 декабря 2015 г.) представители ОО в Наблюдательном совете подчеркнули свои усилия по привлечению внимания правительства к разработке электронной отчетности. Согласно протоколу от 16 декабря 2015 г. Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам указало на имеющуюся нехватку инфраструктуры для разработки такой системы.

Хотя в этом протоколе содержится свидетельство продолжающегося обсуждения необходимости разрабатывать электронную отчетность ИПДО, представляется, что НС не выполнил мероприятие 2.4 рабочего плана ИПДО на 2014-2015 г., которое включает «изучение вопроса предоставления отчетности в электронном формате с целью облегчения доступности данных» (рабочий план на 2014-15 г., мероприятие 2.4).

Независимый администратор выдал следующие рекомендации по повышению доступности данных:

«Рассмотреть внедрение в ГАГМР информационной системы, которая позволит компаниям

¹¹⁰ Национальная страница ИПДО с Отчетом ИПДО за 2013-14 г. находится [здесь](#).

и органам государственной власти обеспечивать отчетность ИПДО в электронном формате, в рамках инициативы ИПДО в Кыргызской Республике. Это могут быть формы в формате Excel, заполненные с помощью единого утвержденного шаблона и направленные на специальный защищенный электронный адрес ГАГМР или Секретариата ИПДО. Это может быть специализированная ИТ-система, доступная онлайн, в которую компании и представители государственных органов могут вводить данные для отчетов ИПДО. Важно отметить, что в этом случае будет необходимо рассмотреть процедуру, с помощью которой компании и представители государственных органов смогут подтвердить точность предоставленных данных. Одной из мер подтверждения надежности валидации данных является предоставление сканированной версии соответствующего письма, подписанного руководителем и скрепленного печатью компании/государственного органа. Может быть предоставлена сканированная копия отчета об аудиторской проверке компании». (Отчет ИПДО за 2013-14 г., стр. 212).

Мнения заинтересованных сторон

Представитель государства отметил, что реестр лицензий может быть экспортирован в формат Excel. Представитель общественной организации отметил, что на него произвела впечатление система электронной отчетности Монголии, и желательно создать что-либо подобное в Кыргызской Республике.

Независимый администратор выразил сожаление о том, что все отчеты были предоставлены в печатной форме, и ввод вручную всех данных о платежах в таблицы Excel занял много времени и сил.

Первоначальная оценка

Требование 7.2 поощряет НС предоставлять общественности отчеты ИПДО в форматах открытых данных. НС начал работу по обеспечению машиночитаемости отчетов ИПДО путем публикации файлов Excel. Ведется обсуждение того, как обеспечить электронную отчетность в будущем. Эти усилия поощряются, но не являются обязательными, и не рассматриваются при оценке соответствия Стандарту ИПДО.

2.3 Извлеченные уроки и выполнение рекомендаций (7.3)

Документирование прогресса

Рекомендации Независимого Администратора

Рекомендации, перечисленные в Отчете ИПДО за 2013-14 г., сосредоточены в основном на улучшении процесса отчетности ИПДО, в частности семь рекомендаций по улучшению шаблонов отчетов ИПДО (Отчет ИПДО за 2013-14г., стр.211-212) и четыре рекомендации, нацеленные на повышение надежности данных (стр. 213). Однако в дополнение к ним Независимый Администратор выдал восемь других рекомендаций, сосредоточенных на правовых требованиях для отчетности ИПДО, повышении своевременности отчетов ИПДО, усилении методов аудиторских проверок для добывающих компаний, повышении уровня доступности данных и работы по обеспечению открытых данных, устранении пробелов в доступной для общественности информации о лицензиях, включая публикацию лицензионных соглашений онлайн,

совершенствовании статистических данных о добыче полезных ископаемых и консолидации данных в казначействе (Отчет ИПДО за 2013-14 г., стр. 217-218).

В протоколах заседаний НС нет свидетельства о том, что НС обсуждал рекомендации, однако в протоколе заседания НС от 12 декабря 2015 г. отмечен запрос членов НС на предлагаемые улучшения отчета за 2014 г. (протокол заседания НС от 16 декабря 2016 г., стр. 2). Тем не менее, рабочий план на 2016 год включает несколько мероприятий, связанных с этими рекомендациями, например, работу по улучшению шаблонов отчетности ИПДО, публикации лицензионных соглашений и внедрение правовых требований, относящихся к отчетности ИПДО (рабочий план на 2016 год, мероприятия 2.8, 3.3 и 3.6).

В Отчете ИПДО за 2013-14 г. также содержится краткое описание мер, принятых в ответ на рекомендации из предыдущих отчетов ИПДО (стр. 214). Очевидно, что большинство этих рекомендаций не были выполнены или были выполнены лишь частично. Независимый Администратор отмечает, что некоторые рекомендации, выданные в предыдущих отчетах, могут быть неприменимы, однако подчеркивает важность решения вопросов, связанных с (1) актуальным перечнем добывающих компаний, работающих в Кыргызской Республике, (2) полнотой данных, (3) координацией усилий государства и компаний в процессе отчетности.

Мнения заинтересованных сторон

Несколько членов общественных организаций вспомнили, что они давали рекомендации по улучшению Отчета ИПДО и что их замечания были учтены. Было отмечено, что пробелы в Отчете ИПДО обсуждались на каждом заседании НС, и заинтересованные стороны давали рекомендации, в частности, относящиеся к налоговой службе и таможенной службе. В то же время представитель общественной организации не мог вспомнить рекомендации из Отчета ИПДО за 2014 г. и не припомнил, чтобы НС обсуждал эти рекомендации.

Некоторые представители государства отметили, что рекомендации по улучшению шаблонов отчетов были своевременными, так как недавно было введено несколько новых налогов. Было также отмечено, что несмотря на предыдущие рекомендации подход к устранению противоречий в последнем Отчете ИПДО ухудшился.

Представитель компании, принимавший участие в обсуждении отчета ИПДО, отметил, что это обсуждение не охватывает рекомендации по улучшению отчетности ИПДО.

Первоначальная оценка

Имеется мало свидетельств того, что НС принимал меры по извлеченным урокам, выявлению, расследованию и устранению причин противоречий, а также рассмотрению рекомендаций по улучшению, выданных Независимым Администратором по Отчету ИПДО 2013-14 г. В протоколах заседаний НС не отражены обсуждения рекомендаций и извлеченных уроков, относящихся к публикации Отчета ИПДО за 2013-14 г., и в Годовом отчете о ходе работе не содержится оценки рекомендаций. Согласно первоначальной оценке, выполненной Международным Секретариатом, прогресс Кыргызской Республики в выполнении этого требования является недостаточным.

2.4 Результаты и воздействие от внедрения (7.4)

Документирование прогресса

НС выпустил два Годовых отчета о ходе работе (ГОХР), охватывающих 2014 и 2015 гг. ГОХР за 2014 г.

доступен на международном сайте ИПДО¹¹¹. Последний ГОХР, охватывающий 2015 г., доступен на национальном сайте ИПДО¹¹².

ГОХР 2015 был согласован и опубликован на национальном сайте ИПДО к 1 июля 2016 г. В отчете перечислены все мероприятия, выполненные заинтересованными сторонами ИПДО в Кыргызской Республике в 2015 году, включая публикацию Отчета ИПДО за 2013-14 г. (стр. 26), меры по его распространению и распространению ИПДО (стр. 28), вклад в улучшение правовой структуры (стр. 29) и поддержку эффективного внедрения ИПДО (стр. 31). Сводка мероприятий, перечисленных в ГОХР 2015, не включает в себя полный перечень мер, выполненных заинтересованными сторонами ИПДО, и информацию о некоторых мероприятиях государства по распространению ИПДО в стране. Однако она подробно представлена в *Отчете о государственных мероприятиях по распространению Отчета ИПДО за 2013-14 г.*

Годовой отчет о ходе работы за 2015 год не содержит перечень рекомендаций и уровень прогресса внедрения каждой рекомендации, с учетом того, что предоставление рекомендаций из Отчета по Валидации ожидается в 2016 году (Отчет о ходе работы за 2015 г., стр. 10) и что они будут рассмотрены в Отчете ИПДО за 2015 год. Однако в документе обсуждаются сильные и слабые стороны внедрения ИПДО (стр. 10) и отмечаются меры, принятые по устранению некоторых слабых сторон.

В Разделе 3 ГОХР 2015 обсуждается прогресс Кыргызской Республики в выполнении семи основных требований Стандарта ИПДО 2013 г. (стр. 6-9). Однако оценка не охватывает всех подположений Стандарта ИПДО и представляется, что она не содержит каких-либо критических размышлений в отношении требований, которые могут быть не выполнены или выполнение которых требует улучшения. Представляется, что ГОХР не содержит обсуждения шагов по перевыполнению требований или мер, принятых в отношении поощряемых аспектов Стандарта ИПДО. В Годовом отчете о ходе работы также отмечен прогресс по выполнению каждой цели рабочего плана (стр. 15-23). Отмечены достижения, такие как публикация Отчета ИПДО за 2013-14 г., мероприятия по распространению и анализ институциональной структуры.

В Годовом отчете о ходе работы ИПДО за 2014 год содержится краткое описание мероприятий ИПДО в Кыргызской Республике, которые, в основном, аналогичны мероприятиям, выполненным в 2015 году и описанным в Годовом отчете о ходе работы за 2015 год. Содержится краткое описание заседаний Наблюдательного совета (стр. 2), мероприятий по распространению отчетов ИПДО (стр. 4), инновационные аспекты ИПДО, осуществленные через субнациональный совет ИПДО, управляемый группами общественных организаций, соответствие требованиям ИПДО.

Мнения заинтересованных сторон

Представитель общественной организации признал, что для новых членов Наблюдательного совета подготовка Годового отчета о ходе работы была сложной задачей. Из-за ограниченного объема времени и малого объема информации о мероприятиях, проведенных в 2015 году, ГОХР не включал полное описание работы, выполненной в 2015 году, и в основном был сосредоточен на четырех месяцах — с сентября по декабрь, когда был подготовлен и выпущен Отчет ИПДО за 2014 год.

¹¹¹ Годовой отчет о ходе работе за 2014 г. доступен на русском языке: <https://eiti.org/node/7779>

¹¹² Годовой отчет о ходе работе за 2015 г. доступен на русском языке: <http://www.geo.gov.kg/images/IPDO/ot/2.pdf>

Представитель государства отметил, что в основном ИПДО рассматривается, как хорошая практика. Некоторые должностные государственные лица выполняют анализ на основании отчетов ИПДО. Другой представитель государства отметил, что участие в ИПДО было полезным.

Представитель компании отметил, что ИПДО является положительным явлением для страны, так как у людей повысился уровень знаний о добывающем секторе Кыргызской Республики. Было отмечено, что ИПДО устраняет пробелы в информации о добывающем секторе. ИПДО может служить инструментом контроля коррупции. Она также может рассматриваться как инструмент, способствующий улучшению инвестиционного климата. Другой представитель компании выразил сомнение в воздействии ИПДО и отметил, что не заметил какого-либо воздействия на инвестиционную привлекательность или имидж страны. Было отмечено отсутствие воздействия на общественность в связи с ИПДО. ИПДО могла бы быть актуальной в вопросе социальных конфликтов с компаниями, но она рассматривалась как еще один инструмент отчетности.

Первоначальная оценка

НС регулярно выполняет анализ прогресса и результатов внедрения, включая публикацию годовых отчетов о ходе работы за последние два года. Несмотря на то, что в этих отчетах содержится полезный обзор мероприятий последних лет, в них не хватает оценки воздействия и результатов выполнения целей. Даже несмотря на то, что Наблюдательный совет отмечает, что рекомендации из Валидации 2016 года будут рассмотрены в следующем отчете ИПДО, обсуждение рекомендаций из отчетов ИПДО подробно не задокументировано. Согласно первоначальной оценке, выполненной Международным Секретариатом, Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования. ИПДО Киргизии рекомендуется рассмотреть выполнение оценки воздействия, с целью выявления возможностей по увеличению воздействия.

Таблица 7 — Сводная таблица оценки: результаты и воздействие

Положения ИПДО	Сводка основных выводов	Первоначальная оценка Международным Секретариатом прогресса по выполнению положений ИПДО (заполняется для «обязательных» положений)
Общественные дебаты (7.1)	НС предпринял ограниченный объем мер по активному распространению отчета ИПДО среди общественности. Причиной незавершенности запланированных мероприятий по распространению является недостаток финансирования.	Значимый прогресс
Доступность данных (7.2)	ИПДО Киргизии пока еще не предоставляет данные ИПДО в легкодоступном формате. НС провел обсуждение в отношении этого требования,	

	поощряемого к внедрению; никаких действий выполнено не было.	
Извлеченные уроки и выполнение рекомендаций (7.3)	Имеется малый объем свидетельств обсуждения членами Наблюдательного совета рекомендаций Независимого Администратора после публикации Отчета.	Недостаточный прогресс
Результаты и воздействие от внедрения (7.4)	В своем Годовом отчете о ходе работы Наблюдательный совет предоставил отчет о мероприятиях, выполненных в 2015 году. В ГОХР отмечены сильные и слабые стороны процесса ИПДО в Кыргызской Республике, а также то, что в 2016 году процесс приостановился из-за изменений в институциональной структуре. В ГОХР не хватает оценки воздействия.	Значимый прогресс
<p>Выводы и рекомендации Международного Секретариата:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. НС рекомендуется рассмотреть необходимые улучшения мероприятий по распространению отчетов и установления связей путем привлечения всех заинтересованных сторон и использования различных новых способов вовлечения СМИ и общественности. 2. НС поощряется к предоставлению большего объема данных ИПДО в формате открытых данных и начать работу по упорядочению прозрачности ИПДО. 3. Члены НС поощряются к работе с членами Жогурку Кенеш (парламента), чтобы ИПДО вносила вклад в национальные приоритеты в добывающем секторе и оставалась актуальной. 4. Членам НС следует тщательно выполнять рекомендации из отчетов ИПДО. 5. НС поощряется к выполнению оценки воздействия. 		

3. Анализ воздействия (не рассматривается в оценке соответствия положениям ИПДО)

а) Воздействие процесса ИПДО в стране на сегодняшний день

Несмотря на внедрение ИПДО в течение нескольких лет представляется, что какого-либо осязаемого воздействия она не имеет. В Исследовании институциональной структуры отмечается: «Проведенный опрос показывает, что каждый третий респондент отмечает очень медленный прогресс внедрения ИПДО в Кыргызстане. Кроме того, большинство респондентов обеспокоены недостаточным пониманием на всех уровнях, изолированными и невзаимосвязанными действиями всех структур, участвующих в ИПДО, и низким уровнем осведомленности общественности о распространении ИПДО» (стр. 9). Во время начального сбора информации Международный Секретариат встретился с разными мнениями о воздействии ИПДО в Кыргызской Республике. Несмотря на то, что большинство респондентов согласились с тем, что ИПДО рассматривается как положительное развитие для страны, заинтересованные стороны затруднились определить конкретные примеры воздействия.

Члены возобновленного НС пересмотрели рабочий план на 2016 год только в июне 2016 года и выявили следующие цели внедрения ИПДО: (1) улучшение управления природными ресурсами, (2) прозрачность и подотчетность государства в управлении добывающим сектором, (3) привлечение иностранных инвестиций. Учитывая короткий период времени, пока еще рано выполнять оценку выполнения целей. Однако весьма маловероятно, что НС разработал показатели оценки прогресса в достижении этих целей или обеспечил достаточное финансирование для выполнения запланированных мер, нацеленных на достижение желаемых результатов. Помимо финансовых ограничений представляется, что уровень участия государства является недостаточно активным для ускорения процесса ИПДО. Членам НС следует работать по составлению достижимого рабочего плана на 2017 год и разработать политику сбора средств для обеспечения достаточного финансирования. Государству следует рассмотреть возможность внесения финансового вклада с целью обеспечения устойчивого внедрения ИПДО. Это подразумевает обеспечение эффективного функционирования национального секретариата ИПДО и подготовку годовых отчетов.

Мероприятия по распространению отчетов, проведенные в 2016 году, были направлены на ограниченные группы заинтересованных сторон, в основном состоящие из членов НС, участников конференций, дипломатических миссий и нескольких центров общественных приемных в добывающих регионах. Эти усилия не привели к дебатам на национальном уровне и не оказали измеримого воздействия.

Представители государства признают дополнительную ценность и возможности, создаваемые внедрением ИПДО. По полному, активному и эффективному привлечению компаний был проведен незначительный объем работы. Представители отрасли признали, что они не имеют понимания ИПДО и рассматривают ИПДО как дополнительное бремя отчетности. Нет свидетельств того, что ИПДО в какой-либо мере повлияла на инвестиционный климат в Кыргызской Республике или привлекла инвесторов в добывающий сектор.

Представители общественных организаций назвали прозрачность Фондов регионального развития и социальные пакеты в качестве потенциальных сфер, в которых процесс ИПДО может иметь воздействие. Местная общественная организация отметила, что ИПДО оказала положительное воздействие. В частности, ИПДО дает доступ к информации, помогает сообществам понять свои права и действовать в соответствии с законом, дает возможность местным сообществам участвовать в принятии решений и используется в качестве инструмента предотвращения конфликтов.

а) Возможности повысить воздействие ИПДО

В ходе консультаций с заинтересованными сторонами выявился ряд возможностей по повышению воздействия от внедрения ИПДО.

Государство

- **Прозрачность «социального пакета».** В Законе «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики "О недрах"» от 24 мая 2014 года № 77 вводится понятие о расходах на социальные нужды через концепцию «социального пакета». Пока нет ясности в представлении о правилах совершения этих платежей, и как они могут быть применены ко всем компаниям. Представитель государства выявил две области, где требуется прозрачность:

- Определение размера платежей, относящихся к социальному пакету.
- Наблюдение за подотчетностью местных органов власти при распределении социальных пакетов с целью устранения споров, связанных с конфликтом интересов.
- **Бенефициарное право.** В настоящее время Парламент пересматривает Закон «О недрах», содержащий положение о раскрытии бенефициарных собственников. Даже несмотря на то, что государство поддерживает прозрачность бенефициарного права, некоторые члены Парламента и представители отрасли рассматривают это как обременительный и непривлекательный ход. ИПДО может стать инструментом поддержки надежной правовой базы по бенефициарному праву и обеспечить доступ общественности к информации о нем.
- **Упорядочение.** Все заинтересованные стороны признали наличие возможностей по интегрированию прозрачности в государственные системы. Это снимет с компаний часть бремени отчетности, усилит управление добывающими отраслями, повысит степень подотчетности государства и компаний и обеспечит доступ общественности к данным.

Гражданское общество

- **Обеспечение прозрачности Фондов регионального развития.** На сегодняшний день существуют 46 недавно созданных Фондов регионального развития, которые уже получили платежи от добывающих компаний и не имеют политики по использованию средств, подотчетности и оценке расходования средств. Для широкой общественности весьма желательно ввести в этих фондах механизмы прозрачности.
- **Развитие открытых данных.** Несмотря на то, что ГАГМР имеет интерактивную карту лицензий на ведение горнодобывающих работ, она должна обновляться, и существует необходимость обеспечить возможность и финансирование поддержания веб-сайта. Было отмечено, что онлайн-карта полезных ископаемых устарела и требует обновления. Данные, содержащиеся в отчетах ИПДО, не представлены в формате открытых данных, что не позволяет выполнить анализ качества и использования данных.
- Лицензионные соглашения до сих пор не раскрыты. ИПДО может облегчить установление **прозрачности в отношении контрактов и лицензий.**

Отрасль

- **Оценка воздействия.** Представитель компании предложил выполнить оценку воздействия, чтобы понять ценность внедрения ИПДО. Наличие наглядных примеров воздействия может обеспечить более активное участие компаний и их поддержку.
- **Обеспечение более высокого уровня понятности данных.** Представители отрасли предложили, чтобы технические отчеты ИПДО были представлены в виде инфографики и других более понятных коммуникационных материалов, нацеленных на местные сообщества.

Annexes

Annex A - List of MSG members and contact details

Name	Organisation	Contact details
<i>Government</i>		
Duishenbek Zilaliev	State Committee for Industry, Energy and Subsoil	
Ulanbek Ryskulov	State Committee for Industry, Energy and Subsoil	ulanrys@gmail.com
Svetlana Valuyskaya	National Committee on Statistics of the Kyrgyz Republic	Tel. +996 553 212135
Isabaeva A.	Ministry of Finance	a.isabaeva@minfin.kg
Burulkan Sultanova	State Tax Service	Tel. +996 555 50 28 00
Aizada Khalikova	State Custom Service	uptd@customs.gov.kg
<i>Industry members</i>		
Maskat Kobonbaev	Manas Resources / Zet - Explorer	maks_kobonbaev@yahoo.com +996 (772)-544-300
Askar Sydykov	International Business Council	askar.sydykov@gmail.com +996 556 510761
Arkadiy Rogalskiy	Mining Association of Kyrgyz Republic	askar.sydykov@gmail.com +996 556 510761
Anvar Estimesov	KyrgyzAltyan	aestemesov@gmail.com
Rysbek Toktogul	Kumtor Gold Company	rysbekt@gmail.com
<i>Civil society members</i>		
Chingiz Beksultanov	NGO "Forum on official support for development"	beksultanov.kg@gmail.com
Chinara Aitbaeva	NGO "Nash Vek"	nash.vek@gmail.com chinaraga@yahoo.com
Nurbek Toktakunov	Public Union "Affiliate Group Precedent"	Toktakunov@gmail.com
Abdylda Temirberdiev	Public Fund "Maredan"	t.abdulda03@rambler.ru
Gulnara Isbasarova	Talas Public Reception office	gisbasarova@mail.ru

Annex B - List of stakeholders consulted

Government

Bekbolot Aliev, Deputy Chairman of the State Property Fund

Almazbek Azimov, Deputy Minister of Finance

Mars Cherikchiyev, Advisor to the Chairman of the State Committee for Industry, Energy and Subsoil Use

Yelena Doronina, Senior Specialist, the State Statistics Committee

Zamir Kachkanakov, Head of Governor's Administration, Talas

Daiyr Kenekeyev, Governor (government plenipotentiary) of Talas oblast

Kubanychbek Kumashov, Deputy Chairman of the State Tax Service

Burulkan Mambetshayeva, Chief inspector of accounting and tax statistics, State Tax Service

Zhoomart Murzaev, Specialist, the State Property Fund

Ademy Musaeva, staff member, Department of International Relations, the State Committee for Industry, Energy and Subsoil Use

Azamat Orosbaev, First Deputy Chairman, the State Statistic Committee

Konymet Osmonbekov, Akim (mayor) of Bakai-Atyn rayon (Talas)

Ulanbek Ryskulov, Deputy Chairman of the State Committee for Industry, Energy and Subsoil Use

Azis Saparaliev, Deputy Chairman, the State Committee for Industry, Energy and Subsoil Use

Felix Shapiro, IT-consultant, the State Committee for Industry, Energy and Subsoil Use

Sherikul Sultanov, Head of the national EITI secretariat

Lyuksina Tekseeva, Deputy Chair, the State Statistics Committee

Abraev Tologon, Fiscal policy department, the State Committee for Industry, Energy and Subsoil Use

Irina Tsoj, Legal Advisor, the State Committee for Industry, Energy and Subsoil Use

Svetlana Valuiskaya, Senior Specialist, the State Statistics Committee

Adylet Zhakibaniev, Specialist, the State Property Fund

Industry

Almaz Alimbekov, Chairman of the Board of Directors, JSC KyrgyzAltyn

Ishimbai Chunuev, President, Kyrgyz Mining Association

Anvar Estemesov, Member of the Board of Directors of JSC KyrgyzAltyn

Aleksey Fedorov, General Director, Turan Metals Ltd

Zhanibek Kubandykov, Altyn Kumushtok Mining Ltd

Askar Sydykov, Executive Director, International Business Council

Rysbek Toktogul, Treasury manager, Kumtor Gold Company

Mirzat Usenov, Vertex Gold Company Ltd

Civil Society

Natalia Ablova, CSOs expert

Nazgul Aksarieva. Project Manager, Eurasia Foundation of Central Asia

Chinara Atbaeva, NGO “Nash Vek”

Nazgul Aksarieva. Project Manager, Eurasia Foundation of Central Asia

Gulnara Isbasarova, Head of public reception in Talas

Kalia Mondogazieva, NGO Consortium Coordinator, NGO “Tree of Life”

Dinara Musabekova, Executive Director, Eurasia Foundation of Central Asia

Others

Ekmat Baibakpaev, Member of Parliament

Jyldyz Galieva, Associate Director, Senior Banker, EBRD Bishkek

Timur Gainanov, Program Manager, Deloitte

Paul Hamlin, Economic Development Advisor, USAID

Viktor Kovalenko, Head of Cleantech and Sustainability Services, Ernst & Young

Larisa Li, journalist

Nazgul Kulova, Consultant, NRGi

David Oberhuber, Programme Director, GIZ

Kanyshai Sadyrbekova, Managing Director, Deloitte

Temir Tenizbaev, Senior Auditor, Deloitte

Annex C - List of reference documents

MSG Minutes

7th MSG Minutes 25 February 2010: <http://geology.kg/images/IPDO/15.pdf>

16th MSG Minutes 31 January 2013: <http://geology.kg/images/IPDO/16.pdf>

17th MSG Minutes 19 June 2013: <http://geology.kg/images/IPDO/17.pdf>

18th MSG Minutes 23 December 2013: <http://geology.kg/images/IPDO/18.pdf>

19th MSG Minutes 29 May 2014: <http://geology.kg/images/IPDO/19.pdf>

20th MSG Minutes 12 June 2014: <http://geology.kg/images/IPDO/20.pdf>

21st MSG Minutes 9 December 2014: <http://geology.kg/images/IPDO/21.pdf>

22nd MSG Minutes 26 March 2015: <http://geology.kg/images/IPDO/22.pdf>

23rd MSG Minutes 20 May 2015: <http://geology.kg/images/IPDO/23.pdf>

24th MSG Minutes 16 December 2015: *unpublished but available in Google Drive*

CSO “Minutes of the discussion of the situation dated April 22 2016” *unpublished but available in Google Drive*

Minutes of the EITI International Board meeting Oslo, p. 3,
https://eiti.org/sites/default/files/documents/boardmeeting_003_minutes.pdf

Other Documents

Kyrgyz Republic’s 2013-2014 EITI Report <https://eiti.org/node/7778>

Kyrgyz Republic’s 2014 EITI Annual Activity Report. *unpublished but available in Google Drive*

Kyrgyz Republic’s 2015 EITI Annual Activity Report: <http://geology.kg/images/IPDO/ot/2.pdf>

Review of institutions Set-up and Multi-stakeholder Group Functioning. 30 December 2015. *unpublished but available in Google Drive.*

Interactive map of mineral resources in not currently available on <http://www.geology.kg/index.php/2016-02-02-02-56-14>.

2014-2015 Work Plan: unpublished but available in Google Drive

2016 Work Plan: <http://geology.kg/images/IPDO/ot/3.pdf>

<http://forum.eiti.org.kg/>

Evaluation Report for the pilot project on BO in the KR, 2015, available in English

Beneficial ownership scoping note 2014, available in English.