

Кыргыз Республикасы, 720740
Бишкек ш.Эркиндик 2, к.308
Т./ф.: +996(312)90-40-40 (2121)
E-mail: ktad.keiti@gmail.com

2 Erkindik Ave., office 308
Bishkek, Kyrgyz Republic, 720740
Tel./fax: +996 (312) 90-40-40 (2121)
E-mail: ktad.keiti@gmail.com

Кыргызская Республика, 720740
г.Бишкек, пр. Эркиндик, 2, к. 308
Тел./факс: +996 (312) 90-40-40 (2121)
E-mail: ktad.keiti@gmail.com

03.08.2020

Международный секретариат ИПДО

Настоящим Наблюдательный совет ИПДО в Кыргызской Республике выражает почтение Международному секретариату ИПДО и просит перенаправить комментарии к проекту отчета «Вторая валидация Кыргызской Республики: Предварительная оценка Международного секретариата ИПДО» (в приложении) Правлению ИПДО.

Пользуясь случаем, выражаем благодарность за понимание сложной ситуации с COVID-19 в Кыргызской Республике.

Кроме того, со времени последнего обращения в Кыргызской Республике был назначен новый Заместитель председателя Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики, г-н Токтобаев Акыл Токтобаевич, и ожидается, что он в дальнейшем возглавит Наблюдательный совет по реализации ИПДО в Кыргызстане.

Благодарим за внимание к нашим комментариям и надеемся на справедливое рассмотрение.

С уважением,



Алтынай Сыдыкова

Комментарии Наблюдательного совета по реализации ИПДО в Кыргызской Республике к проекту отчета «Вторая валидация Кыргызской Республики: Предварительная оценка Международного секретариата ИПДО»¹

1. По разделу 4.1 **Корректирующее действие 1: Участие государства**

Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия по вовлечению правительства были частично выполнены и что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса с существенными улучшениями в отношении требования 1.1.

Высокопоставленные государственные чиновники представлены в Наблюдательном Совете и, как представляется, эффективно участвуют во всех аспектах внедрения ИПДО. Однако *предоставление правительством финансовых средств, и информационно-пропагандистская работа с потенциальными донорами были недостаточными* для обеспечения адекватного финансирования внедрения в период 2017-2019 годов. Эти недостатки в финансировании создали проблемы как для отчетности ИПДО, так и для деятельности по распространению информации.

В соответствии с требованием 1.1.с, Кыргызская Республика должна обеспечить финансирование процесса ИПДО в рамках своего полного, активного и эффективного участия в процессе ИПДО.

Для усиления этого процесса Кыргызской Республике предлагается изучить пути усиления государственного руководства в переходе к систематическому раскрытию информации

В оценке указывается на постоянное, полное, активное и эффективное участие государственных органов в ИПДО. Единственным аргументом для оценки «частично исполнено» является аргумент о недостатке финансирования инициативы государственным бюджетом и средствами донорских организаций.

Отмечаем, что Госкомитет обращался в Министерство финансов по вопросу изыскания средств для ИПДО ежегодно в валидационный период, проводились консультации на уровне глав ведомств.

Также на протяжении рассматриваемого периода и по сей день, Госкомитет оказывает посильную помощь в части покрытия расходов на полноценное размещение Секретариата ИПДО в здании Госкомитета, а также проведения всех заседаний, семинаров, конференций ИПДО за счет средств Госкомитета.

Вместе с тем, объективная ситуация с продолжающимся дефицитом бюджетных средств не позволила Министерству финансов изыскать средства для финансирования ИПДО. В 2019 г. по итогу переговоров Министерство финансов направило просьбу о финансировании ИПДО во Всемирный Банк, Азиатский Банк Реконструкции и Развития, с которыми Министерство

¹ Выдержки из проекта отчета «Вторая валидация Кыргызской Республики: Предварительная оценка Международного секретариата ИПДО» форматированы в рамки

имеет прямую связь. Госкомитет, в свою очередь, неоднократно обращался в ряд донорских организаций, среди которых Всемирный Банк, ЮСАИД, Европейский Банк Реконструкции и Развития, GiZ.

В части недостаточной информационно-пропагандистской работы с потенциальными донорами сообщаем, что после сообщения о приостановлении статуса КР в ИПДО, Госкомитет (ранее Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики, сайт geology.kg) разместил открытое обращение о приверженности ИПДО и поиске средств для исполнения корректирующих действий.

В дополнение к вышесказанному, отмечаем, что Стандарт ИПДО не указывает на необходимость полного обеспечения финансированием ИПДО правительством в требовании Стандарта ИПДО 1.1. с) “Необходимо, чтобы правительство принимало полноценное, активное и эффективное участие в процессе ИПДО.”

Стоит также упомянуть, что с учетом финансовых сложностей исполнения, Госкомитет публикует данные на веб-сайте ведомства.

Члены НС действительно обеспокоены вопросами финансирования ИПДО в КР, но каждая сторона НС, в первую очередь правительственная, предпринимали действия для улучшения ситуации. Соответственно, справедливость оценки вызывает сомнения.

2. По разделу 4.3: Распределение лицензий (№2.2)

Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия по предоставлению лицензий были частично выполнены, и что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса с существенными улучшениями в отношении требования 2.2.

Согласно отчету, за отчетный период путем прямых переговоров было предоставлено 1846 лицензий, однако исчерпывающий перечень так и не был представлен. Тем не менее, 1846 из 1881 общего объема предоставленных лицензий в 2015-2017 финансовых годах были выделены путем прямых переговоров. В отчете не содержится никакой информации о финансовых и технических критериях для предоставленных 1846 лицензий. Однако в отчете комментируются вопросы прямых переговоров и связанные с ними коррупционные риски. ГКПЭН осознал эту проблему в 2018 году и начал выделять лицензии в порядке поступления обращений.

В части отсутствия публикации данных о 1846 выданных лицензиях путем прямых переговоров в Отчете ИПДО за 2015-2017 гг., сообщаем, что список не был включен в Отчет ИПДО за 2015-2017 гг., в связи с тем, что Госкомитет в отчетный период регулярно вел цифровой Реестр лицензиатов на сайте ведомства, куда вносились данные по каждой из выданных лицензий. НС в данном случае руководствовался требованием 2.2 d) о достаточности ссылки на Реестр.

Более того, в соответствии с Законом КР «О недрах» и Положением о лицензировании недропользования, заседания Комиссий по лицензированию недропользования проводятся

открыто и прозрачно, о чем могут свидетельствовать публикации в СМИ, посещавших заседание, которые в скорости освещают обсуждения по лицензиям. С 2017 года Госкомитет размещает решения Комиссий по лицензированию недропользования, где в том числе отражаются решения о выдаче лицензий, на сайте для повышения удобства заинтересованных сторон.²

Считаем, что переход на постоянное раскрытие данных в 2015-2017 гг. не должен стать причиной «частичного исполнения» рассматриваемого требования.

3. По разделу **4.7** **Корректирующее действие 7: данные по добыче (№3.2)**

Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующее действие в отношении данных по добыче было частично выполнено и что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса с существенными улучшениями в отношении требования 3.2.

Существуют несоответствия различных о данных о добыче в отчете ИПДО и неопределенность в отношении того, какие данные считаются всеобъемлющими и надежными. Хотя Кыргызская Республика прилагает значительные усилия для обеспечения всестороннего раскрытия данных по добыче всех значимых сырьевых товаров, раскрытие информации по-прежнему не позволяет получить четкую и всеохватывающую оценку объемов и стоимости добычи.

Возможно, в ходе валидационных мероприятий возникло заблуждение о том, что данные отчета о добыче золота неполные из-за наличия двух таблиц (Таблицы 4.7.1б и Таблицы 9 в Приложении 9) о добыче полезных ископаемых в Отчете ИПДО за 2015-2017 гг.

Действительно, в то время как требуемые данные об объемах добычи полезных ископаемых по всем видам добываемого сырья предоставляет Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, существует запрет на предоставление данных НСТ о золоте и добыче драгоценных редких металлов.

Вместе с тем, упомянутый нормативно-правовой акт о секретности данных, не распространяется на Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования КР, который ежеквартально получает отчеты о добыче всех видов сырья на территории страны, от всех добывающих компаний, не только от существенных. Соответственно, Таблица 4.7.1 б) о добыче золота и драгоценных металлов, содержащиеся в Отчете ИПДО за 2015-2017 гг., были получены у Госкомитета.

После получения данных, Независимый Администратор также дополнительно искал более детализированные данные о добыче.

Благодаря этим усилиям, в Отчете есть таблица 10в) о добыче полезных ископаемых по 14 компаниям, чего не требует Стандарт ИПДО. Данные этой таблицы не превышают показатели таблицы 4.7.1 б), в то время как Международный секретариат указывает на

² <http://gkpen.kg/index.php/home1212-13>

обратное. Но действительно Таблица 4.7.1 б) в отличие от таблицы в приложении 9, не содержит данных по попутной продукции в золотосодержащей руде.

Неясно, содержит ли отчет исчерпывающие данные о добыче, особенно в сравнении с остальными 40 + сырьевыми товарами, для которых были выявлены месторождения (таблица 4.7.2 А, стр. 125-127).

Представленные данные подтверждают либо добычу, либо "платежи", связанные с производством железа, серебра и меди (Приложение 9, стр. 191-192), хотя данные охватывают только существенные компании, т. е. не отражают общее производство.

Отмечаем, что Таблица 4.7.2 а) с движением запасов Государственного баланса полезных ископаемых КР не может иметь прямой связи с объемами добычи полезных ископаемых, потому что изменения в Государственном балансе полезных ископаемых отражают все возможные изменения - от разведки, переоценки, списаний и других фактов, полученных в ходе изучения рудников.

Подсчёт: отчет ссылается на НСК для получения данных по всем сырьевым товарам, а также на ГКПЭН для добычи угля и золота. В отчете не описывается методология расчета стоимости добытой продукции, но дается некоторое объяснение источника объемов добычи и стоимостей в сносках (стр. 119,121-123).

Объемы добытой продукции в денежном выражении кроме золота рассчитывались в соответствии с данными из форм статистических показателей компаний (1-П статистика промышленности) в соответствии с ценами, действующими в отчетном году.

Объемы добытого золота в денежном выражении рассчитаны путем умножения объема на стоимость из источников, указанных в том же разделе отчета. В расчетах могли быть небольшие разницы из-за округлений до тыс.долл.США.

Просим учесть, что НС пытался решить вопрос секретности данных путем обращений в Нацстатком, в Государственную службу национальной безопасности, но решение о грифе «секретно» не было пересмотрено.

Содержание попутных материалов в золотосодержащих рудах также вызвало обсуждение в НС, после которого данные в будущем было решено публиковать подробно по всем попутным материалам.

4. По разделу **Полнота данных (4.1)**

Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что требование о полноте данных не было полностью выполнено, и что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении требования 4.1.

В 2015 году ООО "Альянс Алтын" выплатило более 100 млн долларов США в результате проведения тендера на месторождение Джеруй, второе по величине месторождение золота в стране, но компания не была включена в выверку данных, поскольку еще не начала свою

деятельность (стр. 60, 91-92, 104-105). Ни в отчете, ни в протоколе заседания НС это отклонение не обосновывалось существенностью упущений.

Как описано в условиях конкурса по Джеруй и другим объектам, выплатившим цену за право пользования недрами в отчетный период, компании не могут получить лицензию на право пользования недрами пока условленная цена не будет полностью выплачена. Не поступление средств на правительственные счета своевременно влекло за собой отмену решения конкурсной комиссии, что происходило во множестве случаев.

В этой связи, Госгеолагенство размещало новости о поступлении средств на сайте geology.kg, что подтверждается публикациями в СМИ³, отчетом об аудите Счетной палаты за 2015 г.⁴, Отчетом Премьер-министра о работе Правительства КР за 2015 г. и, конечно, Отчетом ИПДО, для которого ГКПЭН представили данные в Таблице 4.5.5 в)⁵ Данные о Фондах развития, получивших проценты от бонуса покрыты в Отчете ИПДО. Соответственно, данные были опубликованы в отчете со стороны государства, со стороны компании на их веб-сайте⁶, где расхождений замечено не было, а также в многочисленных СМИ.

Кроме того, компания Anbang также была выбрана в рамках выверки, но позже была исключена на основании прекращения ее прав на недропользование и несущественности ее платежей правительству в рассматриваемые годы. В 2017 году компания произвела только платежи, эквивалентные 0,03% от выверенных данных (стр. 14). Неясно, почему Anbang был выбран в качестве существенной компании в первую очередь, и в сочетании с вопросом о Alliance Altyn LLC это вызывает озабоченность в отношении подхода Кыргызской Республики к отбору компаний для выверки данных.

Ситуация с компанией Anbang, занимающейся разведкой нефти в отчетный период, была связана с тем, что в 2018 году, когда Секретариат ИПДО компилировал данные для Отчета ИПДО, лицензия компании была аннулирована и ее представительство в стране было закрыто. Соответственно, полных данных по отчетам ИПДО найти не удалось, не смотря на параллельные поиски представителей компании со стороны финансовых органов КР. Выплаты Anbang изначально не соответствовали утвержденному порогу в 1 млн.долл.США, НС рассчитывали включить компанию, чтобы рассмотреть в Отчете разные полезные ископаемые (это единственное предприятие по разведке нефти), но это усилие не было успешным и компания не вошла в сверку данных.

ИПДО Кыргызстана предоставляет данные, используемые для выбора компаний в режиме онлайн⁷, хотя точный источник данных не уточняется (консультации подразумевали, что они были получены с портала «Открытого Бюджет»). Однако некоторые компании, по-видимому, не работают в сфере разведки и добычи добывающего сектора, хотя такие вопросы также не были прояснены ни в отчете, ни в протоколе заседания НС.

³ <https://rg.ru/2017/11/01/razrabotka-mestorozhdeniia-dzheruj-v-kr-nachnutsia-v-utverzhdennyj-srok.html>

⁴ <https://www.esep.kg/images/docs/reports/2017/otchet-rb-sa-2015-g1.pdf>

⁵ <http://mineconom.gov.kg/froala/uploads/file/e51f18c43ddac2df2d302f8131ec5b7c59f7ee91.pdf>

⁶ <http://www.alliance-altyn.kg/o-kompanii/videogalereya/vyezdnoe-zasedanie-profilnogo-komiteta-zhogorku-kenesha/>

⁷ ИПДО Кыргызстана (2018), "Список недропользователей 2015-17 ИПДО". По состоянию на 13 декабря 2019-го года. Доступно на: <https://drive.google.com/file/d/1hysVG3Cne9gD15Xl0dRJ2Gqxd5U5HIPq/>

Методология сбора данных для оценки существенности включала в себя предоставление списка лицензиатов на право пользования недрами (всех ресурсов) от Госкомитета подведомственной организации Казначейства Министерства финансов КР для получения данных по всем выплатам за год в различных формах дизагрегации.

Действительно, оказалось, что данный метод имел крупный недостаток в части того, что горнодобывающие компании имеют разнопрофильные хозяйства под единым налоговым номером. Соответственно, погрешность была, но, к сожалению, компании и по сей день имеют право осуществлять многопрофильную деятельность под единой налоговой регистрацией. Возможно не только КР сталкивалась с подобной погрешностью. Эта погрешность обсуждалась многократно в ходе заседаний НС, но было решено лишь исключить компании, добывающие общераспространенные полезные ископаемые (грунтовые воды, песок, гравий) из рассмотрения ввиду того, что они чаще остальных оказывались с другим основным профилем деятельности (напитки, строительство). В 2015-2017 гг. это происходило вручную.

Однако определить, какая из приведенных ниже оценок представляет собой полное раскрытие правительством информации о доходах от добычи полезных ископаемых, не оказалось возможным:

- **Вариант 1:** согласно Отчёту ИПДО, “полные отчетные налоговые поступления ” составляют 9 861 млн сомов в 2017 году (стр. 45,52), хотя это число, скорее всего, исключает неналоговые доходы.
- **Вариант 2:** окончательные результаты выверки по всем доходам, но охватывающие только 14 компаний, составляют 14 303 млн сомов в 2017 году (стр. 5,151,157,160,163).
- **Вариант 3:** сводные данные за 2017 год⁸ указывают на общий объем государственных доходов от добывающего сектора в размере 17 316 млн. сомов⁹.
- **Вариант 4:** общая сумма платежей правительству, указанная в составе полного списка недропользователей, т. е. списка, используемого для отбора существенных компаний, в 2017 году составила 16 140 млн сомов¹⁰.

По варианту¹ учитывались выплаты по компаниям, указывающим «добыча полезных ископаемых» как профильную деятельность в органах налоговой регистрации. Как было упомянуто выше, компании вправе менять основную деятельность без смены налогового кода ИНН, соответственно категоризация Налоговой службы имеет соответствующие погрешности.

Данные по варианту 4, напротив, составлены по списку лицензиатов на право пользования недрами (список был предоставлен ГКПЭН) по данным Казначейства

⁸ ИПДО (2019), "Сводные данные Кыргызской Республики за 2017 год". Указ. Соч.

⁹ Однако, как отмечается в Требовании 4.9, существует опасение, что сводные данные могут содержать платежи, которые также охватывают не добывающие компании. Например, совокупные доходы от “налога на доходы иностранных компаний ” идентичны оценкам Государственной налоговой службы по совокупным доходам, в том числе от компаний не занимающихся добычей.

¹⁰ ИПДО Кыргызстана (2018), "Список недропользователей 2015-17 ИПДО". Указ. Соч.

Министерства финансов и также могут иметь погрешность ввиду многопрофильности компаний.

Вариант 3 был рассчитан в соответствии с результатами диалога Независимого администратора с Международным секретариатом ИПДО, где возможно, было решено не учитывать неналоговые платежи. Вариант 2 ссылается на отчетность ИПДО, в которой также имеется графа «добровольные платежи», где указываются другие благотворительные расходы компаний.

В то время как действительно существует сложность со статистическим учетом горнодобывающих компаний, НС постарался отразить наиболее широкую картину с учетом действующей системы учета горнорудных предприятий. Возможно, стоило представить больше разъяснений по источникам и методологии в Отчете ИПДО.

Все потоки доходов считались существенными и включались по распоряжению правительства, хотя нет ясности относительно того, являются ли значительные специальные платежи, связанные со Стратегическим соглашением, платежами правительству и должны ли они быть выверены. Кроме того, некоторые компании, которые производили существенные платежи правительству и перечисленные в качестве недропользователей, по-видимому, были исключены из сферы выверки без объяснения причин.

Выплаты по Стратегическому соглашению Центерра Голд инк. в адреса Общественного Фонда «Фонда поддержки онкологической службы» и Общественного Фонда «Фонд развития природы» не рассматривались в общих потоках платежей, так как они не относились к выплатам в государственный бюджет и не относятся к системе Казначейства Министерства финансов КР. Возможно, они могут относиться к другому требованию Стандарта ИПДО.

Исключение из выверки было разъяснено в предыдущих комментариях.

В общей сумме аргументов, считаем, что Кыргызская Республика, как и многие страны, использует статистический учет данных об отрасли, который имеет погрешности. Мы рассчитывали улучшить охват налоговых платежей путем запроса данных по списку лицензиатов, но и это было несовершенным подходом. Вместе с тем, это не повод считать, что у страны имеется проблема с охватом данных в Отчете ИПДО за 2015-2017 гг., потому как в этом случае многие страны ИПДО имеют аналогичные погрешности. Мы стремимся преодолевать их в рамках отчетности на уровне лицензии.

В части выплаты платежей за конкурсы на право пользования недрами – это разовые платежи, которые указывались в полной мере в Отчете ИПДО. Как компании, выплатившие эти суммы, так и государство не скрывали фактов трансфера этих средств. Кроме того, эти суммы были предметом аудита Счетной палаты КР. В этой связи, возможно, обсуждения по этим компаниям были ограничены и это отразилось в отчете.