

## **п.1.5 Рабочий план**

Наблюдательный совет по реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей Кыргызской Республики (далее - НС) обеспокоен тем, что валидатор очевидно не получил полной версии Рабочего плана, так как представленные им аргументы не находят подтверждения в самом документе. Мероприятия по наращиванию потенциала, валидации описаны в пп.5 и 7 рабочего плана соответственно.

Обращаем внимание на то, что в соответствии с Постановлением Правительства №317, поиск финансирования – обязанность Секретариата ИПДО, который в 2013-14 г. дважды принимал участие в Совете доноров, кроме отдельных встреч с участием других представителей НС.

Верно, что пп. 2.4 и 4.4 не определяют стоимость мероприятий, так как они рассчитаны на единый грант с п.2.10, который рассчитывает стоимость на подготовку Отчёта. Также верно, что имеется ссылка на доноров без наименований конкретных организаций, что связано с отсутствием договорённостей с конкретными организациями по указанным пунктам.

«В рабочем плане есть комментарии о необходимости осуществления поправок к Закону о Недропользовании, но нет планов касательно того, как этот вопрос будет решаться,» комментирует валидатор. Вместе с тем, поправки к Закону идут в соответствии с законодательным процессом и государственный орган, курирующий ИПДО - Государственный комитет по промышленности, энергетике и недропользования Кыргызской Республики, участвовал в инициации пакета поправок в основной Закон КР «О недрах» 2016 г. На сегодняшний день эти поправки включают в себя предусмотренные рабочим планом пункты и рассматриваются на втором чтении в Жогорку Кенеше КР.

Комментарии Предварительного отчёта в части несоответствия мероприятий Рабочего плана целям внедрения ИПДО также не нашли понимания среди НС. Мы считаем сам отчёт, раскрытие бенефициарного права, заседания НС, валидацию – процессами улучшения управления природными ресурсами и повышению прозрачности и подотчётности Правительства в управлении отраслью. Инвестиционную привлекательность мы находим функцией ИПДО ввиду ограниченности объективной информации о добывающих отраслях нашей страны в англоязычном пространстве. Западные медиа имеют тенденцию публиковать негативные новости о добывающих отраслях КР по ряду причин, зачастую связанных с интересами определённых компаний. Таким образом, инвестиционная привлекательность для нас достигается статусом соответствия Стандарту ИПДО и информативному отчёту.

Мы убеждены, что достойны «удовлетворительного» уровня прогресса по указанному пункту.

## **п.2.2 Предоставление лицензий**

Ни в одном из отчётов не приводится конкретного обоснования по какой причине прогресс КР по данному пункту не является «удовлетворительным»: «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,» говорится в Предварительном отчёте.

Мы направили комментарий валидатору, где представитель уполномоченного органа по лицензированию недропользования заверил в законности всех проведённых процедур, обратное могло бы стать поводом судебных разбирательств.

Несмотря на то, что Отчёт ИПДО в полной мере содержит информацию по всем требуемым п.2.2 пунктам, включая критику процедур лицензирования, очевидно нас не оценивают по пункту стандарта.

Стоит отметить, что как этого требует Стандарт ИПДО, Независимый Администратор указывает на проблемы в лицензировании в Отчёте ИПДО касающиеся выдачи лицензий путём «прямых переговоров». С учётом описанного риска, законопроект, предусматривающий улучшение прозрачности процедур лицензирования («право первой заявки»), разработанный депутатом совместно с Правительством находится на втором чтении в Парламенте, что напротив, указывает на прогресс во внедрении ИПДО.

Субъективность заключений валидационных отчётов по указанному пункту и не следование Стандарту ИПДО не способствуют доверию к процедуре валидации ИПДО со стороны исполняющего Правительства.

### **п.2.3 Реестр лицензий**

НС, как сообщалось в комментариях валидатору, считает прогресс в части ведения Реестра лицензий удовлетворительным. Члены валидационного комитета могут ознакомиться с [базой данных лицензий](#), [списком действующих заявок](#), [интерактивной картой лицензионных площадей](#). Несмотря на то, что информация по дате приёма заявок публиковалась с июня 2015 г., с учётом многофункциональности и информационной наполненности механизмов реестра лицензий и интерактивной карты, мы считаем прогресс удовлетворительным.

Интерактивная карта позволяет получить информацию не только о визуализированных на карте координатах лицензионных площадей, но и о наличии лицензий по фильтру вплоть до малых административных единиц сельских управ. Кроме того, реестр лицензий имеет связь с регистрацией юридического лица, в котором раскрываются как данные о юридической регистрации компаний, так и собственники по некоторым лицензиям. Более того, в открытом доступе через реестр лицензий по ссылке можно найти данные открытого бюджета по детальным поступлениям от налогоплательщика.

В 2017 г. также был представлен инструмент «плата за удержание лицензий», где местные управы могут узнать о сумме для начисления на счёт местной администрации в качестве платы за удержание лицензий.

Мы считаем действующие инструменты в части реестра лицензий информативными, инновационными и прогресс нашей республики удовлетворительным по данному пункту.

### **п.2.4 Раскрытие контрактов**

Занижение балла по данному пункту валидатором считаем неоправданным. Не смотря на ограниченные технические возможности для разглашения сканированных копий лицензионных соглашений, политика, нормативно-правовые акты по лицензированию исчерпывающе описаны в Отчёта ИПДО 2013-14 в том числе на стр.120-130.

С учётом того, что Правительство КР в 99% случаев предоставляет право пользования недрами через лицензионные соглашения в соответствии с Положением о порядке лицензирования недропользования (в публичном доступе на сайте, а также описан в Отчёте

2013-14), текст и формат лицензий является типовым (пример в приложении). Обращаем ваше внимание на то, что в Открытом реестре лицензий демонстрируется наличие всей актуальной для публики информации о лицензионном соглашении.

Кроме того, как было указано в Предварительном отчёте, при наличии технических возможностей, Правительство считает раскрытие лицензий возможным и юридических барьеров не имеется. Раскрытие лицензий было включено в Рабочий план ИПДО 2016. Соответственно, о какой «политике в раскрытии лицензий» должна была идти речь по данному пункту?

#### **п.2.6 Участие государства**

Требование стандарта ИПДО по участию государства чётко гласит: «когда участие государства в добывающих проектах приводит к повешению существенных платежей доходов, внедряющие страны должны раскрывать:...».

В соответствии с порогом существенности и списком компаний, лишь два Открытых акционерных общества с государственной контрольной долей участия имели существенные платежи: ОАО «Кыргызалтын» и ОАО «Кыргызнефтегаз», в связи с чем их платежи подвергались сверке. Вместе с тем, в соответствии с требованием стандарта, раздел Отчёта ИПДО 6.4 «Государственное участие в добывающих проектах» описывает превалирующие правила и практику финансовых взаимоотношений компаний с правительством, уделяя особое внимание превалирующей практике взаимоотношений с ОАО «Кыргызалтын».

В связи с тем, что существенные элементы требования стандарта реализованы, нам неясно, почему прогресс оценён как «неудовлетворительный».

#### **п.4.1 Полнота данных**

Вопреки утверждению валидатора, Наблюдательный совет зафиксировал решение о порогое существенности и обоснование к нему Протоколом заседания №21 от 9 декабря 2014 г. Более подробная информация об основании, взятом из упомянутого Протокола, также описывается в Предварительном отчёте по данному пункту.

В части информации, изложенной в Предварительном отчёте, считаем, что НС имеет достаточные обоснования для использования порогов существенности (Постановление Правительства, Протокола заседаний НС №14,21). В требованиях ИПДО нет упоминания о необходимости наличия «критерия» для добавления компаний в список, на который ссылается Предварительный отчёт. Напротив, интерес НС в сверке данных по дополнительным компаниям может свидетельствовать о заинтересованности в эффективности отчёта ИПДО. НС в первую очередь исходил из стремления полноты данных и задокументировал свои соображения не только в Протоколах, но и в Постановлении Правительства КР, что, напротив, должно считаться позитивным опытом.

Считаем занижение по данному пункту необоснованным.

#### **п.4.3 Бартерные и инфраструктурные транзакции**

«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,» говорится в Предварительном отчёте. НС в комментариях валидатору писал о том, что в КР нет законодательной базы для сделок по инфраструктуре и бартеру. Представитель компаний также сообщил о неверной интерпретации его слов в Предварительном отчёте в комментариях валидатору.

Какое обсуждение должен был провести НС в этой части, если в стране нет условий для подобных соглашений и таковых не имеется?

#### **п. 4.4 Доходы от транспортировки**

Как сообщалось в комментариях к предварительному отчёту, КР не является страной экспорта и транзита нефти или газа. Представитель компаний сообщил о неверной интерпретации его слов в Предварительном отчёте в комментариях валидатору. Заинтересованным сторонам очевидно, что требование не актуально для КР.

#### **п.4.6 Субнациональные прямые платежи и рекомендации 4.5, 4.6, 4.7.,4.8.,4.9.**

«Прогресс по данному требованию будет критическим в решении длительных общинных проблем связанных с воздействием и выгодами от горнорудной деятельности на местном уровне», говорится в отчёте валидатора. Валидатор занимался диагностированием конфликтности местных общин в КР, чтобы говорить о критичности решения проблем с субнациональными платежами?

Развитие потенциала и финансовой грамотности местного населения не входит в полномочия НС. НС обратил внимание на недоработки в части субнациональных платежей, члены НС вошли в состав рабочей группы Министерства экономики КР по доработке Положений по Фондам развития и их предложения были включены в проект нового Положения. Соответственно, НС заинтересован в исполнении Требования п.4.6, в связи с чем видит необходимым приведение в соответствие юридической базы в части отчётности по Фондам развития регионов обязательным и эффективным методом решения вопроса.

Вместе с тем, НС обращает внимание на то, что пять одноформатных рекомендаций без информированного для них обоснования – это не рекомендуемые действия, а «указание сверху» о приоритетах внедрения ИПДО в КР. НС считает, что целесообразно сокращение рекомендации до одной действительно отражающей Стандарт ИПДО.

#### **п.4.7 Уровень разукрупнения**

В соответствии с требованиями Стандарта ИПДО, при одобрении и понимании НС в КР использовался самый глубокий уровень разукрупнения из возможных.

На данный момент разукрупнение по проектам весьма затруднительно, т.к. данные по поступающим налогам кассовым методом от компаний фиксируются по идентификационному номеру их регистрации (ИНН). Не все компаний используют разный тип регистрации для отдельных проектов, в связи с чем дезагрегация 86 и 136 компаний, участвующих в отчётности по проектам являлась бы крайне затруднительной и была бы невозможной без тесного взаимодействия Государственной налоговой службы и представителей компаний (что могло бы быть риском для качества сверки).

Вопрос трудностей разбивки по проектам добывающей деятельности не раз поднимался в ходе обсуждений НС (Протокол №22, кроме встреч рабочей группы по составлению ТЗ для Независимого администратора) и члены НС, как упоминается в Предварительном отчёте, удовлетворены действующим уровнем дезагрегации (по отдельным платежам, компаниям и органам правительства).

На данном этапе считаем действующий прогресс удовлетворительным ввиду согласованного подхода НС по данному вопросу. НС готов в дальнейшем рассмотреть возможность выхода на уровень дезагрегации Комиссии США по ценным бумагам и требованиям Европейского Союза.

#### **п.4.9 Качество данных**

Оценка по данному пункту вызывает возмущение у членов НС: нам неясно, почему Предварительный отчёт оправдывает низкий балл несуществующими в Стандарте требованиями?

Крайне недопустимая ситуация, в связи с тем, что в соответствии с требованиями Стандарта на год подготовки Отчёта все использованные процедуры обсуждались (Протокол НС №20 от 12.06.2014, №22 от 26.03.2015), законодательно закреплены Постановлением Правительства №317 и у членов НС недоверия не вызывают. Сводка выводов процедуре сверки данных имеется в Отчёте на стр.16.

В двух протоколах НС разъясняется:

. Требование 5.2 гласит:

*Многосторонняя заинтересованная группа и Независимый администратор должны прийти к согласию по Техническому заданию в соответствии с «согласованными процедурами по отчетов ИПДО» и на основании стандартного Технического задания, одобренных Правлением ИПДО. Если многосторонняя заинтересованная группа пожелает адаптировать или отклониться от этих согласованных процедур, следует искать заранее одобрение Правления ИПДО (Требование 1.5).*

Что касается сбора данных, ТЗ (пункт 2.1) гласит:

*2.1. Наиболее распространенной процедурой является то, что Независимый администратор уполномочивается со стороны МЗГ для распространения форм отчетности и сбора заполненных форм и связанных с ними вспомогательной документации, а также любой другой запрашиваемой контекстуальной или другой информации, которая должна быть собрана МЗГ, непосредственно от субъектов, участвующих в отчетности. Правительство обычно предоставляет контактные данные отчитывающихся субъектов и помогает независимому администратору в том, чтобы все отчитывающиеся субъекты участвовали в полной мере.*

В Кыргызской Республике используется альтернативный подход, где национальный Секретариат ИПДО оказывает помощь в сборе данных от госорганов, а данные от компаний собираются Государственным агентством по геологии и минеральным ресурсам через существующий механизм отчетности. Процедура сбора информации утверждена постановлением Правительства и в перспективе сбор отчетов ИПДО будет осуществляться через внедряемый Госгеологоагентством механизм отчетности для недропользователей.

Для обеспечения независимости полученных данных собранная информация передается независимому администратору раздельно от компаний - Госгеологоагентством и от госорганов – Секретариатом ИПДО.

Очевидно, что Международный секретариат пытается критиковать страновую практику не имея для того достаточных обоснований.

Неприятно, что не учитывается местный контекст и действующее законодательство, которое не требует обязательного проведения независимого аудита от компаний. Небольшие компании, которых в КР большинство, не проходят независимый аудит и, как упоминается в Предварительном отчёте, рекомендации обязательности проведения аудита отпугивают компании от поддержки ИПДО.

В связи с возмущением сторон, после публикации Предварительного отчёта, НС в очередной раз обсудил процедуры сбора данных и выступил за их эффективность в контексте нашей страны (Протокол НС ИПДО №3 от 16.12.16).

Независимый администратор также опровергает отсутствие обсуждений, о котором говорится в выводах по данному пункту в Предварительном отчёте.

#### **п.6.1 Обязательные социальные выплаты**

Просим обратить внимание на то, что Международный секретариат и валидатор вновь отошли от Стандарта ИПДО. На 2013-14 гг. не было переводов социальных платежей, требуемых по закону или по контракту, кроме выплат «Кумтор Голд Компани» упоминаемых в разделе 6.5.6 Отчёта 2013-14 и платежам, подвергшимся сверке (плата за социальную инфраструктуру).

Всем знакомым с местным контекстом очевидно, что конкурсов, по которым требуется разработка «социального пакета» не было и фонды развития регионов не имели достаточной правовой базы для перевода средств. Компании действительно могли иметь добровольные прямые социальные выплаты, но они не могут относиться к оценке по данному пункту, т.к. не требуются по закону или по контракту.

Предварительный отчёт пишет о «недостаточности обсуждений», однако Стандарт требует решением совета рассматривать существенность платежей и «поощряет» обсуждение односторонней сверки. С учётом вышесказанного, о существенности перед отчётом речь идти не могла, а «поощряемые» требования не повод для занижения оценки.

#### **п.7.1 Общественные дебаты**

Снова просим обратить внимание на расхождение оценки по данному пункту с требованием Стандарта ИПДО 7.1: в Предварительном отчёте приводится оценка по категориям, не найденным в пунктах Стандарта.

Все пункты требования 7.1. касающиеся формата, языков, доступности, выпуска были выполнены исчерпывающе (есть в xls онлайн, три языка, простой и ёмкий язык изложения, краткая упрощённая версия также онлайн, статьи о презентации отчёта, более 1000 копий).

Кроме упомянутых в Предварительном отчёте мероприятий по распространению отчёта, гражданские организации – члены Наблюдательного совета продолжали данную деятельность с момента его опубликования через общественные приёмные ИПДО (Консорциум ИПДО), выездов в регионы для проведения консультаций и распространению печатных версий отчёта («Наш век»), разработку видеоматериалов («Наш Век») в том числе после окончания гранта Всемирного Банка.

Представители бизнес-сообщества НС ИПДО также включали вопросы по ИПДО в повестку заседаний Комитета по недропользованию Международного делового совета.

Правительство, в лице координирующего государственного органа оказало значительную поддержку во внесении изменений в законодательство в сфере недропользования в части обязательности отчётности по ИПДО, бенефициарного права. Представители указанного комитета используют ИПДО и данные Отчёта во всех презентациях о деятельности Комитета как внутри страны, так и за её пределами.

Неясно, на какой значительный объём неисполненных мероприятий рабочего плана ссылается в данном случае Секретариат, так как по нашим оценкам по пункту

«Распространение отчёта» все мероприятия были исполнены не без поддержки средств более чем трёх международных организаций. С учётом того, что НС использовал максимальные возможности при доступных средствах, мы готовы в полной мере утверждать, что заслуживаем удовлетворительной оценки по данному пункту.