

# Вторая Валидация Кыргызской Республики: Предварительная оценка Международного Секретариата ИПДО

# Валидация Кыргызской Республики: Предварительная оценка Международного Секретариата ИПДО

## Содержание

1. Краткое описание .....	4
2. Предварительная карта оценки .....	5
3. Предыстория.....	6
4. Обзор корректирующих действий.....	8
4.1   Корректирующее действие 1: участие правительства (№1.1).....	8
4.2   Корректирующее действие 2: управление МГЭС (№1.4).....	12
4.3   Корректирующее действие 3: предоставление лицензий (№2.2).....	17
4.4   Корректирующее действие 4: реестр лицензий (№2.3).....	21
4.5   Корректирующее действие 5: раскрытие контрактов (№2.4).....	23
4.6   Корректирующее действие 6: участие государства (№2.6).....	24
4.7   Корректирующее действие 7: данные по добыче (№3.2).....	30
4.8   Корректирующее действие 8: экспортные данные (№3.3).....	33
4.9   Корректирующее действие 9: бартер и инфраструктурные механизмы (№4.3).....	35
4.10   Корректирующее действие 10: доходы от транспортировки (№4.4).....	36
4.11   Корректирующее действие 11: транзакции ГП (№4.5).....	37
4.12   Корректирующее действие 12: прямые Субнациональные платежи (№№4.6).....	40
4.13   Корректирующее действие 13: качество данных (№4.9).....	42
4.14   Корректирующее действие 14: субнациональные переводы средств (№5.2).....	48
4.15   Корректирующее действие 15: социальные расходы (№6.1).....	51
4.16   Корректирующее действие 16: квази-фискальные расходы ГП (№6.2).....	53
4.17   Корректирующее действие 17: вклад добывающего сектора в экономику (№6.3).....	55
4.18   Корректирующее действие 18: общественные дебаты (№7.1).....	56
4.19   Корректирующее действие 19: рекомендации из Отчётов ИПДО (№7.3).....	59
4.20   Корректирующее действие 20: результаты и воздействие внедрения ИПДО (№7.4).....	60
5. Требования, оцененные как удовлетворительные во время первой Валидации .....	63
5.1 Оценка полноты данных (№4.1).....	63
6.   Заключение.....	68
Приложения.....	69
Приложения А: Обзор государственного кредитования и государственных предприятий.....	69
Приложение Б: График посещаемости Наблюдательного Совета.....	70
Приложение С: Сравнение данных по добыче (данные только за 2017 год).....	73

## Список сокращений

<b>ПАФО</b>	Проверенный аудитором финансовый отчёт	<b>КОО</b>	Компания с ограниченной ответственностью
<b>ГОП</b>	Годовой отчет о прогрессе	<b>МОВ</b>	Меморандум о взаимопонимании
<b>БП</b>	Бенефициарное право	<b>МГЭС</b>	Многосторонняя группа заинтересованных сторон
<b>ГД</b>	Генеральный директор	<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ЗАО</b>	Закрытое акционерное общество	<b>НСК</b>	Национальный статистический комитет
<b>ОО</b>	Общественная организация	<b>ПОП</b>	Партнерство «Открытое Правительство»
<b>ЕБРР</b>	Европейский Банк Реконструкции и Развития	<b>ОАО</b>	Открытое акционерное общество
<b>ФЕЦА</b>	Фонд Евразия Центральной Азии	<b>ОВ</b>	Открытое владение
<b>ИПДО</b>	Инициатива прозрачности добывающих отраслей	<b>КФР</b>	Квазифискальные расходы
<b>ГАМСУМО</b>	Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений	<b>ГАГМР</b>	Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам
<b>ВВП</b>	Валовой внутренний продукт	<b>НС</b>	Наблюдательный Совет
<b>НА</b>	Независимый администратор	<b>ГКПЭН</b>	Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования
<b>МДС</b>	Международный деловой совет	<b>ГТС</b>	Государственная таможенная служба
<b>МВФ</b>	Международный валютный фонд	<b>ГП</b>	Государственное предприятие
<b>ИНН</b>	Идентификационный номер налогоплательщика в Кыргызстане	<b>ФУГИ</b>	Фонд по управлению государственным имуществом
<b>МСА</b>	Международные стандарты аудита	<b>ГНС</b>	Государственная налоговая служба
<b>МССУ</b>	Международный стандарт сопутствующих услуг	<b>ТЗ</b>	Техническое задание
<b>ИПДОК</b>	Инициатива прозрачности добывающих отраслей Кыргызстана	<b>УЛР</b>	Унифицированный Локатор Ресурса/ гиперссылка
<b>KGS</b>	Кыргызский сом	<b>USD</b>	Доллар США
<b>КФБ</b>	Кыргызская фондовая биржа		
<b>ОМС</b>	Органы местного самоуправления		

## 1. Краткое описание

Вторая Валидация Кыргызской Республики началась 2 октября 2019 года. Международный Секретариат ИПДО оценил прогресс, достигнутый в отношении 20 корректирующих действий, установленных Правлением ИПДО после первой Валидации Кыргызской Республики в 2016 году<sup>1</sup>. Эти 20 корректирующих действий относятся к:

1. Участие Правительства (требование 1.1)
2. Управление МГЗС (требование 1.4)
3. Предоставление лицензий (требование 2.2)
4. Реестр лицензий (требование 2.3)
5. Раскрытие контрактов (требование 2.4)
6. Участие государства (требование 2.6)
7. Данные по добыче (требование 3.2)
8. Экспортные данные (требование 3.3)
9. Предоставление объектов инфраструктуры, и бартерные сделки (требование 4.3)
10. Доходы от транспортировки (требование 4.4)
11. Трансакции с участием ГП (требование 4.5)
12. Субнациональные прямые выплаты (требование 4.6)
13. Качество и достоверность данных (требование 4.9)
14. Субнациональные переводы (требование 5.2)
15. Социальные расходы (требование 6.1)
16. Квазифискальные расходы ГП (требование 6.2)
17. Вклад добывающего сектора в экономику (требование 6.3)
18. Общественные дебаты (требование 7.1)
19. Расхождения и рекомендации из Отчетов ИПДО (требование 7.3)
20. Результаты и воздействие внедрения ИПДО на управление природными ресурсами (требование 7.4)

**Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что Кыргызская Республика полностью выполнила двенадцать из двадцати корректирующих действий, добившись “удовлетворительного прогресса” по десяти соответствующим требованиям, при этом два требования в настоящее время оцениваются как “неприменимые”.**

**Оценка требований 1.4 (управление МГЗС) и 3.3 (экспортные данные) как “удовлетворительный прогресс” зависит от рассмотрения Международным Правлением ИПДО изменений, произошедших после начала Валидации. По предварительной оценке, Международного Секретариата, Кыргызская Республика частично выполнила остальные восемь корректирующих действий. Кроме того, согласно оценке Секретариата, произошел регресс в требовании 4.1, охватывающего полноту раскрытия информации.**

Предварительная оценка была направлена в Наблюдательный Совет ИПДО Кыргызской Республики (местная МГЗС) **16 июня 2020 г.** Оценка будет завершена и передана на рассмотрение Международному Правлению ИПДО, после получения комментариев Наблюдательного Совета, ожидаемых к **7 июля 2020 г.**

<sup>1</sup> <https://eiti.org/document/validation-kyrgyz-republic-2016-reports>





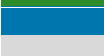


## 2. Предварительная карта оценки

Требования ИПДО		Уровень прогресса					Направление Прогресса
Категории	Требования	Прогресс не достигнут	Значимый	Удовлетворительный	Высокий	Полный	
<b>Карта оценки Кыргызской Республики по второй Валидации</b>							
Надзор МГЗС	Участие правительства (№1.1)						→
	Участие индустрии (№1.2)						
	Участие гражданского общества (№1.3)						
	Управление МГЗС (№1.4)						→
	Рабочий план (№1.5)						
Лицензии и контракты	Правовая основа (№2.1)						→
	Предоставление лицензий (№2.2)						→
	Реестр лицензий (№2.3)						→
	Политика разглашения контрактов (№2.4)						→
	Бенефициарное право (№2.5)						
Участие государства (№2.6)						→	
Мониторинг добычи	Данные геологоразведки (№3.1)						→
	Данные по добыче (№3.2)						→
	Экспортные данные (№3.3)						→
Сбор доходов	Полнота (№4.1)						←
	Доходы в натуральной форме (№4.2)						→
	Бартерные сделки (№4.3)						→
	Доходы от транспортировки (№4.4)						→
	Трансакции с участием ГП (№4.5)						→
	Прямые субнациональные выплаты (№4.6)						→
	Разукрупнение данных по отдельным позициям (№4.7)						→
	Своевременность предоставления данных (№4.8)						→
Качество данных (№4.9)						→	
Распределение Доходов	Распределение доходов (№5.1)						→
	Субнациональные переводы средств (№5.2)						→
	Управление доходами & расходы (№5.3)						
Социально-экономический вклад	Социальные расходы (№6.1)						→
	Квазифискальные расходы ГП (№6.2)						→
	Экономический вклад (№6.3)						→
Результаты и воздействие	Общественные дебаты (№7.1)						→
	Доступность данных и открытые данные (№7.2)						
	Рекомендации из ИПДО (№7.3)						→
	Результаты и воздействие (№7.4)						→

**Commented [OV1]:** Зависит от рассмотрения Международным Правлением ИПДО изменений, произошедших после начала Валидации.

**Commented [OV2]:** Зависит от рассмотрения Международным Правлением ИПДО изменений, произошедших после начала Валидации.

#### Обозначения в карте оценки

	<b>Прогресс не достигнут.</b> Все или почти все аспекты этого требования остаются нерешенными, и более широкая цель этого требования не выполнена.
	<b>Недостаточный прогресс.</b> Существенные аспекты этого требования не были реализованы, и более широкая цель этого требования далека от достижения.
	<b>Значимый прогресс.</b> Значительные аспекты этого требования были выполнены, и в настоящее время выполняется более широкая цель этого требования.
	<b>Удовлетворительный прогресс.</b> Все аспекты этого требования были выполнены, и более широкая цель этого требования была достигнута.
	<b>Выдающийся прогресс. Страна перевыполнила требование.</b>
	Это требование только поощряется или рекомендуется и не должно приниматься во внимание при оценке соблюдения.
	МГЗС продемонстрировала, что это требование не применимо в данной стране.

### 3. Предыстория

Кыргызская Республика стала кандидатом ИПДО в сентябре 2007 года и была признана страной, соответствующей требованиям ИПДО в марте 2011 года. Первая Валидация Кыргызской Республики в соответствии со Стандартом ИПДО началась 1 июля 2016 года. 8 марта 2017 года Правление ИПДО установило, что Кыргызская Республика добилась недостаточного прогресса во внедрении Стандарта ИПДО 2016 года.

Правление определило двадцать корректирующих действий, относящихся к следующим требованиям: участие правительства (№1.1), управление МГЗС (№1.4), предоставление лицензий (№2.2), реестр лицензий (№2.3), раскрытие контрактов (№2.4), участие государства (№2.6), данные по добыче (№3.2), экспортные данные (№3.3), нормативные положения, касающиеся инфраструктуры, и бартерные сделки (№4.3), доходы от транспортировки (№4.4), транзакции с участием государственных предприятий (№4.5), прямые субнациональные платежи (№4.6), качество и достоверность данных (№4.9), субнациональные переводы (№5.2), социальные расходы (№6.1), квазифискальные расходы государственных предприятий (№6.2), вклад добывающего сектора в экономику (№6.3), общественные дебаты (№7.1), расхождения и рекомендации из отчетов ИПДО (№7.3), а также результаты и воздействие внедрения ИПДО (№7.4).

Правление обратилось к Кыргызской Республике с просьбой рассмотреть эти корректирующие действия, которые бы подлежали оценке в ходе Второй Валидации, начинающейся 8 сентября 2018 года. В ответ на два запроса о продлении срока от Наблюдательного Совета (НС), Международное Правление ИПДО продлило крайний срок Валидации для Кыргызской Республики до 2 октября 2019 года.

Кыргызская Республика предприняла ряд действий по устранению выявленных недостатков:

- 7 апреля 2017 года Наблюдательный Совет утвердил план действий в отношении корректирующих действий.

- В марте 2017 года представители гражданского общества и компаний разработали и утвердили свои соответствующие процедуры выдвижения кандидатов с целью осуществления корректирующего действия №2.
- 7 апреля 2017 года Наблюдательный Совет обновил и опубликовал рабочий план ИПДО на 2017-2018 годы.
- 25 марта 2017 года Наблюдательный Совет утвердил техническое задание (ТЗ) для отчета ИПДО за 2015-2017 годы.
- 27 июня 2018 года Наблюдательный Совет утвердил и опубликовал Годовой Отчёт Кыргызской Республики о прогрессе за 2017 год.
- 4 января 2019 года правительство утвердило Положение №631 «О совершенствовании процесса ИПДО», включающее изменения в Меморандум о взаимопонимании Наблюдательного Совета.
- 10 января 2019 года Наблюдательный Совет утвердил и опубликовал рабочий план на 2019 год.
- 12 марта 2019 года Наблюдательный Совет назначил Независимого администратора для подготовки Отчёта ИПДО за 2015-2017 годы.
- 22 июня 2019 года Наблюдательный Совет утвердил и опубликовал Годовой Отчёт Кыргызской Республики о прогрессе за 2018 год.
- 7 июня 2019 года Наблюдательный Совет утвердил и опубликовал Отчёт ИПДО за 2015-2017 годы.
- 16 сентября 2019 года Государственный комитет по промышленности, энергетике и недропользованию организовал национальную конференцию ИПДО<sup>2</sup> и пресс-брифинг.<sup>3</sup>
- В июле-сентябре 2019 года Коалиция общественных организаций (ОО) провела мероприятия по распространению ИПДО в Бишкеке и пяти добывающих регионах, а именно в Чаткале, Ала-Буке, Кочкоре, Тоне и Таласе.
- В августе-сентябре 2019 года Коалиция ОО провела три пресс-брифинга для информирования СМИ о ИПДО и недавно опубликованном отчете ИПДО. В результате трех брифингов для прессы было выпущено 25 публикаций, связанных с ИПДО.
- В августе 2019 года Коалиция ОО организовала конкурс среди СМИ на лучшую публикацию по ИПДО. 27 сентября конкурсанты приняли участие в церемонии награждения с участием председателя Наблюдательного Совета и Секретариата КИПДО - Карыбека Ибраева.
- В сентябре 2019 года Государственный комитет по энергетике, промышленности и недропользованию провел работу по распространению ИПДО в регионе Ала-Бука.

В дополнение к этому Наблюдательный Совет при поддержке Международного Секретариата ИПДО провел технико-экономическое обоснование процесса интегрирования.<sup>4</sup> Рекомендации по результатам исследования были одобрены правительством и членами Наблюдательного Совета.

В следующем разделе рассматривается ход выполнения всех отдельно взятых корректирующих действий. Оценка ограничивается корректирующими действиями, установленными Правлением, и

<sup>2</sup> Пресс-релиз о Национальной конференции ИПДО в Бишкеке. По состоянию на декабрь. Пресс-релиз доступен по этой ссылке [here](#)

<sup>3</sup> ГКПЭН Пресс-брифинг. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь 2019-го года.

<sup>4</sup> Технико-экономическое обоснование по вопросам упорядочения подходов Кыргызской Республики, доступ к которому был получен в декабре. Доступен по ссылке здесь [here](#)

соответствующими требованиями Стандарта ИПДО 2016 года. Оценка проводится в соответствии с инструкциями, изложенными в Руководстве по Валидации.<sup>5</sup> В ходе проведения этой оценки, Международный Секретариат также рассмотрел вопрос о том, существует ли необходимость в пересмотре дополнительных требований, т. е. тех, которые получили оценку “удовлетворительный прогресс” или “сверхпрогресс” в ходе Валидации в 2017 году. Хотя эти требования не были всесторонне оценены, по мнению Секретариата, касательно требования 4.1, затрагивающем полноту раскрытия информации, была очевидна недоработка.

#### 4. Обзор корректирующих действий

Как указано в решении Правления о первой Валидации Кыргызской Республики, Правление ИПДО согласовало 20 корректирующих действий. В приведенной ниже оценке Секретариата обсуждается вопрос о том, были ли эти корректирующие действия приняты в достаточной мере. Оценки основаны на рабочем плане на 2018-2019 годы, Отчете ИПДО за 2015-2017 годы, годовых отчетах о прогрессе за 2017 и 2018 годы, протоколах заседаний Наблюдательного Совета с марта 2017 года по октябрь 2019 года, а также различных документах, предоставленных национальным секретариатом Международному Секретариату, электронной переписке и консультациях заинтересованных сторон (лично и по скайпу).

##### 4.1 Корректирующее действие 1: участие правительства (№1.1)

В соответствии с требованием 1.1.в) правительство должно быть полностью, активно и эффективно вовлечено в процесс ИПДО. В соответствии с требованием 8.3.в) Наблюдательный Совет обязан раскрыть ограниченный по срокам план действий по устранению недостатков в участии правительства, зафиксированных в первоначальной оценке и Отчёте Валидатора, в течение трех месяцев с момента принятия решения Правлением, т. е. до 8 июня 2017 года.

##### Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования. В то время как начальные этапы внедрения ИПДО характеризовались сильной правительственной приверженностью, на внедрение, ведущее к первой Валидации, повлияло отсутствие политической поддержки. Это привело к отсутствию политического надзора за осуществлением и процессу, который не позволял эффективно решать проблемы управления в горнодобывающем секторе. Хотя правительство действительно продемонстрировало своего рода новую инициативу и участие, а также было высоко оценено за предложение обновления Наблюдательного Совета (НС), было трудно оценить действия правительства как «полностью, активно и эффективно вовлеченного в разработку, внедрение, мониторинг и оценку процесса ИПДО.»

##### Прогресс с момента Валидации

**План действий:** 7 апреля 2017 года Наблюдательный Совет (национальная многосторонняя группа заинтересованных сторон) согласовал ограниченный по срокам план действий по реализации корректирующих действий с момента первой Валидации, включая устранение недостатков в вовлеченности правительства. План действий включал в себя действия, связанные с требованием

<sup>5</sup> [https://eiti.org/sites/default/files/documents/validation-guide\\_0.pdf](https://eiti.org/sites/default/files/documents/validation-guide_0.pdf)



1.1 об участии правительства в ИПДО, а также действия, связанные с другими требованиями, предписывающими полное участие правительства. В частности, основной пункт действий, связанный с участием правительства, предусматривает, что Государственный комитет по промышленности, энергетике и недропользованию (ГКПЭН) должен документировать действия правительства, связанные с ИПДО, и ежегодно отчитываться о них. Другие меры касаются реализации правительством корректирующих действий в отношении лицензионных процедур (требование 2.2), регистра лицензий (2.3), данных по добыче (3.3), прозрачности контрактов (2.4), участия государства (2.6), финансовых отношений ГП (4.5) и их квазифискальных расходов (6.2), субнациональных переводов (5.2), вклада в экономику (6.3) и последующий контроль за следованием рекомендациям (7.3). 2 марта 2018 года первый вице-премьер Кыргызской Республики Аскар Шадиев издал Распоряжение № 15-7610 "О реализации корректирующих действий ИПДО". План мероприятий, разработанный ГКПЭН и Наблюдательным Советом, был закреплён в приказе ГКПЭН 01-7/339 "О выполнении плана мероприятий касательно реализации корректирующих действий".<sup>6</sup>

**Публичное заявление:** хотя нет никаких свидетельств публичных заявлений о поддержке внедрения ИПДО со стороны высокопоставленных правительственных чиновников в период с марта 2017 года по октябрь 2019 года, тем не менее такие заявления были сделаны в контексте событий ИПДО.

В октябре 2017 года на Конференции по бенефициарному праву (БП) в Джакарте председатель ГКПЭН Уланбек Рыскулов выразил приверженность правительства обеспечению прозрачности бенефициарного права в рамках внедрения ИПДО.<sup>7</sup> В июне 2018 года на Региональном Евразийском круглом столе ИПДО по БП - параллельном мероприятии саммита Партнёрства «Открытое Правительство» в Тбилиси - Государственный секретарь ГКПЭН, Айбек Асанов заявил о намерении продолжать внедрение ИПДО и раскрывать бенефициарных владельцев добывающих компаний. В августе 2018 года, во время подписания Меморандума о взаимопонимании (MoU) с OpenOwnership, правительство обязалось внедрить ИПДО и создать общедоступный реестр бенефициарных владельцев.<sup>8</sup> В январе 2019 года вице-премьер Кубатбек Боронов встретился с Международным секретариатом ИПДО и выразил готовность правительства внедрить ИПДО и подготовиться ко второй Валидации. В январе 2019 года вице-премьер Кубатбек Боронов встретился с представителями Международного Секретариата ИПДО и выразил готовность правительства внедрить ИПДО и подготовиться ко второй Валидации. 19 марта 2019 года на региональном семинаре по БП в Маниле,<sup>9</sup> член парламента Экмат Байпакаев подчеркнул важность ИПДО и подтвердил политическую приверженность дальнейшим реформам по БП. На Национальной конференции ИПДО в Кыргызской Республике<sup>10</sup> заместитель председателя ГКПЭН Карыбек Ибраев, а также Госсекретарь Айбек Акмолдоев подчеркнули важность внедрения ИПДО для правительства и объявили, что требования ИПДО по прозрачности добывающего сектора были включены в концепцию развития горнодобывающей промышленности и охраны недр на 2019-2024 годы.<sup>11</sup> На той же конференции ИПДО, Экмат Байпакаев, член парламента и национальный

<sup>6</sup> Приказ ГКПЭН №01-7/339. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь 2019-го года.

<sup>7</sup> Кыргызстан получил первую Премию Председателя Правления ИПДО за Прозрачность Бенефициарного права, новости доступны по ссылке здесь [here](#). По состоянию на ноябрь 2019 года.

<sup>8</sup> Новостной материал о Меморандуме о взаимопонимании между OpenOwnership и и Кыргызской Республикой. Материал доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь 2019-го года.

<sup>9</sup> Региональный семинар по БП в Маниле, новостной материал, доступный ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь 2019 года.

<sup>10</sup> Новостной материал о Национальной Конференции по ИПДО, доступный по ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь 2019 года.

<sup>11</sup> Концепция развития горнодобывающей промышленности и охраны недр на 2019-2024 года, доступный по ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь 2020 года.

координатор ИПДО, подчеркнул важность соблюдения правительством требований ИПДО к горнодобывающему сектору.

Кыргызская Республика присоединилась к Партнёрству «Открытое Правительство» (ПОП) в 2018 году. Национальный план ПОП Кыргызской Республики включал только одно обязательство, связанное с добывающими отраслями, в частности обязательство (номер 18) по раскрытию данных о добыче полезных ископаемых на лицензионном уровне.<sup>12</sup>

#### Лидерство руководителей:

Внедрение ИПДО в Кыргызской Республике в настоящее время осуществляется под руководством Государственного комитета по промышленности, энергетике и недропользованию (ГКПЭН). Постановлением №61 от 29 января 2018 года правительство назначило ГКПЭН координатором процесса ИПДО в стране.

С сентября 2017 года по август 2018 года чемпионом ИПДО был Уланбек Рыскулов, председатель ГКПЭН, который получил премию председателя ИПДО за прозрачность бенефициарного права в июне 2019 года.<sup>13</sup> Эмиль Осмонбетов, председатель ГКПЭН, взял на себя ведущую роль в реализации ИПДО в сентябре 2018 года. С апреля 2019 года, чемпионом ИПДО и заместителем председателя Наблюдательного совета является заместитель председателя ГКПЭН Карыбек Ибраев.

Активное участие: со времени первой проверки участие правительства значительно улучшилось. Лидерство в ИПДО председателя ГКПЭН Уланбека Рускулова с сентября 2017 года стало поворотным моментом в расширении участия правительства. Ориентируясь на лицензионные процедуры, реестр лицензий и бенефициарное право, Уланбек Рускулов активно использовал ИПДО для поддержки повестки дня правительства.

Помимо председателя, правительство представлено в Наблюдательном Совете пятью членами: Асылбеком Ермаковым, заместителем начальника Государственной налоговой службы (ГНС); Эльнурой Мамбетжунушевой, заместителем начальника Государственной таможенной службы (ГТС); Суеркулом Абдылбалы, заместителем министра финансов; Автандилом Алыбаевым, заместителем министра экономики; Азаматом Оросбаевым, заместителем начальника Национального статистического комитета (НСК) и Муратом Байдылдаевым, заместителем директора Фонда по управлению государственным имуществом (ФУГИ). Наблюдательный Совет был также расширен за счет включения в него двух членов парламента – Экмата Байпакпаева и Айнуру Алтыбаевой – для рассмотрения корректирующих действий по требованию 1.4 и рекомендаций по результатам исследования институциональной структуры, проведенного в 2015 году.

Представительство членов правительства в Наблюдательном Совете было последовательным в 2017-2019 годах на основе анализа протоколов заседаний и посещаемости заседаний. Некоторые высокопоставленные члены Наблюдательного Совета часто делегировали свои полномочия доверенным лицам, которые постоянно присутствовали на заседаниях. Согласно протоколу заседания 2017-2019 годов<sup>14</sup>, члены Наблюдательного Совета от правительства предоставили обратную связь и открыто прокомментировали пункты повестки дня, включая

<sup>12</sup>Национальный план действий Партнёрства "Открытое Правительство" Кыргызской Республики, доступен по ссылке здесь [here](#).

<sup>13</sup> Новостной материал о Конференции по БП в Джакарте, доступен по ссылке здесь [here](#) По состоянию на ноябрь 2019-го года.

<sup>14</sup> Протокол заседания Наблюдательного Совета, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь 2019 года

рабочие планы, годовые отчеты о прогрессе (ГОП) и Отчёт ИПДО. Имеются свидетельства того, что представители правительства участвовали в деятельности по распространению информации, подготовке отчета ИПДО за 2015-2017 годы, в семинарах, связанных с бенефициарным правом, мероприятиях по наращиванию потенциала и брифингах для средств массовой информации.

В соответствии с правительственным планом действий на 2017 год, ГКПЭН внёс изменения в Закон о недрах, сделав отчетность ИПДО, бенефициарное право и прозрачность лицензионных соглашений обязательными. Поправки были подписаны Президентом в мае 2018 года, заложив основу для систематического раскрытия информации и прозрачности в вопросах по БП. ГКПЭН также поддержал работу над технико-экономическим обоснованием процесса интегрирования в феврале 2018 года и одобрил рекомендации этого исследования.

13 июля 2018 года ГКПЭН издал указ для обеспечения приведения в исполнение плана действий по применению корректирующих мер<sup>15</sup>. Положение об обязательной отчетности компаний было принято 25 декабря 2018 года путем внесения изменений в Постановление Правительства №317.<sup>16</sup> Декрет утвердил новые шаблоны отчетности в соответствии со Стандартом ИПДО 2016 года и рекомендациями по Валидации, а также обязал НСК ежегодно представлять соответствующую информацию в ГКПЭН до 1 августа. Для компаний их шаблоны отчетности включают как ИПДО, так и регулярную государственную отчетность в единой форме. В то же время ГКПЭН внесла изменения в свой реестр лицензий, включив в него координаты лицензионных участков и даты подачи заявок. Положение о БП находится на рассмотрении правительства и, как ожидается, будет утверждено в 2020 году. В августе 2018 года правительство подписало Меморандум о взаимопонимании с OpenOwnership (ОО)<sup>17</sup> для создания общедоступного реестра, согласованного с глобальным стандартом открытых данных по БП.

19 сентября 2019 года ГКПЭН организовал национальную конференцию ИПДО для представления отчета ИПДО за 2015-2017 годы. Представители правительства также участвовали в брифингах для прессы и информационно-пропагандистских мероприятиях в Джамлаабадском регионе.

Тем не менее, усилия правительства обеспечить финансирование ИПДО не увенчались успехом. ГКПЭН направил в Министерство финансов несколько запросов о включении отчетности ИПДО в государственный бюджет. Однако они были отклонены из-за дефицита бюджета. Наблюдательный Совет также не смог собрать средства для ИПДО. Попытки правительства привлечь грант-финансирование от таких доноров, как Всемирный банк, в период 2018-19 годов не увенчались успехом. Предоставления финансирования процесса ИПДО остается актуальной проблемой, которую должно решить правительство. Обеспечение финансирования процесса ИПДО будет иметь важнейшее значение для планов правительства по переходу к упорядочению подходов по внедрению ИПДО.

Согласно консультациям заинтересованных сторон, в сентябре 2019 года ГКПЭН провел деятельность по распространению ИПДО в регионе Ала-Бука. Представители правительства также присоединились к другим информационным, пропагандистским и СМИ-мероприятиям, связанным с ИПДО. Комментарии заинтересованных сторон, с которыми были проведены консультации, и

<sup>15</sup> Приказ ГКПЭН №01-7/339, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь 2019-го года.

<sup>16</sup> Постановление Правительства (с поправками) № 317 О совершенствовании процесса ИПДО в Кыргызской Республике. Доступ по ссылке здесь [here](#). По состоянию на ноябрь 2019-го года.

<sup>17</sup> Новостной материал о Меморандуме о взаимопонимании между OpenOwnership и Кыргызской Республикой. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь 2019-го года.

обзор посещаемости Наблюдательного Совета отражают неизменно активное участие представителей правительств.

## 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 выполнении требования 1.1.

Правительство продемонстрировало более активное участие в ИПДО на высоком уровне, что является последовательным обязательством для всех соответствующих государственных структур. Правительство регулярно выступало с публичными заявлениями о поддержке, и с 2017 года для руководства внедрением ИПДО был назначен высокопоставленный правительственный чиновник. 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.c, 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.

## 4.2 Корректирующее действие 2: управление МГЗС (№1.4)

В соответствии с требованием 1.4.b.vi Наблюдательный совет должен согласовать и опубликовать свои процедуры назначения и смены представителей многосторонних групп заинтересованных сторон. Это должно включать обеспечение того, чтобы процесс смены членов группы осуществлялся с соблюдением принципов, изложенных в требовании 1.4.a. Наблюдательный Совет должен проводить эффективные мероприятия по распространению информации с группами гражданского общества и компаниями, в том числе посредством таких каналов коммуникации, как средства массовой информации, веб-сайт и письма, информируя заинтересованные стороны о приверженности правительства внедрению ИПДО и центральной роли компаний и гражданского общества (требование 1.4.b.ii).

## Результаты первой Валидации

Первая проверка показала, что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования. Была создана многосторонняя группа заинтересованных сторон - Наблюдательный Совет, и были предприняты похвальные шаги по обновлению членского состава. Хотя ключевая правительственная структура - Департамент природных ресурсов в Канцелярии Премьер министра - не была представлена в НС, это было компенсировано тем, что Государственный комитет, отвечающий за внедрение ИПДО на момент оценки, взял на себя ответственность за политику в области горнодобывающей промышленности в дополнение к регулирующим обязанностям.

В состав НС вошли причастные и соответствующие представители из других групп заинтересованных сторон, хотя процесс обновления был ускорен и не учитывал рекомендации из исследования институциональной структуры, такие как включение парламентариев, средств массовой информации и научных кругов в состав НС. Ни один из опрошенных заинтересованных сторон не высказал серьезных опасений по поводу состава или представленности заинтересованных сторон на момент проведения оценки.

Хотя в ТЗ предполагалось, что гражданское общество и компании могут свободно избирать своих членов справедливым образом в соответствии со своими критериями, не существовало никаких твердых правил и процедур отбора и избрания кандидатов. Это было особенно очевидно в отношении избирательного процесса гражданского общества. Несмотря на возобновление процесса выдвижения кандидатур для гражданского общества, возникло несколько вопросов относительно того, как этот процесс был проведен. Хотя были предприняты попытки распространить призыв к выдвижению кандидатур среди более широкой группы гражданского общества, до начала процесса выдвижения кандидатов была ограничена информационно-пропагандистская работа и не было предпринято никаких попыток собрать гражданское общество для обсуждения представленности ИПДО в НС и роли гражданского общества, а также согласования руководящих принципов и процедур отбора кандидатов. Например, ЕФЦА не участвовала во втором раунде выдвижения кандидатур и утверждала, что она была исключена из второго раунда выдвижения кандидатур. Было неясно, каким образом семь ого, которые в конечном итоге приняли решение о членстве в Ого СБ, получили свой мандат на управление избирательным процессом. Например, ФЕЦА не участвовала во втором раунде выдвижения кандидатур и утверждала, что она была исключена из второго раунда выдвижения кандидатур. Было неясно, каким образом семь общественных организаций (ОО), которые в конечном итоге приняли решение о членстве в ОО НС, получили свой мандат на управление избирательным процессом. Такие события вызвали обеспокоенность по поводу прозрачности и вовлечения гражданского общества в процесс выдвижения кандидатов. Наблюдательный Совет должен был более четко представлять себе процедуры выборов, в том числе порядок замены членов НС в течение срока полномочий. Было рекомендовано провести более широкое и детальное обсуждение вопроса о том, что представляет собой конфликт интересов.

Что касается функционирования НС, то отсутствие четких ТЗ привело к несогласованности в членстве и участии заинтересованных сторон, частоте встреч и принятии решений. Эта проблема была частично решена путем принятия нового меморандума о взаимопонимании (МОВ), который учитывал большинство требований стандарта ИПДО 2013 года. НС было настоятельно рекомендовано применять МОВ на практике и продолжать совершенствовать его функционирование и практику управления.

## Прогресс с момента Валидации

**Состав НС и членство:** Наблюдательный Совет ИПДО Кыргызской Республики (КИПДО) регулируется Положением 631 О совершенствовании процесса ИПДО, опубликованным 4 января 2019 года<sup>18</sup> и Меморандумом о взаимопонимании НС за 2016 год<sup>19</sup>. В состав НС, как представляется, входят имеющие отношение к данному вопросу и соответствующие субъекты из каждого избирательного округа. НС рассмотрел рекомендации по результатам проведенного в 2015 году исследования институциональной структуры и Валидации корректирующих мер для

<sup>18</sup> Положение №631 о Совершенствовании процесса ИПДО, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

<sup>19</sup> МОВ Наблюдательного Совета от 30 июня 2016-го года, доступен по ссылке здесь. По состоянию на январь 2020-го года.

расширения членского состава путем добавления парламентариев и соответствующих государственных структур.

В результате в состав Наблюдательного Совета были включены представители правительства из Министерства экономики и Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики (ГАМСУМО), а также члены Парламента (см. требование 1.1). В настоящее время Наблюдательный Совет состоит из 19 членов, в том числе семь от правительства, пять от гражданского общества, пять от компаний и два от Парламента наряду с председателем ГКПЭН в качестве председателя НС.

Представленность гражданского общества: процедуры выдвижения кандидатов от гражданского общества были утверждены в марте 2017 года.<sup>20</sup> Ранее электорат ОО избирал своих представителей в НС 31 марта 2016 года. Состав НС из числа общественных организаций (ОО) был обновлен в 2018 году после отставки двух членов ОО, а именно Абдылды Темирбердиева и Нурбека Тактакунова. Абдылда Темирбердиев не смог присутствовать на заседаниях НС из-за нехватки финансирования и был заменен нынешним координатором Консорциума ОО Мирланом Дииканбаевым. Кроме того, Нурбек Тактакунов попросил заменить его коллегу Мюнтай Базарбаиву, учитывая, что он не успел посвятить себя встречам НС в качестве руководителя НПО "Прецедент". Совет Консорциума общественных организаций одобрил оба изменения.

Круг заинтересованных сторон гражданского общества начал процесс обновления своего представительства в НС 14 ноября 2019 года, после начала второй Валидации. На момент проведения консультаций с заинтересованными сторонами процесс выдвижения кандидатур все еще продолжался.

Процесс выдвижения кандидатур от ОО проводился в соответствии с процедурами выдвижения кандидатур в марте 2017 года, которые определяли критерии приемлемости кандидатов, процесс отбора, мандат, а также роли и обязанности членов НС от гражданского общества. Эти процедуры также определяют конфликт интересов для ОО, желающих выдвинуть свое имя в Наблюдательный Совет. Процесс выдвижения кандидатов широко и открыто рекламировался, в том числе на веб-сайте ГКПЭН<sup>21</sup> и странице Консорциума ОО на странице в Facebook<sup>22</sup>. Крайним сроком выдвижения кандидатур было 2 декабря 2019 года.

Представленные шесть заявок были собраны координатором Консорциума общественных организаций Мирланом Дииканбаевым и рассмотрены избирательным советом Совета Консорциума ОО состоящего из числа бывших членов НС от общественных организаций и членов Консорциума ОО. В их число входили три члена Консорциума ОО и три представителя других организаций, не являющихся членами Консорциума. После голосования 13 января 2020 года пять ОО<sup>23</sup> были избраны в Наблюдательный Совет, а шестому была предложена должность заместителя.

Новый состав НС от гражданского общества состоит из пяти человек ставших членами НС от гражданского общества: Чинара Айтбаева, Фонд "Наш Век", Салия Акулова, НПО "Агенты

<sup>20</sup> Процесс выдвижения кандидатов от ОО, доступен по ссылке здесь [here](#) По состоянию на январь, 2020-го года.

<sup>21</sup> Объявление по выдвижению кандидатов от ОО доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

<sup>22</sup> Facebook страница Консорциума ОО, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

<sup>23</sup> Членами НС от гражданского общества стали Чинара Айтбаева, Фонд «Наш Век», Салия Акулова, НПО «Агенты Перемен», Мирлан Дайканбаев, Консорциум ОО, Назик Иманбекова, информационный центр "Эльнас", Чингиз Карымшаков, частный юридический эксперт.

Перемен", Мирлан Дииканбиев, Консорциум ОО, Назик Иманбекова, информационный центр "Эльназ" и Чынгыз Карымшаков, частный юридический эксперт.

Члены Консорциума ОО, с которыми проводились консультации, подтвердили, что приглашение принять участие в процессе выдвижения кандидатур было открытым, прозрачным и широко рекламировалось, а также широко рекламировалось в ходе информационно-пропагандистских мероприятий, проведенных Консорциумом ОО в июле-сентябре 2019 года в Бишкеке и пяти добывающих регионах. Процедуры выдвижения кандидатов не ограничивались членами Консорциума ОО.

Представленность промышленности: отраслевой состав представлен Международным деловым советом (МДС) и Горнорудной Ассоциацией. Четыре места принадлежат МДС и одно Горнорудной Ассоциации. Обе организации следуют процедурам выдвижения кандидатов, которые были установлены в марте 2017 года, следуя рекомендациям из Валидации. Процедуры выдвижения кандидатов<sup>24</sup> в компании включают критерии для кандидатов, процесс отбора, мандат, а также роли и обязанности членов НС.

Представители МДС пояснили, что процесс выдвижения кандидатов осуществляется посредством внутреннего циркуляра, приглашающего членов Комитета по минеральным ресурсам при МДС выдвигать своих кандидатов в НС. Представители Горнодобывающей Ассоциации подтвердили, что они следовали аналогичному процессу. Обе организации ограничены только своими членами и партнерами, однако они подтвердили, что будут приветствовать интерес со стороны компаний, не являющихся членами организации. Несмотря на то, что существует мало документальных подтверждений установленных законом процедур выдвижения кандидатур в отрасли, среди заинтересованных сторон отрасли был достигнут консенсус в отношении того, что этот процесс был согласованным. Принципы выдвижения кандидатов для электората были разработаны до начала Валидации (2 октября 2019 года), однако процессы выдвижения кандидатов как для электората промышленности, так и для электората гражданского общества начались в ноябре 2019 года после начала Валидации и были завершены в январе 2020 года.

Представленность Правительства: представленность правительства, по-видимому, определяется в постановлении №631 «О совершенствовании процесса ИПДО» от 4 января 2019 года, а именно путем назначения глав представительных учреждений. В январе 2019 года состав правительственного избирательного округа был расширен двумя членами, а именно Министерством экономики и ГАМСУМО, в соответствии с рекомендацией исследования институциональной структуры и корректирующими действиями, связанными с требованием 1.4.

Техническое задание МГЭС: в Меморандуме о взаимопонимании (МОВ) Наблюдательного Совета содержится согласованное техническое задание (ТЗ), которое доступно на вебсайте КИПДО<sup>25</sup>. Постановление №631 «О совершенствовании процесса ИПДО» от 4 января 2019 года внесло изменения в состав НС, в частности в части расширения представленности правительства и добавления двух представителей от парламента.

МОВ определяет роли, обязанности и права Наблюдательного Совета и включает требования к НС по надзору за процессом отчетности ИПДО, а именно: согласование Технического задания для Независимого администратора (НА), надзор за назначением НА и утверждение отчетов ИПДО; а также утверждение годовых планов работы и годовых отчетов о ходе работы. Как описано в

<sup>24</sup> Процедуры выдвижения кандидатов от компании, доступен по ссылке здесь [here](#) По состоянию на январь, 2020-го года.

<sup>25</sup> МОВ Наблюдательного Совета доступен по ссылке здесь [here](#) По состоянию на январь, 2020-го года.



первой Валидации Кыргызской Республики, МОВ охватывает все аспекты, перечисленные в требовании 1.4.b. На основе анализа протоколов заседаний НС и консультаций с заинтересованными сторонами меморандум о взаимопонимании, как представляется, соблюдается на практике.

**Внутреннее управление, процедуры и процесс принятия решений:** доказательства, представленные в ходе Валидации и консультаций с заинтересованными сторонами, подтвердили, что НС придерживалась своего меморандума о взаимопонимании в период 2017-2019 годов. Обзор протоколов заседаний НС на веб-сайте КИПДО и графиков посещаемости показывают, что НС заседал четыре раза в 2017 году, три раза в 2018 году и пять раз в 2019 году.<sup>26</sup> Все заинтересованные стороны, с которыми были проведены консультации, подтвердили, что любой член НС мог выносить вопросы на обсуждение и что уведомление о заседаниях и распространение соответствующих документов делаются достаточно заблаговременно до начала заседаний НС. Заинтересованные стороны, с которыми были проведены консультации, в том числе представители гражданского общества, подтвердили, что в ходе обсуждений и решений НС после первой проверки все заинтересованные стороны рассматривались как равноправные партнеры. Представители правительства и компаний признали, что гражданское общество было наиболее предусмотрительной заинтересованной стороной. Опрошенные члены НС подтвердили, что все решения НС в период 2017-2019 годов были приняты консенсусом, что было подтверждено в обзоре протоколов заседаний НС.

**Протоколирование:** секретариат КИПДО публикует протоколы каждого заседания НС и они становятся общедоступными.<sup>27</sup>

**Суточные:** нет никакой практики выплаты суточных. Международный Секретариат исходит из того, что члены НС иногда могут возместить некоторые расходы, связанные с поездкой в Бишкек для участия в заседаниях НС.

**Посещаемость:** диаграмма посещаемости показывает<sup>28</sup>, что эти встречи в основном хорошо посещаются и котируются. МОВ включает положения о наблюдателях. Положение 5.1 МОВ устанавливает процедуры для доверенных лиц, если это необходимо.

**Национальный секретариат:** Национальный секретариат ИПДО оказывает поддержку НС, включая поддержку совещаний НС, координацию встреч представителей правительства, документирование обсуждений и решений НС, закупки и связь с НА, связь с Международным Секретариатом ИПДО и обновление веб-сайта КИПДО. Секретариат состоит из одного сотрудника, Алтынай Сыдыковой, и финансируется из региональной программы ЕБРР по обеспечению прозрачности БП. Финансирование должно было закончиться в декабре 2019 года. В дополнение к фандрайзингу ГКПЭН рассматривает возможность назначения сотрудника для поддержки процесса ИПДО на постоянной основе.

## Оценка Секретариата

При условии рассмотрения Международным Правлением ИПДО новой информации, опубликованной после начала Валидации, предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия по надзору за МГЭС были

<sup>26</sup> Вебсайт КИПДО, раздел протокола заседания НС, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> График посещаемости доступна в Приложении В.



выполнены, и что Кыргызская Республика добилась удовлетворительного прогресса в выполнении требования 1.4.

Корректирующие действия были выполнены после начала Валидации, хотя эти задержки, как представляется, не оказали негативного влияния на состав членов Наблюдательного Совета. Руководящие принципы для кругов заинтересованных сторон касательно выдвижения кандидатур были разработаны до начала Валидации (2 октября 2019 года), однако процессы выдвижения кандидатов как для заинтересованных кругов промышленности, так и для заинтересованных кругов гражданского общества начались в ноябре 2019 года, после начала Валидации и были завершены в январе 2020 года.

НС был сформирован и включает в себя самопровозглашённых представителей от каждой группы заинтересованных сторон, согласившихся на представительство без вмешательства или любого рода принуждения. Руководящие принципы выдвижения кандидатов от организаций гражданского общества и представителей промышленности находятся в открытом доступе на веб-сайтах КИПДО и соответствующих веб-сайтах кругов заинтересованных сторон. Приглашение к выдвижению кандидатур было открытым и прозрачным. Хотя процесс выдвижения кандидатур от ОГО и промышленности был начат после начала Валидации, имеются данные, свидетельствующие о том, что члены НС от гражданского общества в операционном и политическом плане независимы от правительства и компаний. Компании назначили своих представителей без какого-либо вмешательства.

Меморандум о взаимопонимании для НС учитывает требования Стандарта ИПДО, и заинтересованные стороны не выявили каких-либо существенных отклонений от Меморандума о взаимопонимании на практике. Заседания созываются с предварительным предупреждением, и члены НС, как правило, имеют достаточно времени для рассмотрения документов до начала заседаний. Посещаемость большинства членов НС является последовательной. НС не практикует политику суточных.

Для усиления выполнения требования 1.4 Наблюдательному Совету и кругам заинтересованных сторон рекомендуется учитывать гендерный баланс в своем представительстве для достижения прогресса в соблюдении гендерного паритета. Наблюдательный Совет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, соблюдают ли его члены кодекс поведения Ассоциации ИПДО.

### 4.3 **Корректирующее действие 3: предоставление лицензий (№2.2)**

В соответствии с требованием 2.2.a.iv, Кыргызская Республика обязана раскрывать любые нетривиальные отклонения от применимой нормативно-правовой базы, регулирующей передачу лицензий и присуждение премий.

#### **Результаты первой Валидации**

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования. Отчет ИПДО включал исчерпывающую информацию о системе лицензирования в Кыргызской Республике. Была раскрыта информация о процедурах лицензирования и технических и финансовых критериях.

Была представлена подробная информация о 14 аукционах, проведенных в 2014 году, включая подробную информацию об условиях аукциона, стартовых и выигрышных заявках, заявителях, протоколах торгов и т.д. Кроме того, отчет ИПДО содержал обширную дополнительную информацию о потребностях в реформировании системы лицензирования. Хотя опрошенные заинтересованные стороны не были осведомлены о каких-либо отклонениях, отчет ИПДО не подтвердил, что все аукционы и прямые переговоры, которые состоялись в 2014 году, были проведены в соответствии с применимым правовым и нормативным режимом и стандартными техническими и финансовыми критериями.

## Прогресс с момента Валидации

### Систематическое раскрытие

Государственный комитет по промышленности, энергетике и недропользованию (ГПЭН) ведёт реестр лицензий, доступный в режиме онлайн.<sup>29</sup>

Реестр лицензий предоставляет информацию в режиме реального времени и содержит список активных лицензий. Несмотря на то, что он доступен во внутренней системе ГКПЭН, история лицензий и список отозванных лицензий недоступны в публичном реестре. Объявления об аукционе и тендере, а также их технические и финансовые критерии доступны на веб-сайте<sup>30</sup>, в том числе за предыдущие периоды. На сайте ГКПЭН также представлена интерактивная карта лицензионных участков<sup>31</sup> и карта запасов природных ресурсов<sup>32</sup>. Существует также интернет-портал "Содействие Недропользователю"<sup>33</sup>, который предоставляет подробные рекомендации по лицензионным процедурам в Кыргызской Республике.

### Отчётность ИПДО

**Присуждения/передачи лицензий:** Отчет подтверждает предоставление лицензий за отчетный период 2015-2017 гг. Лицензии выдавались через аукционы, конкурсные торги и прямые переговоры. В главе 4.5 отчета приводится подробное описание лицензионных процедур в Кыргызской Республике (стр. 83-108). В отчете не комментируется фактическая передача лицензий в течение отчетного периода. Однако после начала Валидации ГКПЭН опубликовал список передач лицензий в 2015-2017 годах.

Таблица 4.5.5.с на стр. 98-102 приводится перечень лицензий, которые были предоставлены через **аукционы** в период с 2015 по 2018 год. Согласно отчету, за отчетный период было проведено 36 аукционов. В таблице приведены сведения о получателях лицензий и финансовый критерий каждого аукциона – самая высокая ставка и список участников торгов по каждой лицензии.

Таблица включает раздел о конкурентных **торгах** и содержит информацию о трех тендерах, которые были проведены в 2015-2017 годах (стр. 103). 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

<sup>29</sup> Реестр по добывающему сектору, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на ноябрь, 2019-го года.

<sup>30</sup> Вебсайт ГКПЭН с тендерными и аукционными объявлениями. Доступно по ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь, 2019-го года.

<sup>31</sup> Интерактивная карта лицензионных участков доступна по ссылке здесь [here](#). По состоянию на 6 декабря, 2019-го года.

<sup>32</sup> Интерактивная карта запасов природных ресурсов доступна по ссылке здесь [here](#). По состоянию на 6 декабря, 2019-го года.

<sup>33</sup> Онлайн-портал по оказанию помощи пользователю лицензии, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

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 ходе консультаций с заинтересованными сторонами представители ГКПЭН подтвердили, что внутренняя система лицензирования содержит информацию о лицензиях, предоставленных путем прямых переговоров, и что сводные решения о выделении лицензий доступны на веб-сайте ГКПЭН<sup>34</sup>, хотя источник был недоступен по состоянию на январь 2020 года. Представители правительства подтвердили, что никаких препятствий для раскрытия этой информации не существует.

**Процесс присуждения/передачи:** в отчете описываются четыре вида предоставления прав недропользования, такие как государственная регистрация, лицензирование, концессионное соглашение и соглашение о разделе продукции (СРП) (стр. 80-83). Государственная регистрация была введена в 2018 году в составе поправок к Закону «О недрах» и направлена на исследования полезных ископаемых. Единственным концессионным соглашением, заключенным в Кыргызской Республике, является соглашение о месторождении золота Кумтор от 1992 года. Нет никакой практики присуждения СРП. В отчете описывается процесс лицензирования тендеров, аукционов, прямых переговоров и принцип рассмотрения обращений в порядке их поступления (стр. 83-87). Что касается трансфертов, то в отчете описываются правила, предусмотренные статьей 37.5 Закона «О недрах» (стр. 89)<sup>35</sup>.

Признавая коррупционные риски и другие вопросы, связанные с выдачей лицензий посредством прямых переговоров, ГКПЭН внес изменения в Закон «О недрах», исключив из него положения о прямых переговорах. С мая 2018 года все лицензии могли быть распределены только через аукционы, тендеры и в порядке поступления обращений. Веб-сайт ГКПЭН опубликовал резюме заседаний Лицензионной Комиссии, предоставляющей лицензии по принципу рассмотрения обращений в порядке их поступления, и отказанных в выдаче лицензий<sup>36</sup>.

Таблица, доступная на веб-сайте КИПДО (раздел Открытых Данных), не содержит подробных сведений о процессах передачи каждой из 36 лицензий.

**Технические и финансовые критерии:** В отчете говорится, что в течение отчетного периода лицензии представлялись посредством аукционов, тендеров и прямых переговоров. Раздел 4.5.2 отчета содержит описание технических и финансовых критериев, предусмотренных Законом «О недрах» и соответствующими подзаконными актами. Что касается аукционов, то в отчете приводится перечень аукционов за 2015-2017 годы, включая начальную цену, самую высокую ставку, список участников торгов и победителя (стр. 98-102).

Что касается тендеров, то в отчете приводятся технические и финансовые критерии для трех конкурсных торгов в 2015-2017 годах (стр. 103). Что касается прямых переговоров, то в отчете приводятся технические и финансовые критерии подачи компаниями заявок на прямые переговоры. Общие критерии передачи лицензий приведены в отчете ИПДО (стр. 89). Однако нет

<sup>34</sup> Вебсайт ГКПЭН по процедурам лицензирования, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на ноябрь 2019-го года. Однако, в январе 2020-го года ссылка уже не работала.

<sup>35</sup> Закон «О недрах» 2018-го года доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь 2019-го года.

<sup>36</sup> Вебсайт ГКПЭН по лицензированию, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

никаких объяснений по поводу передачи лицензий, осуществленной в течение отчетного периода 2015-2017 годов.

**Информация о лице, которому передаётся лицензия:** после начала Валидации (в ходе консультаций с заинтересованными сторонами) ГКПЭН опубликовал информацию о передаче лицензий в 2015-2017 годах.<sup>37</sup> По данным ГКПЭН, за отчетный период было передано 36 лицензий. В таблице, доступной на веб-сайте КИПДО (раздел Открытых Данных), указаны номер лицензии, тип лицензии, сырьевой товар, дата предоставления, дата передачи, бывший владелец и новый владелец лицензии и ссылка на протокол заседания Лицензионной Комиссии.

**Процесс участия в торгах:** в отчете приводятся критерии проведения конкурсных торгов по трем конкурентным торгам, прошедшим в 2015-2017 финансовом году, со ссылками на соответствующие распоряжения Правительства Кыргызской Республики (стр. 103-108). Список претендентов на участие в каждом тендере раскрывается, хотя оценка последующего процесса не отражается в отчетности ИПДО.

**Отклонения и полнота:** В отчете содержится ссылка на письмо ГКПЭН, подтверждающее, что в период 2015-2019 годов не было никаких отклонений от процедур предоставления лицензий в соответствии с национальным законодательством (Приложение 7 к стр. 188). В ходе консультаций с заинтересованными сторонами представители ГКПЭН подтвердили, что в течение отчетного периода никаких отклонений в процедурах лицензирования не было. Некоторые из них отметили, что внесение изменений в процедуры предоставления лицензий в 2018 году позволило значительно повысить эффективность и снизить коррупционные риски при лицензировании. Среди опрошенных членов НС был достигнут консенсус в отношении того, что письмо регулятора является достаточным для обеспечения отсутствия отклонений без необходимости проведения дополнительных проверок.

**Эффективность процедур лицензирования:** в отчете содержится исчерпывающий комментарий о слабых сторонах и проблемах в системе лицензирования в Кыргызской Республике. НА комментирует методы, которые предприняло правительство для решения ряда лицензионных вопросов, возникших в течение отчетного периода. НА также дает рекомендации относительно дальнейших улучшений, необходимых в процедурах лицензирования. В отчете отмечаются потенциальные коррупционные риски, связанные с распределением лицензий путем прямых переговоров. (стр. 101-104)

## 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.

Отчет ИПДО за 2015-17 гг. всесторонне описывает процесс предоставления и передачи лицензий, включая технические и финансовые критерии, используемые для проведения аукционов и тендеров, а также сведения о получателях лицензий, выданных посредством конкурсов и аукционов, включая перечень участников торгов и критерии оценки предложений.

<sup>37</sup> Вебсайт КИПДО, страница Open Data, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

Перечень случаев передачи лицензий в отчетном периоде был раскрыт ГКПЭН отдельно. В отчете отсутствует перечень лицензий, выданных в ходе прямых переговоров в течение отчетного периода. В отчете содержится ссылка на критерии оценки заявок для проведения прямых переговоров. Правительство представило заявление, подтверждающее отсутствие каких-либо отклонений от процедур лицензирования, однако неясно, какая методология была применена для вынесения такого заключения. Правительство реформировало процесс предоставления лицензий, введя с ноября 2018 года систему, работающую по принципу рассмотрения обращений лицензирования в порядке их поступления.

В соответствии с требованием 2.2 Кыргызская Республика должна всесторонне раскрывать перечень лицензий, выданных в течение отчетного периода, в частности лицензионные решения путем прямых переговоров. В целях усиления применения, Кыргызской Республике рекомендуется обеспечить систематическое раскрытие необходимой информации согласно требованию 2.2 (а-с), через существующие публичные порталы.

#### 4.4 Корректирующее действие 4: реестр лицензий (№2.3)

В соответствии с требованием 2.3.б) от Кыргызской Республики требуется вести общедоступный реестр или кадастровую систему (ы), которые среди прочих требований включают координаты лицензионного участка и дату подачи заявки (требование 2.3.б. ii-iii). В тех случаях, когда координаты не сопоставляются, правительство обязано обеспечить, чтобы размер и местоположение лицензионного участка были раскрыты в реестре лицензий, и чтобы координаты были публично доступны в соответствующем государственном органе без необоснованных сборов и ограничений. В тех случаях, когда регистры или кадастры являются неполными, отчет ИПДО должен включать информацию, изложенную в пункте 2.3.б (требование 2.3.с).

#### Результаты первой Валидации

Первая проверка показала, что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования. Правительство раскрыло значительную информацию о владельцах лицензий в интернете, включая имя владельца лицензии, срок действия лицензии, применимые сырьевые товары, название и размер лицензионной зоны и контактные данные владельцев лицензий. Координаты лицензий и дата подачи заявки не разглашаются. Хотя эта информация была доступна в Государственном агентстве по геологии и минеральным ресурсам (нынешний ГКПЭН), Международный Секретариат не смог получить подтверждения того, что она была доступна общественности без каких-либо ограничений.

#### Прогресс с момента Валидации

##### Систематическое раскрытие

Онлайн-реестр лицензий доступен на веб-сайте ГКПЭН<sup>38</sup>. Реестр относится к юридическому владению лицензиатов через бизнес-реестр<sup>39</sup> при Министерстве юстиции и к Порталу «Открытый

<sup>38</sup> Вебсайт ГКПЭН с реестром лицензий, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на ноябрь, 2019-го – январь 2020-го года.

<sup>39</sup> Бизнес реестр, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на ноябрь, 2019-го – январь 2020-го года.

Бюджет»<sup>40</sup>. Последний связан с Государственным Казначейством и предоставляет информацию обо всех платежах за лицензию. В реестре также представлен список лицензионных заявок<sup>41</sup> с 2018 года по настоящее время.

### Отчётность ИПДО

Отчет ИПДО за 2015-2017 годы содержит ссылку<sup>42</sup> на реестр лицензий ГКПЭН. В реестре лицензий указываются имя владельца лицензии, координаты, дата выдачи и срок действия лицензии, а также добываемое товарное сырьё. Несколько старых лицензий на последней странице реестра не имеют дат выдачи и срока действия лицензий, в том числе на материальное государственное предприятие ОАО "Кыргызалтын"<sup>43</sup>.

В ГКПЭН существует отдельный реестр лицензионных заявок, в котором содержится информация о дате подачи заявки, компании, подающей заявку, и типе лицензии. Однако реестр заявок, по-видимому, поддерживает заявки только с 29 марта 2018 года и включает на сегодняшний день 479 заявок, в то время как реестр лицензий включает 2405 лицензий. Из-за ограниченных функций внешнего регистра лицензий не было возможности сравнить даты подачи заявки на получение лицензии и утвержденные лицензии. Поэтому даты подачи заявок на выдачу лицензий в 2015-2017 годах не являются общедоступными. В ходе консультаций с заинтересованными сторонами представители правительств выразили обеспокоенность в связи с отсутствием технического потенциала в рамках ГКПЭН.

В ходе консультаций с заинтересованными сторонами представители правительства подтвердили, что даты подачи заявок на получение лицензий, утвержденных в 2015-2017 годах, доступны через внутреннюю систему ГКПЭН. Представители правительства, с которыми были проведены консультации, подтвердили, что ГКПЭН смог раскрыть даты подачи заявки, отметив, что отсутствие раскрытия информации является технической проблемой удобства использования нынешней внутренней системы, которая ограничивает дальнейшее раскрытие информации.

Реестр лицензий включает в себя все лицензии, принадлежащие всем компаниям, работающим в стране, а также всем добывающим отраслям, включая водоснабжение и строительные материалы. Однако инструмент поиска, который предлагает регистр, кажется ненадежным и не всегда показывает результаты поиска.

В отчете содержится исчерпывающий комментарий о слабых сторонах и проблемах в системе лицензирования в Кыргызской Республике. НА комментирует то, как правительство уже решило некоторые вопросы, возникшие в отчетном периоде, а также пути совершенствования разрешительных процедур в будущем. В отчете<sup>44</sup> также высказываются замечания о потенциальных коррупционных рисках (стр. 101-104).

<sup>40</sup> Портал «Открытый Бюджет», доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на ноябрь, 2019-го – январь 2020-го года.

<sup>41</sup> Список лицензионных заявок с 29-го марта по настоящее время, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на ноябрь, 2019-го – январь 2020-го года.

<sup>42</sup> Вебсайт ГКПЭН с реестром лицензий, доступен по ссылке здесь. По состоянию на ноябрь, 2019-го – январь 2020-го года..

<sup>43</sup> Лицензии без данных о дате вступления в силу/окончании срока действия - 5887AE, 5888AE, 5889AE.

<sup>44</sup> Отчёт ИПДО 2015-2017, доступен по ссылке здесь [here](#), по состоянию на 2015-2017 и январь 2020-го года, стр. 90-92

## Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия в отношении реестра лицензий были частично выполнены, и что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса с существенными улучшениями в отношении требования 2.3.

Правительство раскрыло значительную информацию о владельцах лицензий онлайн, включая имя владельца лицензии, координаты, дату выдачи и срок действия лицензии, а также добываемый сырьевой товар. Кроме того, реестр предоставляет ссылки на бизнес-реестр с информацией о юридическом владельце и на Портал «Открытый Бюджет» Казначейства с налоговыми и неналоговыми платежами, произведёнными держателями лицензий. Дата подачи заявки на получение лицензий, выданных до 29 марта 2018 года, не указана. Кроме того, невозможно сравнить раскрытые даты лицензионных заявок с реестром всех действующих лицензий из-за не очень высокого уровня удобства использования с технической стороны. Отчет ИПДО раскрывает пробелы и слабые стороны системы лицензирования в Кыргызской Республике и содержит рекомендации по ее укреплению.

В соответствии с требованием 2.3 Кыргызская Республика должна раскрывать дату подачи заявки, дату присуждения и срок действия всех действующих в отчетном периоде лицензий. Кыргызская Республика поощряется к поддержанию онлайн реестра в обновлённом состоянии, включающего в себя информацию о лицензиях, принадлежащих всем лицам, включая компании и физические лица или группы, которые не включены в отчет ИПДО. Для усиления систематического раскрытия лицензионной информации ГКПЭН может обновить свой онлайн-реестр лицензий с целью его удобства для пользователей, доступности для поиска и сопоставимости со списком заявок на получение лицензий.

### 4.5 Корректирующее действие 5: раскрытие контрактов (№2.4)

В соответствии с требованием 2.4.b, в следующем отчете ИПДО должна быть задокументирована политика правительства по раскрытию информации о лицензионных соглашениях, регулирующих разведку и разработку полезных ископаемых. Это должно включать в себя фактическую практику раскрытия информации и любые реформы, которые планируются или осуществляются.

## Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования. Хотя в отчете ИПДО за 2013-14 гг. описывалась фактическая практика прозрачности контрактов, политика правительства не была полностью объяснена и в документе не было ссылок на соответствующие правовые положения и комментарии к проводимым реформам.

## Прогресс с момента Валидации

Политика правительства: в соответствии с Положением № 834 "О лицензионных процедурах" от 14 декабря 2012 года лицензионные соглашения должны быть опубликованы на сайте ГКПЭН<sup>45</sup>. В

<sup>45</sup> Отчёт ИПДО 2015-2017 года, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года, стр..112

статье 6 (15) уточняется, что "Ответственный государственный орган должен загрузить на свой веб-сайт данные об активных лицензиях, координатах лицензий, условиях лицензионных соглашений и бенефициарных владельцах." Также пункт 6 статьи 41<sup>46</sup> предусматривает, что "Все лицензии и лицензионные соглашения на право пользования недрами, предоставленные путем проведения конкурса или аукциона, должны быть размещены на сайте уполномоченного государственного органа по недропользованию в течение шести месяцев со дня официального опубликования настоящего Закона".

Однако в отчете отмечается, что ГКПЭН не реализовал это положение. В отчете не комментируются планы правительства по решению этого вопроса. Однако в ходе консультаций с заинтересованными сторонами представители правительств объяснили, что у ГКПЭН возникли проблемы с возможностями сканирования и загрузки более 2000 лицензионных соглашений на их веб-сайте. Было отмечено, что ГКПЭН ищет донорскую поддержку для осуществления положения о прозрачности.

**Фактическая практика:** в отчете приводится ссылка на соглашение Кумтор от 2009 года<sup>47</sup> и приводятся основные положения соглашения (стр. 108-111). Никакие другие лицензионные соглашения на практике не публикуются ни правительством, ни третьими лицами.

## Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия по разглашению контрактов были выполнены, и что Кыргызская Республика добилась удовлетворительного прогресса в выполнении требования 2.4. В отчете разъясняется государственная политика в области прозрачности контрактов и комментируется фактическая практика разглашения контрактов. В нем также разглашается единственный общедоступный контракт с компанией Кумтор Голд Компани.

В целях усиления реализации требования 2.4 Кыргызской Республике настоятельно рекомендуется реализовать положения о прозрачности Закона «О недропользовании» и публиковать все лицензионные соглашения онлайн. В соответствии со Стандартом ИПДО 2019 года, Наблюдательный Совет должен разработать рабочий план на 2020 год касательно обеспечения прозрачности лицензионных соглашений для всех предоставленных лицензий на разведку и разработку, концессий и СРП с января 2021 года и далее.

## 4.6 Корректирующее действие 6: участие государства (№2.6)

В соответствии с требованием 2.6.а Кыргызская Республика должна раскрыть разъяснение преобладающих правил и практики, касающихся финансовых отношений между правительством и государственными предприятиями (ГП), например, правил и практики, регулирующих перевод средств между ГП и государством, нераспределенную прибыль, реинвестирование и финансирование третьими сторонами. Она также должна раскрывать информацию об их уровне собственности в горнодобывающих компаниях, работающих в горнодобывающем секторе стран, включая те, которые принадлежат дочерним компаниям ГП и совместным предприятиям, а также о любых изменениях уровня собственности в течение отчетного периода. Информация о любых

<sup>46</sup> Закон «О недрах» датированный 19 мая 2018 года, доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

<sup>47</sup> Закон о новом соглашении по проекту Кумтор, доступен по ссылке здесь, по состоянию на март 2020-го года. Полный текст соглашения по ссылке здесь [here](#).



кредитах или гарантиях по кредитам, предоставленных правительством или ГП нефтяным, газовым и горнодобывающим компаниям, работающим в стране, должна быть раскрыта (требование 2.6.б).

## Результаты первой Валидации

Первая проверка показала, что Кыргызская Республика добилась недостаточного прогресса в выполнении этого требования. В отчете ИПДО за 2013-2014 годы отмечалось, что государство имеет интересы в 11 государственных предприятиях, занятых в добывающем секторе. Лишь одна из этих компаний – ОАО "Кыргызалтын" – была описана достаточно подробно. Не было никакой информации о правилах и практике, регулирующих финансовые отношения между государством и компаниями, в которых государство имеет интерес, а также об уровне собственности государства в 11 компаниях и их дочерних компаниях (если таковые имеются). Было неясно, произошли ли какие-либо изменения в государственной собственности на госпредприятиях или горнодобывающих проектах в 2014 году. Отсутствовала информация о кредитах или гарантиях по кредитам, предоставленных государством или государственными предприятиями другим нефтяным, газовым и горнодобывающим компаниям.

## Прогресс с момента Валидации

### Систематические раскрытия

После первой проверки Фонд по Управлению Государственным Имуществом (ФУГИ) создал пилотный веб-сайт, предоставляющий информацию о государственном участии в экономике (не относящейся к добывающей отрасли)<sup>48</sup>. Государственные предприятия (ГП) подразделяются на три типа: открытые или закрытые акционерные общества (ОАО/ЗАО)<sup>49</sup>, общества с ограниченной ответственностью (ООО) и государственные предприятия (ГП).

По всем секторам на веб-сайте перечислены в общей сложности 36 АО и 99 ГП, в которых правительство участвует полностью или частично. Сайт не идентифицирует конкретно ГП добывающего сектора. Веб-сайт предоставляет ключевую информацию для различных компаний через профильные страницы, такие как номера уставного капитала, доля государства, численность персонала, основные виды деятельности компании и ссылки на их веб-сайты, где это применимо. Кроме того, профильные страницы ГП содержат ключевые финансовые показатели за 2015-2017 годы, а также ведут списки членов совета директоров каждого ГП, секретарей правления, исполнительных подразделений/департаментов и членов ревизионных комиссий каждого предприятия.

В ходе консультаций ФУГИ уточнила, что они так и не продвинулись дальше пилотного этапа, а для рутинного раскрытия информации, относящейся к ГП, создаётся еще один портал. Обзор нынешнего пилотного портала охватывал семь компаний<sup>50</sup>, ни одна из которых не располагала

<sup>48</sup> Фонд по Управлению Государственным Имуществом (2019), "сведения о государственных предприятиях и акционерных обществах с государственной долей участия". По состоянию на 15 октября 2019-го года. Доступен по ссылке здесь: <http://finance.page.kg/>

<sup>49</sup> АО - это компании, котирующиеся на Кыргызской Фондовой Бирже (КФБ), где правительство владеет большинством акций/акций. Эти АО могут быть либо открытыми, т. е. свободно торгуемыми на фондовой бирже, либо закрытыми, т. е. акции компаний не могут свободно торговаться без согласия акционеров. ООО - это коммерческие компании, принадлежащие государству, а ГП - это государственные корпорации, созданные на основе законодательства.

<sup>50</sup> Среди рассмотренных компаний-ОАО "Кыргызалтын", ОАО "Кыргызнефтегаз", ОАО "Хайдаркан Меркурий", ГП "Кыргызкомур", ГП "Кыргызтемиржолу", ГП "Кыргызтеплоэнерго" и ГП "Северо-Кыргызская геологическая экспедиция".

полной информацией.<sup>51</sup> ФИГУ намерен обеспечить, чтобы проверенная финансовая отчетность (АФО) государственных предприятий раскрывалась в будущем.

### Отчётность ИПДО

**Существенность:** правительство участвует в добывающей промышленности через три типа компаний, перечисленных выше. В отчете ИПДО за 2015-2017 годы перечислены существенные компании в разделе 3.1.2 (стр. 12-13, английская версия). Исходя из перечня ГП, перечисленных в разделе 4.4.3 (стр. 69-70), существенными считаются два ГП, а именно ОАО "Кыргызалтын" и ОАО "Кыргызнефтегаз". Периодически упоминаются также два нематериальных госпредприятия, а именно АО "Хайдаркан Меркурий" и ГП "Кыргызкомур". ООО "Алтынкен", миноритарная дочерняя компания "Кыргызалтына", считается существенной, хотя и не как ГП, а как частная компания.

Основа существенности была определена НС, используя те же пороговые значения существенности, что и при отборе всех компаний, т. е. совокупные платежи правительствам свыше 1 млн долларов США, или 69 млн сомов.<sup>52</sup> Источником данных был открытый бюджетный портал Министерства финансов.<sup>53</sup> Ни у одной из заинтересованных сторон, с которыми проводились консультации, не было каких-либо опасений в отношении этих решений о существенности, и представители гражданского общества указали, что единственные опасения были связаны с общим пониманием квазифискальных расходов (см. требование 6.2).

**Финансовые отношения с правительством:** преобладающие правила и некоторые виды практики, касающиеся финансовых отношений и подотчетности государственных предприятий, рассматриваются в разделах 4.4.3 и 4.4.4 (стр. 10-76).

В целом, в Отчете ИПДО за 2015-2017 годы поясняется, что все государственные предприятия принадлежат ФУГИ. В отчете также поясняется, что все государственные предприятия (ГП) управляются своими отраслевыми министерствами, несмотря на то, что ФУГИ владеет их собственным капиталом. Между тем, все акционерные общества (АО) котируются на Кыргызской фондовой бирже (КФБ), независимо от того, принадлежат ли они государству или частным лицам. Листинговые госпредприятия управляются через регулярные собрания акционеров и не действуют иначе, чем другие компании частного сектора – т. е. компания контролируется советом директоров и его акционерами, которые решают такие вопросы, как дивиденды, нераспределенная прибыль, реинвестирование и финансирование третьими лицами.<sup>54</sup> Главное отличие заключается в том, что государственные должностные лица затем назначаются ФУГИ членами этих советов директоров от имени правительства в качестве акционеров. Однако в отчете ИПДО также отмечается, что ГКПЭН на практике сохраняет ответственность за управление любыми ГП в добывающем секторе (стр. 72-73). Консультации с представителями госпредприятий и правительства подтвердили эту договоренность, хотя и без точных подробностей о надзоре со стороны ГКПЭН.

<sup>51</sup> Отсутствие полной информации рассматривается как с точки зрения стандарта ИПДО, так и с точки зрения собственного потенциального контента веб-сайта для каждого ГП.

<sup>52</sup> Пороговые значения были подтверждены протоколом заседания МГЗС от 20 марта 2018 года.

<sup>53</sup> Министерство финансов (2019), Портал 'Открытый бюджет'. По состоянию на 15 октября 2019 года. Доступен на: <https://budget.okmot.kg/en/>

<sup>54</sup> Госпредприятия имеют те же возможности искать финансирование, что и другие компании, при условии принятия решения их акционерами/советом директоров. Это включает в себя долговое или доленое финансирование. Единственное ограничение, как представляется, касается "стратегической важности", о чем говорится в следующем пункте.

Правила и практика *перевода денежных средств* между государством и АО конкретно не описаны, за исключением связанных с вопросом приватизации (с.72), регулируемых Законом Кыргызской Республики "О приватизации государственного имущества в Кыргызской Республике" (п. 72).<sup>55</sup> Кроме того, на "стратегические объекты" распространяются дополнительные нормы Закона Кыргызской Республики "О стратегических объектах" (с.72), предоставляющие правительству право первого отказа в слияниях и поглощениях с участием компаний или объектов национального интереса.<sup>56</sup> В отчете прямо не дается оценка того, соответствует ли описанная практика законодательным нормам или отклоняется от них, но уточняется, что косвенный интерес правительства в размере 26,6% акций ЗАО "Кумтор Голд Компани" определяется как "стратегический объект" (стр. 72). Таким образом, любые изменения в собственности ЗАО "Кумтор Голд Компани" подлежат дополнительным ограничениям в соответствии с двумя приведенными выше законами.

В качестве примера в отчете описываются изменяющиеся условия договоров (не права собственности) между компанией "Кумтор Голд Компани", компанией "Центерра Голд Инк.", ОАО "Кыргызалтын" и правительством (стр. 109-111). Эти соглашения изменились как до, так и в течение отчетного периода, в результате чего "Кумтор Голд Компани" и "Центерра Голд" завершили несколько сделок в течение отчетного периода. Они также описываются в оценках операций ГП (см. требование 4.5) и их полноты (см. требование 4.1).

Наконец, вопросы управления и назначения советов директоров ГП регулируются постановлением правительства "о новых принципах формирования и использования кадрового резерва кандидатов на должности членов советов директоров, ревизионных комиссий и секретарей субъектов с государственным участием".<sup>57</sup>

В отчете не комментируются и не раскрываются данные о практике использования нераспределенной прибыли и реинвестиций существенными ГП в рассматриваемый период, хотя и приводятся данные о чистой прибыли ГП и АО (стр. 75). Эта информация не доступна в аудированной финансовой отчетности, которая находится в открытом доступе, и которая также не проясняет долевые интересы госпредприятий в других компаниях. Как ОАО "Кыргызалтын", так и ОАО "Кыргызнефтегаз" зарегистрированы на КФБ и должны публиковать свою аудированную финансовую отчетность онлайн (стр. 72). Аудированная финансовая отчетность "Кыргызалтына" на веб-сайте фондовой биржи (КФБ),<sup>58</sup> хотя и без финансовых примечаний, составляющих ее большую часть. "Кыргызнефтегаз" не публиковал свою аудированную финансовую отчетность посредством КФБ, хотя некоторые ключевые показатели были опубликованы на их веб-сайте.<sup>59</sup> В ходе консультаций "Кыргызнефтегаз" предоставил информацию, свидетельствующую о том, что их аудированная проверенная финансовая отчетность за 2017 год была опубликована через

<sup>55</sup> Министерство юстиции Кыргызской Республики (2002). «Закон о приватизации государственного имущества в Кыргызской Республике», 2 марта 2002-го года. По состоянию на 28 ноября 2019-го года. Доступен на: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/978>

<sup>56</sup> Министерство Юстиции Кыргызской Республики (2008). «Закон о стратегических объектах Кыргызской Республики», 23 мая 2008 года. По состоянию на 28 ноября 2019-го года. Доступен на: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202305>

<sup>57</sup> Министерство Юстиции Кыргызской Республики (2014). "Постановление Правительства Кыргызской Республики" о новых принципах формирования и использования кадрового резерва кандидатов на должности членов советов директоров, ревизионных комиссий и Секретариата субъектов с государственным участием", 19 декабря 2014 года. По состоянию на 29 ноября 2019 года. Доступно на: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97390>

<sup>58</sup> Кыргызская Фондовая Биржа (2019). «Аудированная Финансовая Отчетность за 2018 год» ' По состоянию на 15 октября 2019-го года. Доступно на: <http://www.kse.kg/Listing/KALT-auditreport-2018-12-31.pdf>

<sup>59</sup> Кыргызнефтегаз (2019). "Эффективность деятельности компании". По состоянию на 15 октября 2019-го года. Доступен на: <http://www.kng.kg/ru/node/pokazatel.html>

официальный вестник "Эркин Тоо" от 27 апреля 2018 года.<sup>60</sup> Однако после проверки выяснилось, что данная публикация не является исчерпывающей, поскольку не включает в себя аудиторское заключение или финансовые примечания.

**Государственная собственность:** приводится краткий обзор структуры государственной собственности (стр. 70), хотя он не охватывает дочерние предприятия различных государственных предприятий. Далее в отчете перечисляются госпредприятия, занимающиеся добычей полезных ископаемых (стр. 73-76) за пределами двух существенных компаний. В нем дается общее описание ОАО "Кыргызнефтегаз" и ОАО "Кыргызалтын", а также других компаний, включая листинг их дочерних компаний:

- Описана структура собственности **ОАО "Кыргызалтын"** (100% государственная) (стр. 73-74). Компания владеет акциями трех частных предприятий. Условия, прилагаемые к его долям в акционерном капитале, не раскрываются, кроме того, что "Кыргызалтын" получает дивиденды и плату за управление от своих связанных проектов.
- Описана полная собственность **ОАО "Кыргызнефтегаз"** (85,47% принадлежит государству) на одну дочернюю компанию (стр. 74). Тип акционерного капитала или условия владения не объясняются. Консультации уточнили, что "Кыргызнефтегаз" также участвует в нескольких (не менее десяти) совместных предприятиях и владеет контрольным пакетом акций еще одной компании. Ни один из них не охвачен в отчете ИПДО

**Изменения права собственности:** В отчете освещается однократное изменение собственника, связанное с долей участия "Кыргызалтына" в компании Centerra Gold в 2016 году. Акции были сокращены с 32,1% до 26,6% в связи с выпуском новых акций (стр. 74). Кроме того, в 2017 году компания ОАО "Сулюктакомур" была признана банкротом (стр. 77-78). Таким образом, компания не была включена в сферу выверки, хотя кредиты, связанные с компанией, описаны ниже (см. ниже).

В отчете подтверждается отсутствие других изменений в собственности государства в течение отчетного периода (стр. 76), что также было подтверждено в ходе консультаций с заинтересованными сторонами.

**Кредиты и гарантии:** кредиты и гарантии рассматриваются в разделе 4.4.5 отчета (стр. 76-78). Государственные кредитные гарантии были запрещены, за исключением случаев заключения межправительственных/донорских соглашений и тех случаев, когда международные договоры обязывают правительство покрывать задолженность перед кредиторами (стр. 76). Допускаются кредиты и другие обязательства между государством и государственными предприятиями.

Согласно отчету, "Кыргызалтын" получал кредиты от правительства, как и другие несущественные госпредприятия, в том числе ГП "Кыргызкомур". Операции и кредиторская задолженность подробно описаны (стр. 76-78). В отчете также приводятся данные по кредитам и операциям ОАО "Сулюктакомур" в 2006-2012 гг. (стр. 77-79), включая его непогашенные обязательства. Однако ОАО "Сулюктакомур" не было активно в период, охватываемый отчетом ИПДО.

В отчете не уточняется, рассматривались ли потенциальные кредиты и гарантии Счетной Палатой Кыргызской Республики. В отчете подробно комментируются различные государственные заказы,

<sup>60</sup> Эркин Ту (2018), "Вопрос Эркин Ту 27 апреля 2018-го года". По состоянию на 29 ноября 2019-го года. Доступен на: <http://erkintoo.kg/gezitter>

связанные с кредитами, включая конкретные суммы и процентные ставки, но не указывается, является ли представленная информация всеобъемлющей или надежной, а также не приводятся ссылки на лежащие в ее основе финансовые отчеты или другие подтверждающие доказательства. После консультаций многочисленные заинтересованные стороны из различных государственных учреждений подтвердили, что кредиты и гарантии по кредитам действительно имели место в течение рассматриваемого периода, хотя эти заявления не были подтверждены никакими документами (например, Министерством финансов, единственным органом, уполномоченным выдавать так называемые “кредиты и гарантии по кредитам”).<sup>61</sup> Наличие таких кредитных соглашений было подтверждено заинтересованными сторонами и путем пересмотра соответствующих нормативных актов.<sup>62</sup>

В отчетном периоде было совершено несколько операций, связанных с расчетами по кредитам и погашением кредитов, которые были отмечены для каждого ГП в разделе 4.4.5. Однако в отчете не содержится ни точного обзора этих операций, ни четкого описания дат их вступления в силу. По расчетам Международного Секретариата, разница между общей суммой отраженных долговых обязательств и непогашенными остатками составляет более 83 млн. сомов<sup>63</sup>, хотя с учетом того, что эти цифры охватывают значительный временной период (три года), невозможно определить, имели ли место эти операции в течение последнего отчетного периода 2017 года (Подробнее см. Приложение А).

## Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия в отношении участия государства были частично выполнены, и что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении требования 2.6.

Информация, представленная в Отчете ИПДО за 2015-2017 годы, свидетельствует об улучшении некоторых, хотя и не всех, аспектов корректирующих действий. В отчете указаны десять государственных предприятий, занятых в добывающем секторе (в дополнение к еще одному, признанному банкротом в 2017 году). Две из этих компаний были признаны существенными - ОАО "Кыргызалтын" и ОАО "Кыргызнефтегаз". В отчете действительно содержится некоторая информация о правилах, регулирующих финансовые отношения между правительством и ГП, хотя эти правила не распространяются на дочерние и совместные предприятия ГП. В отчете отсутствует информация о фактической практике, хотя и содержится подробная информация о дивидендах и некоторых видах практики финансирования третьими сторонами в рассматриваемый период. Уровни государственной собственности приведены в отношении существенных компаний, хотя существование дополнительных совместных предприятий и дочерних компаний госпредприятий с контролирующим участием, которые не были названы в отчете ИПДО, было подчеркнуто в ходе консультаций с заинтересованными сторонами (особенно в отношении ОАО "Кыргызнефтегаз"). Из-за недостаточного охвата этих субъектов в отчете ИПДО невозможно сделать вывод о том, что обзор совместных предприятий и дочерних компаний добывающих госпредприятий, принадлежащих государству, является всеобъемлющим. Кредиты и гарантии по кредитам

<sup>61</sup>Министерство юстиции Кыргызской Республики (2017), " Положение О Государственном агентстве по управлению бюджетным кредитом при Министерстве финансов Кыргызской Республики". По состоянию на 29 ноября 2019-го года. Доступно на: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99730>

<sup>62</sup> Министерство Юстиции Кыргызской Республики (2017), " Положение О Государственном агентстве по управлению бюджетным кредитом при Министерстве Финансов Кыргызской Республики". По состоянию на 29 ноября 2019-го года. Доступно на: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12847>

<sup>63</sup> Эквивалент примерно 1,2 миллиона долларов США, значения в долларах США были конвертированы в сомы по обменному курсу 68,8395 сомов за 1 доллар США.

предоставляются всем четырем упомянутым госпредприятиям. Однако документация по долговым соглашениям с Министерством финансов не была доступна на момент начала Валидации, что означает невозможность подтвердить, является ли охват кредитов и гарантий в отчете ИПДО всеобъемлющим.

В соответствии с требованием 2.6 Кыргызская Республика должна обеспечить публичное раскрытие описания практики, касающейся финансовых отношений между правительством и ГП, включая раскрытие переводов средств между ГП и правительством, нераспределенную прибыль ГП, реинвестирование и финансирование третьими сторонами. Уровень участия государства в дочерних и совместных предприятиях ГП должен быть всесторонне раскрыт, включая условия, связанные со всеми долями государства и ГП в добывающих компаниях. Следует раскрывать информацию о любых кредитах или гарантиях по кредитам, предоставленных правительством или ГП нефтяным, газовым и горнодобывающим компаниям, действующим на территории страны. Кыргызская Республика, возможно, пожелает обеспечить публичный доступ к долговым соглашениям между государством (Министерством финансов) и добывающими компаниями, чтобы обеспечить всестороннее раскрытие информации о существующих кредитах и гарантиях по кредитам между центральными государственными органами, государственными предприятиями и компаниями добывающего сектора. Для усиления внедрения в соответствии со Стандартом ИПДО 2019 года Кыргызской Республике рекомендуется обеспечить публичность аудированной финансовой отчетности государственных предприятий, включая аудиторские заключения и подробные финансовые примечания. Кыргызская Республика, возможно, пожелает использовать отчетность ИПДО в качестве средства мониторинга соблюдения государственными предприятиями своих юридических обязательств по публикации этой информации, работая с Фондом по управлению государственным имуществом для обеспечения того, чтобы их планируемый портал включал ежегодную информацию о дивидендах государственных предприятий, нераспределенной прибыли, реинвестировании, финансировании третьими сторонами, а также кредитах и гарантиях по кредитам.

#### 4.7 Корректирующее действие 7: данные по добыче (№3.2)

В соответствии с требованием 3.2 Кыргызская Республика должна раскрывать данные по добыче за финансовый год, охватываемый отчетом ИПДО, включая стоимость добычи по каждому сырьевому товару и регионам, где это уместно

##### Результаты первой Валидации

Первый Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования. В Отчёте ИПДО за 2013-14 гг. представлены объёмы добычи по видам сырьевого товара. Эти данные не были дезагрегированы ни государством, ни отдельным регионом. Стоимость добытой продукции не раскрывается.

##### Прогресс с момента Валидации

###### Систематическое раскрытие

В Кыргызской Республике существует ограниченное систематическое раскрытие информации как об объемах добычи, так и о стоимости отдельного добытого сырья. 19 ноября 2019 года, после начала Валидации, новый правительственный информационный портал "Открытые данные

Кыргызстана<sup>64</sup> раскрыл наборы данных Национального статистического комитета (НСК), содержащие агрегированные данные о стоимости добычи камня, угля и бурого угля, сырой нефти и газовых конденсатов, а также природного газа. Нет никаких свидетельств дальнейшего разукрупнения данных по добыче.

### Отчётность ИПДО

**Объёмы и стоимость:** в отчете приводятся объёмы и стоимость добычи по товарно-сырьевым позициям для золота, угля, сырой нефти, природных песков, солей, мрамора и других известняков, а также для дополнительной категории под названием "прочее" (таблица 4.7.1 b, стр. 121). В Отчете за 2015-2017 годы (стр. 121) уточняется, что данные по углю и золоту собирались из ГКПЭН, а не из НСК, который не имеет права разглашать такие данные, отнесенные к государственной тайне:

*"Сведения о добыче золота, добыче драгоценных и редких металлов классифицируются как "Совершенно Секретные" в соответствии с" Перечнем сведений, подлежащих засекречиванию для Национального статистического комитета Кыргызской Республики". В связи с этим, а также из-за отсутствия данных о количестве от Национального статистического комитета, количество золота и угля в таблице ниже указано в соответствии с данными, собранными Секретариатом ИПДО из ГКПЭН для Отчёта за 2015-2017 годы."(Отчет ИПДО за 2015-2017 гг., стр. 121, английская версия).*

Однако данные, предоставленные ГКПЭН, представляют собой объёмы добычи только от существенных компаний. Детальные данные представлены в Приложении 9 (стр. 191), но итоговые данные больше, чем цифры, приведенные в таблице 4.7.1 b. Отсутствие всеобъемлющих данных по золоту и углю было подтверждено государственными заинтересованными сторонами (для объемов золота данные превышают цифры таблицы 4.7.1 b). 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 A, 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.

Кроме того, в отчет включена таблица, содержащая данные о добыче золотой руды<sup>65</sup> (таблица 4.7.1 c, стр. 122), и в ходе консультаций НА указал, что данные по золотым рудам охватывают также медные сплавы. Опрошенные представители правительств подтвердили, что данные о производстве были собраны по каждому отдельному сырьевому товару, включая сорт концентрата для каждого подкомпонента. Такой статистический мониторинг был также подтвержден заинтересованными сторонами отрасли, даже если данные не были представлены в отчете.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики, в отчете разъясняется, что данные о добыче золота и других драгоценных металлов считаются государственной тайной (стр. 121), хотя и без указания точного законодательства, которое классифицирует эти данные как государственную тайну. В отчете не упоминается, каким образом НС намеревается смягчить это отсутствие раскрытия информации, а также не описываются какие-либо текущие или планируемые мероприятия по устранению барьеров для публичного раскрытия информации. Несколько

<sup>64</sup> Правительство Кыргызстана (2019), «Промышленное производство – Горное дело». По состоянию на 2 ноября 2019-го года.

Доступно на: <https://data.gov.kg/dataset/proizvodstvo-promyshlennoj-produkcii-gornodobyvayushaya-promyshlennost>

<sup>65</sup> Не следует путать с добычей золота, так как руда сплавляется с другими минералами, такими как медь и серебро. Руды часто оцениваются в тысячи тонн, в то время как добыча золота в килограммах или тройских унциях.



представителей правительства подтвердили отнесение данных о добыче золота, серебра, урана и ртути к государственной тайне. Консультации подразумевали, что сам указ также считался государственной тайной, и поэтому полный перечень сырьевых товаров, признанных государственной тайной, неизвестен. Международный Секретариат не подтвердил это назначение для угля. Кроме того, в ходе консультаций выяснилось, что НС попыталась преодолеть это препятствие, обратившись в кабинет премьер-министра. Впоследствии НС обратилась в Государственный Комитет Национальной Безопасности с просьбой внести поправки в указ, хотя эти усилия все еще продолжаются. Эти усилия не были охвачены отчетом ИПДО.

Наконец, дополнительные данные, опубликованные Национальным секретариатом после начала Валидации 27 ноября 2019 года, содержат оценки объемов добычи золота, серебра, ртути, меди, железа и сурьмы, хотя и без объяснения источников и дальнейших описаний.<sup>66</sup> Сравнение различных наборов производственных данных приводится в приложении С к настоящей оценке, в котором подчеркивается несоответствие между различными данными по добыче, представленными по золоту, серебру, ртути, меди, железу, углю и сурьме.

Государство/регион: в отчете приводится разбивка добычи золота по регионам (таблица 4.7.1 d p. 125).

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).

## 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.

Кыргызская Республика раскрыла объемы добычи и стоимость сырьевых товаров, не являющихся государственной тайной, а также предоставляет оценки объемов и стоимости золота и других драгоценных металлов, считающихся государственной тайной, основываясь на отчетности существенных компаний. В отчете также приводятся оценки данных по добыче золота, серебра, железа и угля по каждой существенной компании и по регионам. Таким образом, кыргызская ИПДО начала свои усилия по преодолению препятствия, которым является государственная тайна, в процессе обеспечения четкого и всестороннего раскрытия объемов добычи и стоимости продукции, хотя этот барьер все еще действовал в начале второй Валидации. Кыргызская Республика также опубликовала данные после начала Валидации, хотя такое раскрытие информации не покрыло всех пробелов отчета ИПДО. 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.

<sup>66</sup> ИПДО Кыргызстана (2019), «Объемы добычи в 2015-17 годах». По состоянию на 27 ноября 2019-го года. Доступно на: <https://keitiweb.wordpress.com/%d0%be%d1%82%d0%ba%d1%80%d1%8b%d1%82%d1%8b%d0%b5-%d0%b4%d0%b0%d0%bd%d0%bd%d1%8b%d0%b5/>



В соответствии с требованием 3.2 Кыргызская Республика должна ежегодно раскрывать данные о добыче по всем добытым сырьевым товарам, включая объемы добычи и стоимость, дезагрегированные по каждому сырьевому товару, включая золотые концентраты, железо, серебро, уголь и медь, в частности. Кыргызской Республике рекомендуется продумать способы обеспечения того, чтобы ограничения, связанные с сохранением государственной тайны, не препятствовали ее систематическому раскрытию данных об объемах добычи и стоимости всех добываемых сырьевых товаров.

#### 4.8 Корректирующее действие 8: экспортные данные (№3.3)

В соответствии с требованием 3.3 Кыргызская Республика должна раскрывать экспортные данные за финансовый год, охватываемый Отчетом ИПДО, включая общие объемы и стоимость экспорта по сырьевым товарам, а также, в соответствующих случаях, по стране/регионам происхождения.

##### Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась недостаточного прогресса в выполнении этого требования. Кыргызстан экспортировал золото и уголь, а также некоторые другие полезные ископаемые. В отчете были представлены только экспортные стоимостные данные по золоту и объем экспорта угля, поскольку полное раскрытие данных об объемах экспорта и стоимостях по отдельным сырьевым товарам не было представлено.

##### Прогресс с момента Валидации

###### Систематическое раскрытие

НСК публикует ежегодную статистику внешней торговли Кыргызской Республики.<sup>67</sup> Последний отчет охватывает 2013-2017 годы, включая экспорт товаров по евразийской классификации (СНГ), которая совместима с товарными кодами ГС (Гармонизированная Система), используемыми на международном уровне. Отчеты доступны на кыргызском и русском языках, и поэтому уровень разукрупнения данных по отдельным позициям не был оценен (2-, 4-, 6- или 10-значные коды подразумевают более высокие уровни разукрупнения данных). Как и в случае с производственными данными, представители правительства, с которыми проводились консультации, отметили, что НСК не может публиковать детализированные или разукрупненные данные из-за законодательства о государственной тайне, но что данные собираются и архивируются во внутренних системах на высоком уровне разукрупненных данных.<sup>68</sup>

###### Отчётность ИПДО

**Объемы и стоимость:** экспортные данные представлены по товарным позициям для золота, серебра, нефти и нефтепродуктов, угля, цемента, камня и "прочих строительных материалов" (табл.4.7.5, стр. 145-147). Однако данные, содержащиеся в этих таблицах, не всегда являются полными по всем сырьевым товарам. Данные объемов экспорта предоставлены по серебру, сырой нефти, углю, цементу, камню и другим сводным показателям. Данные по экспортной стоимости доступны для одних и тех же товаров, в дополнение к золоту и категории под названием

<sup>67</sup> Национальный статистический комитет (2019), «Внешняя торговля Кыргызской Республики». По состоянию на 15 октября 2019-го года. Доступно на: <http://www.stat.kg/kg/publications/sbornik-vneshnyaya-torgovlya-kyrgyzskoj-respubliki/>

<sup>68</sup> Ссылки сделаны на 10-значные коды ГС, представляющие собой высокий уровень детализации.

“Другие”. Поэтому объемы экспорта отсутствуют для золота, самого значительного экспортируемого сырьевого товара. Таким образом, Отчёт ИПДО за 2015-2017 годы не содержит разукрупнённых экспортных данных по всем сырьевым товарам. В самом отчете не упоминается, каким образом НС намеревается смягчить это отсутствие раскрытия информации, а также не описываются какие-либо текущие или планируемые мероприятия по устранению таких барьеров для публичного раскрытия информации. В ходе консультаций ряд правительственных заинтересованных сторон указали, что внутренние правительственные системы фиксируют объемы экспорта и его стоимостное выражение с высокой степенью детализации, но данные предоставляются только по запросу. Представители правительства подтвердили, что некоторые товары подпадают под действие положений о государственной тайне точно так же, как и данные о производстве (см. требование 3.2). Заинтересованные стороны далее указали, что к Комитету Национальной Безопасности обращаются с вопросом о том, какие сырьевые товары подпадают под действие положений о государственной тайне, с тем чтобы определить, как преодолеть это препятствие для публичного раскрытия информации.

После начала Валидации 11 октября 2019 года НА и Секретариат ИПДО опубликовали более полные данные, разукрупнённые по 4-значным кодам ГС, включая объемы и стоимость золота (код ГС).<sup>69</sup> Он содержит дезагрегированные данные по каждому сырьевому товару, но не охватывает экспорт меди, а также других руд и концентратов, охватываемых главой 26 кодов ГС (металлические руды).<sup>70</sup> По данным базы данных Comtrade ООН,<sup>71</sup> эти товары составляют примерно 500 000 долларов США, или менее 0,1% от общего объема экспорта Кыргызской Республики в добывающем секторе в 2017 году.

Государство/регион: государства происхождения экспортных товаров также перечислены в таблицах 4.7.5.с-е, упомянутый в приведенных выше пунктах.

Подсчёт: отчет содержит ссылки на источники экспортных данных и информацию о том, как были рассчитаны объемы и стоимость экспорта, раскрытые в отчете ИПДО. Заинтересованные стороны указали, что отсутствие конкретного перечня сырьевых товаров в отношении экспортных данных представляет собой трудность в предоставлении данных для целей ИПДО.

## Оценка Секретариата

С учетом рассмотрения Международным Правлением ИПДО новой информации, опубликованной после начала Валидации, предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия в отношении экспортных данных были выполнены, и что Кыргызская Республика добилась удовлетворительного прогресса в выполнении требования 3.3. На момент начала Валидации Кыргызская Республика раскрыла данные об объемах и стоимости экспорта большинства сырьевых товаров. Однако некоторые пробелы сохраняются, и усилия по раскрытию информации затрудняются законами о государственной тайне, в частности в отношении объемов экспорта золота и данных о металлических товарах. Кыргызская ИПДО начала свои усилия по преодолению препятствия, которое создают декреты о государственной тайне для всестороннего раскрытия объемов и стоимости экспорта, но это препятствие все еще

<sup>69</sup> ИПДО Кыргызстана (2019), «Открытые данные: Экспорта КР 2015-2017». По состоянию на 15 октября 2019-го года. Доступно на: <https://keitweb.wordpress.com/открытые-данные/>

<sup>70</sup> ГС Коды Глава 26 охватывает руды и концентраты, включая, но не ограничиваясь ими: железо, марганец, медь, никель, алюминий, свинец, цинк, олово, хром, вольфрам, Уран, молибден и Титан.

<sup>71</sup> Организация Объединенных наций (2019), «База данных Comtrade: параметры поиска включали все коды ТН ВЭД для главы 26 руды и концентраты, 2017 год, от Кыргызстана до всех стран, за исключением драгоценных руд». По состоянию на 15 октября 2019-го года. Доступно на: <https://comtrade.un.org/data>

действовало к началу второй Валидации. Однако 11 октября 2019 года (после начала Валидации) Кыргызская Республика представила полностью разукрупнённые экспортные данные по сырьевым товарам, используя международные стандарты данных, охватив свыше 99% всего добывающего экспорта. Остальные ~1% относятся к экспорту металлических товаров в соответствии с Гармонизированным системным кодом для металлических руд.

Для усиления внедрения Кыргызская Республика может пожелать рассмотреть возможность регулярной публикации данных о всех сырьевых товарах, экспортируемых на уровне 4- или 6-значной Гармонизированной системы кодов, разделы 24-27, что включает все виды сырьевых товаров горнодобывающей, горнорудной и нефтяной отрасли.

#### 4.9 **Корректирующее действие 9: бартер и инфраструктурные механизмы (№4.3)**

В соответствии с требованием 4.3 Наблюдательный Совет и Независимый администратор обязаны рассмотреть вопрос о наличии каких-либо соглашений или комплектов соглашений, связанных с предоставлением товаров и услуг (включая кредиты, гранты и инфраструктурные работы), в полном или частичном обмене на концессии на разведку или добычу нефти, газа или полезных ископаемых, или физическую поставку таких сырьевых товаров.

В тех случаях, когда Наблюдательный Совет приходит к выводу, что эти соглашения являются существенными, Наблюдательный Совет и Независимый администратор обязаны обеспечить, чтобы Отчёт ИПДО касался этих соглашений, обеспечивая уровень детализации и прозрачности, соизмеримый с раскрытием и сверкой других платежей и потоков доходов. В тех случаях, когда сверка ключевых сделок невозможна, Наблюдательный Совет должен согласовать подход к одностороннему раскрытию информации сторонами соглашения(соглашений), который будет включен в Отчёт ИПДО.

#### **Результаты первой Валидации**

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика не добилась никакого прогресса в выполнении этого требования. В отчете ИПДО за 2013-14 годы не содержалось информации об инфраструктуре и бартерных сделках, а НС, по-видимому, не обсуждал этот вопрос.

#### **Прогресс с момента Валидации**

Согласно Отчёту ИПДО, НС обсудил положения об инфраструктуре и бартере 20 марта 2018 года и пришел к выводу, что это требование неприменимо (стр. 12). По запросу Наблюдательного Совета, ГКПЭН представил письмо, подтверждающее, что в течение отчетного периода не было обеспечено создание инфраструктуры и бартерных условий (приложение 7). Методология, поддерживающая эту оценку, по-видимому, не документирована. Тем не менее, среди заинтересованных сторон, с которыми консультировались все электораты, был достигнут консенсус в отношении того, что в рассматриваемый период в Кыргызской Республике не применялись ни бартеры, ни положения об инфраструктуре. Заинтересованные стороны далее уточнили, что никакие лицензии не были выданы на основе бартера текущего или будущего производства, и сочли письмо ГКПЭН достаточной документацией. Это было подтверждено протоколом заседания НС от 18 августа 2017 года.

## Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия в отношении инфраструктуры и бартерных соглашений были выполнены, и что требование 4.3 не применимо к Кыргызской Республике в рассматриваемый период.

### 4.10 Корректирующее действие 10: доходы от транспортировки (№4.4)

В соответствии с требованием 4.4 в тех случаях, когда доходы от транспортировки нефти, газа и полезных ископаемых являются существенными, правительство и государственные предприятия (ГП) должны раскрывать полученные доходы. Наблюдательный Совет должен оценить существенность любых доходов от транспортировки, собранных правительством, и, если это применимо, выдержать надлежащий процесс раскрытия информации.

#### Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика не добилась никакого прогресса в выполнении этого требования. Отчет ИПДО за 2013-14 годы не содержал информации о том, являются ли доходы от транспортировки нефти, газа или полезных ископаемых существенными. Были проведены переговоры с Независимым Администратором и Национальным статистическим комитетом о раскрытии этой информации, однако эти данные отсутствовали.

#### Прогресс с момента Валидации

**Существенность:** Отчет ИПДО за 2015-2017 годы ссылается на решение НС в 2018 году, которое считало платежи за транспортировку несущественными (стр. 12), учитывая, что доходы от транспортировки были получены только за счет импорта продукции, а не за счет внутренней добычи. Протокол заседания от 20 марта 2018 года<sup>72</sup> подтверждает, что была обсуждена применимость и существенность доходов от транспортировки, и делает вывод о том, что никаких доходов от транспортировки, определенных в соответствии с требованием 4.4 ИПДО, не существует. Никаких транзитных доходов не существует, и доходы от транспортировки, собираемые как ОАО "Кыргызалтын", так и ГП "Кыргызтемир Жолу", не считались специфическими для добывающих отраслей, а скорее общими тарифами транспортировки, используемыми как для сырьевых товаров, так и для других товаров. Опрошенные заинтересованные стороны единогласно поддержали этот вывод.

**Раскрытие:** несмотря на то, что НС счел, что не было никаких специфических для добывающей промышленности доходов от транспортировки, в отчете представлена таблица с доходами, собранными двумя госпредприятиями - ГП "Кыргызтемир Жолу" и ОАО "Кыргызалтын". Общая выручка в 2016 году составила 302 млн сомов (3 млн долларов США). В отчете не указано значение доходов от транспортировки за 2017 год, хотя данные, полученные из ФУГИ, были раскрыты национальным секретариатом после начала Валидации 27 ноября 2019 года, которая

<sup>72</sup> ИПДО Кыргызстана (2018), "Протокол заседания Наблюдательного Совета от 20 марта 2018 года". По состоянию на 13 декабря 2019-го года. Доступно на: <https://keitiweb.wordpress.com/%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%82%d0%be%d0%ba%d0%bb%d1%8b-%d0%b7%d0%b0%d1%81%d0%b5%d0%b4%d0%b0%d0%bd%d0%b8%d0%b9/>

показала, что доходы от транспортировки составили 7,3 млн сомов и, таким образом, не были существенными.<sup>73</sup>

## Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия в отношении доходов от транспортировки были выполнены, и что требование 4.4 не применимо к Кыргызской Республике в рассматриваемый период.

### 4.11 Корректирующее действие 11: транзакции ГП (№4.5)

В соответствии с требованием 4.5 Наблюдательный Совет должен обеспечить, чтобы в процессе отчетности всесторонне учитывалась роль государственных предприятий, включая существенные платежи государственным предприятиям от нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний, а также переводы между государственными предприятиями и другими государственными учреждениями.

## Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась недостаточного прогресса в выполнении этого требования. Установить, имели ли место дополнительные сделки между правительством и госпредприятиями помимо регулярных платежей компании правительству, за период 2013-2014 годов не представлялось возможным.

## Прогресс с момента Валидации

### Систематическое раскрытие

Транзакции между государственными предприятиями, правительством и компаниями частично отражаются в аудированных финансовых отчётах государственных предприятий, т. е. в составе совокупных денежных потоков, обязательств и кредиторской задолженности со *связанными сторонами*. Но поскольку только одно ГП, ОАО "Кыргызалтын", опубликовало часть своей аудированной финансовой отчетности, эти цифры не являются исчерпывающими для всех транзакций ГП. Отчет о прибылях и убытках и баланс отчет "Кыргызнефтегаза" за 2017 год доступны через официальный вестник.<sup>74</sup> Однако подробные финансовые примечания отсутствовали, а это означало, что разукрупнённая информация о доходах и платежах была недоступна (см. требование 2.6). Некоторые дополнительные сведения о наиболее важном проекте Кыргызской Республики, в котором ОАО "Кыргызалтын" владеет миноритарной долей, доступны через аудированную финансовую отчетность<sup>75</sup> и годовые отчеты Centerra Gold Inc. Он охватывает агрегированные данные (по методу начисления) по балансам и транзакциям между Centerra Gold Inc, Kumtor Gold Company, Кыргызалтын и правительством.

<sup>73</sup> ИПДО Кыргызстана (2019), "Данные по транспортировке за 2017 год". По состоянию на 27 ноября 2019-го года. Доступно на: <https://keitiweb.wordpress.com/%d0%be%d1%82%d0%ba%d1%80%d1%8b%d1%82%d1%8b%d0%b5-%d0%b4%d0%b0%d0%bd%d0%bd%d1%8b%d0%b5/>

<sup>74</sup> Эрки Ту (2018), "Вопрос Эркин Ту 27 апреля 2018-го года". По состоянию на 29 ноября 2019-го года. Доступно на: <http://erkintoo.kg/gezitter>

<sup>75</sup> Centerra Gold Inc (2019), "Финансовые результаты". По состоянию на 16 октября 2019-го года. Доступно на: <https://www.centerragold.com/investor/financials>

## Отчётность ИПДО

**Платежи компаний в государственные предприятия:** государственные предприятия не выступают в качестве фискальных агентов в Кыргызской Республике, т. е. они не собирают платежи с добывающих компаний от имени правительства. Однако другие платежи от компаний к госпредприятиям все же имеют место. ОАО "Кыргызалтын" собирает дивиденды в соответствии со своей долей участия в 26,6% акций золотого рудника Кумтор (совместное предприятие с Centerra Gold) и 40% акций в Алтынкене (стр. 74). Кроме того, согласно "Договору купли-продажи золота и серебра с внесенными изменениями" между Кыргызалтыном, Кумтор Голд Компани и правительством, Кыргызалтын также взимает плату за управление (стр. 75-76).<sup>76</sup> Консультации с заинтересованными сторонами подтвердили, что плата за управление начисляется "Кыргызалтыну" от "Алтынкен" и "Кумтор Голд Компани" в качестве компенсации за управление любыми сделками с правительством от имени дочерних компаний.

Дивидендный доход "Кыргызалтына" и доходы от платы за управление составили в среднем более 4,4 млн долларов США (303,7 млн сомов) и 1 млн долларов США (69,3 млн сомов) в год соответственно (хотя дивидендный доход отражается как нулевой только за 2017 год).<sup>77</sup> Это выше общего порога существенности в 1 млн долл. США. Эти доходы не были сверены, а были представлены ОАО "Кыргызалтын" в одностороннем порядке (стр. 75-76). Они подтверждаются проверенной финансовой отчетностью Centerra Gold Inc.

Кыргызнефтегаз выплачивает дивиденды правительству, но в отчете ИПДО неясно, *получает ли* Кыргызнефтегаз дивиденды от дочерних компаний. Есть основания предполагать, что ГП владеет контрольным пакетом акций по меньшей мере в одной компании (ЗАО "Кыргызская нефтяная компания") в дополнение к той, которая упоминается в Отчёте ИПДО (см. требование 2.6). Согласно финансовым данным, опубликованным в национальном вестнике, компания, возможно, сохранила дивидендный доход в размере 97,15 млн сомов (более 1,4 млн долларов США) в 2017 году<sup>78</sup>, хотя это и не было подтверждено, поскольку их проверенная финансовая отчетность не была достаточно разукрупнена, как упоминалось ранее.

**Трансферты от государственных предприятий правительству:** отчет подтверждает, что АО выплачивают дивиденды правительству. Правительство также получает "Вычеты из чистой прибыли" от ГП. Таблица 4.4.4 а содержит одностороннее раскрытие данных о трансфертах от госпредприятий правительству по семи рассматриваемым в качестве существенных госпредприятиям (см. требование 2.6), на основе отчетности ФУГИ. Эти платежи не выверяются, так как ГП не были признаны существенными. Дивидендные доходы государства от ОАО "Кыргызалтын" и ОАО "Кыргызнефтегаз", двух существенных госпредприятий, сверяются (стр. 75,157,199). В отчете отмечается, что более подробная информация о финансовых операциях госпредприятий доступна через пилотный веб-сайт ФУГИ<sup>79</sup>, хотя обзор пилотного сайта показывает, что эта информация как обычно не публикуется ни для госпредприятий, ни для

<sup>76</sup> Centerra Gold Inc (2018), "Консолидированная финансовая отчетность за завершившиеся годы, 2016 и 31 декабря 2017 годов", стр. 55. По состоянию на 16 октября 2019-го года. Доступно на: <https://s3.amazonaws.com/centerragold/financials-files/July2018/OU8u2g3EWHI3bSxMI2Dj.pdf>

<sup>77</sup> Значения в долларах США были конвертированы в сомы по обменному курсу 68,8395 сомов за 1 доллар США. Согласно отчету ИПДО на странице 76, дивидендные выплаты составили 11 765 000 долларов США (2015 год), 8 824 000 долларов США (2016 год) и 0 долларов США (2017 год). Плата за управление составила 65 365 000 сомов (2015 год), 71 496 000 сомов (2016 год) и 71 186 000 сомов (2017 год).

<sup>78</sup> Взято из отчета об изменениях собственного капитала с 1 января 2017 года по 1 января 2018 года.

<sup>79</sup> Фонд по управлению государственным имуществом (2019), "сведения о государственных предприятиях и акционерных обществах с государственной долей участия". Указ соч.

акционерных обществ. Доходы от дивидендов, полученных государством от двух существенных госпредприятий, в 2017 году составили 4,8 млн долларов США (330,4 млн сомов).

Трансферты от правительства государственным предприятиям: в отчете указывается, что государственные трансферты госпредприятиям не осуществлялись, за исключением трансакций, связанных с кредитами или кредитными гарантиями. Эти операции и связанные с ними условия охватываются требованием 2.6 (стр. 76).

Специальные трансферты между государственными предприятиями и правительством: в отчете указывается, что между государственными предприятиями и правительством не было никаких специальных трансфертов.

Хотя приведенное далее не было оценено для целей настоящего требования, мы включаем нижеследующее для ясности и информации: *миноритарная* дочерняя компания (и, следовательно, не ГП) ОАО "Кыргызалтын", ЗАО "Кумтор Голд Компани", осуществила несколько специальных трансфертов в результате Стратегического Соглашения по Охране Окружающей Среды и Инвестиционному Развитию между Centerra Gold Inc, правительством, ЗАО "Кумтор Голд Компани", ЗАО "Кумтор Оперейтинг Компани" и ОАО "Кыргызалтын" (стр. 110-111). В отчете освещаются все сделки, связанные с этим соглашением, включая 57 млн долларов США в 2017 году, из которых 7 млн долларов США были направлены в "Фонд Поддержки Онкологической Службы", а остальные - в "Фонд Развития Природы" (стр. 110, 165). Однако, поскольку сделки относятся к компании, в которой правительство не владеет контрольным пакетом акций, они оцениваются не в контексте требования 4.5, а скорее в контексте существенных платежей компаний правительству (см. требования 4.1 и 6.1).

## Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующее действие по сделкам с ГП было частично выполнено, и что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении требования 4.5. Отчет раскрывает, но не сверяет некоторые существенные дивидендные доходы и доходы от платы за управление, полученные ОАО "Кыргызалтын" от своих дочерних компаний. Кроме того, есть некоторые признаки того, что другие выплаты компании госпредприятиям не были учтены в Отчёте ИПДО, например, дивидендные доходы, полученные ОАО "Кыргызнефтегаз", хотя в сводке его финансовой отчетности указано, что такие операции имели место в 2017 году. Отчет ИПДО и консультации с заинтересованными сторонами подтверждают, что в отчетном периоде между ГП и правительствами не было осуществлено никаких трансфертов, кроме регулярных выплат ГП правительствам и перечисления дивидендов.

В соответствии с требованием 4.5 Кыргызская Республика должна позаботиться о том, чтобы сделки, с участием каждого существенного ГП, включая их дочерние и совместные предприятия, всесторонне и надежно раскрывались ежегодно. Эта информация должна включать в себя существенные платежи, получаемые существенными госпредприятиями от каждого совместного предприятия и дочерней компании, включая, но не ограничиваясь дивидендными доходами и платой за управление. Она также охватывает их другие операции, не связанные с доходами, где средства либо поступали от государственных учреждений, либо же были выплачены им. Это может включать операции, связанные с кредитами и погашением кредитов, а также другие существенные переводы.

Кыргызская Республика, возможно, также пожелает сотрудничать с Фондом по управлению государственным имуществом для обеспечения того, чтобы их будущий онлайн-портал включал информацию о платежах компаний государственным предприятиям и регулярном раскрытии сделок государственных предприятий с правительством. Кыргызской Республике также рекомендуется изучить вопрос о том, могут ли такие операции раскрываться в аудированной финансовой отчетности государственных предприятий, опубликованной в полном объеме, которая должна включать операции со связанными сторонами.

#### 4.12 Корректирующее действие 12: прямые Субнациональные платежи (№№4.6)

В соответствии с требованием 4.6 Наблюдательный Совет должен установить, являются ли существенными прямые платежи в рамках согласованных потоков выгод от компаний субнациональным государственным структурам. Там, где это существенно, многосторонняя группа заинтересованных сторон должна обеспечить, чтобы прямые платежи компаний субнациональным государственным структурам и получение этих платежей раскрывались и выверялись в Отчете ИПДО.

#### Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась недостаточного прогресса в выполнении этого требования. Трудно было установить, какого рода платежи, если таковые имели место, взимаются местными органами власти и насколько существенны такие платежи. НС, по-видимому, не принял системного подхода к определению потоков платежей от компаний к субнациональным правительствам и не определил работоспособного подхода к отчетности ИПДО.

#### Прогресс с момента Валидации

##### Систематическое раскрытие

Все налоговые и неналоговые доходы, собираемые национальными и субнациональными государственными органами, перечисляются на консолидированный Казначейский счет и отражаются на портале «Открытый бюджет» Министерства финансов.<sup>80</sup> В режиме реального времени, данные, хотя и неаудированные, доступны по каждой компании (на основе идентификационных номеров налогоплательщиков-ИНН), по областям и районам, а также в совокупности по правительству в целом. На портале также освещаются доходы и расходы Местных и Региональных Фондов Развития. Однако потоки доходов не представляются на основе стандартных кодов государственного бюджета.<sup>81</sup> Во-вторых, Министерство финансов регулярно представляет субгодовые отчеты о выделении средств местным органам власти.<sup>82</sup> В отчетах Министерства финансов конкретно не указаны доходы добывающих отраслей, и на портале «Открытый бюджет» трудно определить конкретные платежи добывающих компаний.

##### Отчётность ИПДО

<sup>80</sup> Министерство Финансов (2019), Портал «Открытый бюджет». По состоянию на 15 октября 2019-го года. Указ.соч.

<sup>81</sup> Национальный статистический комитет (2019), «Классификации». По состоянию на 16 октября 2019 года. Доступно на: <http://stat.kg/en/klaskifikatory/>

<sup>82</sup> Министерство Финансов (2019), «Отчеты об исполнении местных бюджетов». По состоянию на 16 октября 2019-го года. Доступно на: <http://www.minfin.kg/novosti/otchetny-po-ispolneniyu-byudzhetov/zhergilikt-byudzhetterdin-atkarylyshy-tuuraluu-otc>



**Существенность:** в отчёте говорится, что все платежи отражаются на едином казначейском счете государства, но выделяются три отдельных потока доходов в виде прямых платежей компаний субъектам местного самоуправления (стр. 10, сноска 3): “Альтернативная стоимость предоставленных земельных участков”, “Платежи, установленные соглашениями с правительством” и “Поддержка социальной инфраструктуры”. В противоречии с вышеизложенным в разделе 4.3.5 (стр. 59-63) также говорится, что НС не рассматривает какие-либо платежи в качестве прямых субнациональных платежей, за исключением платежей, связанных с социальными пакетами, т. е. “Платежи, установленные соглашениями с правительством” и “Поддержка социальной инфраструктуры”. Однако социальные пакеты считаются формами обязательных социальных расходов для целей отчётности ИПДО (см. требование 6.1). Поэтому единственным существенным субнациональным платежом является “Альтернативная стоимость предоставленных земельных участков”

**Выверка данных:** единственный существенный субнациональный платеж - альтернативные издержки, не учитывается отдельно от консолидированного бюджета и поэтому регулярно регистрируется через портал «Открытый бюджета». Следовательно, для обеспечения надежности и гарантий данным использовался тот же метод, что и для всех других поступлений, будь то на национальном или субнациональном уровнях. Таким образом, заявленная общая сумма субнациональных платежей составила 1 638 900 сомов (23 800 долларов США<sup>83</sup>) или менее 0,01% от государственных доходов.<sup>84</sup> В отчете по-прежнему отмечается, что эти платежи были выверены только для субнациональных государственных структур, предоставивших данные для отчетности ИПДО, и перечисляются те, которые не предоставили данные (стр. 150).

Ввиду не предоставленного местными органами власти (МОВ) объёма данных, НС и НА попытались оценить фактические поступления от МОВ, опираясь на отчетность компаний, но не смогли разукрупнить эти платежи по отдельным МОВ. Таким образом, оценка значимости упущений по отдельным МОВ не проводилась. Тем не менее совокупная стоимость упущений для компаний в рамках выверки оценивается менее чем в 0,01% от общего объема государственных доходов из добывающих отраслей.

## Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующее действия в отношении прямых субнациональных платежей были частично выполнены, и что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении требования 4.6. Поскольку все потоки доходов регистрируются на едином казначейском счете государства, любой субнациональный поток доходов рассматривался идентично доходам национального уровня. Наблюдательный Совет добился прогресса в рассмотрении вопроса о том, какие потоки доходов выплачиваются напрямую в субнациональные бюджеты, и уточнил, какие платежи считаются обязательными социальными расходами по сравнению с обычными финансовыми инструментами. Тем не менее, полное раскрытие правительством единственного прямого субнационального платежа - “Альтернативной стоимости предоставленных земельных участков” - не было достигнуто, поскольку некоторые местные органы власти не предоставили данные для отчетности ИПДО. Хотя эти доходы, скорее всего, не являются существенными, НС включил их в

<sup>83</sup> Значения в долларах США были конвертированы в сомы по обменному курсу 68,8395 сомов за 1 доллар США

<sup>84</sup> Рассчитано на основе сводных данных Кыргызской Республики за 2017 год:

[https://eiti.org/sites/default/files/spreadsheets/2017\\_kyrgyz\\_republic\\_summary\\_data\\_san\\_0.xlsx](https://eiti.org/sites/default/files/spreadsheets/2017_kyrgyz_republic_summary_data_san_0.xlsx)

процесс выверки, и в отчете не было представлено полного одностороннего раскрытия информации соответствующими государственными органами.

В соответствии с требованием 4.6 Кыргызская Республика обязана установить, являются ли существенными прямые платежи в рамках согласованных потоков доходов от компаний субнациональным государственным структурам. Там, где это существенно, Наблюдательный Совет должен обеспечить, чтобы прямые платежи компаний субнациональным государственным структурам и получение этих платежей раскрывались и выверялись в отчете ИПДО.

Кроме того, Наблюдательному Совету рекомендуется обеспечить четкую оценку охвата выверкой субнациональных платежей по отношению к общим доходам, полученным в расчете на отдельный доходный поток и на субъект местного самоуправления, для всех платежей, произведенных на единый казначейский счет.

#### 4.13 Корректирующее действие 13: качество данных (№4.9)

В соответствии с требованием 4.9.b. iii Наблюдательный Совет и Независимый администратор обязаны согласовать Техническое задание для отчета ИПДО на основе стандартного Технического задания и "согласованной процедуры представления отчетов ИПДО", одобренной Правлением ИПДО. В тех случаях, когда многосторонняя группа заинтересованных сторон приходит к выводу о наличии рутинного раскрытия данных, требуемых Стандартом ИПДО (например, Портал «Открытый Бюджет») и подлежит достоверному аудиту, НС может запросить одобрение Совета ИПДО на интегрирование внедрения ИПДО в соответствии с "Согласованной процедурой для интегрирования раскрытия информации" (требование 4.9.c).

В соответствии с требованием 8.3.c. i, Наблюдательный Совет обязан раскрыть ограниченный по срокам план действий по устранению недостатков в надежности данных, зафиксированных в первоначальной оценке и Отчёте Валидатора, в течение трех месяцев с момента принятия решения Правлением, т. е. до **8 июня 2017 года**.

#### Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась недостаточного прогресса в выполнении этого требования. НС существенно отклонился от "согласованных процедур" в отношении начального этапа и этапа сбора данных. НС не консультировался с Независимым Администратором по поводу форм отчетности. Не было никаких свидетельств того, что перед сбором данных был проведен обзор практики аудита и подтверждения достоверности данных, и Независимый администратор не участвовал ни в каком обсуждении вопроса о подтверждении достоверности данных. Кроме того, было проведено ограниченное обсуждение возможных конфликтов интересов в связи с тем, что национальный секретариат и Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам (ГАГМР) [ныне известное как ГКПЭН] отвечают за сбор данных от компаниях и государственных структурах.

## Прогресс с момента Валидации

С момента их первой Валидации Кыргызская Республика разработала план действий<sup>85</sup> по осуществлению всех корректирующих действий, принятых Правлением. Первоначально план НС состоял в том, чтобы обратиться в Правление ИПДО за альтернативной процедурой, подкрепленной результатами технико-экономического обоснования, подготовленного Международным Секретариатом в марте 2018 года.<sup>86,87</sup> Однако эта заявка не была подана из-за серьезных финансовых ограничений. Впоследствии НС принял решение о внесении изменений в существующие нормативные акты, касающиеся процедур отчетности ИПДО в Кыргызской Республике, с дальнейшим внедрением сбора данных в государственные системы.<sup>88,89</sup> В 2019 году НС пришлось сделать выбор в пользу традиционной отчетности ИПДО с использованием НА, как и в предыдущие годы.

## Отчётность ИПДО

Техническое задание для НА: проект Технического задания (ТЗ) для НА был опубликован вместе с призывом к выражению заинтересованности, опубликованным ИПДО Кыргызстана.<sup>90</sup> Окончательные ТЗ для НА были утверждены НС на их заседании 25 марта 2019 года.<sup>91</sup> ТЗ следует утвержденным Правлением ИПДО процедурам Стандартного Технического задания на услуги НА.<sup>92</sup> Однако выбор доходных потоков не основан на доле в общем объеме доходов добывающих отраслей, поскольку эти цифры не были включены. Включенное в него заявление о существенности относится к Постановлению Правительства № 317 от 8 декабря 2010 года "О совершенствовании процесса реализации Инициативы Прозрачности Добывающих Отраслей в Кыргызской Республике" и последующему внесению в него изменений: Постановление Правительства № 631 от 25 декабря 2018 года.<sup>93</sup> Это фактически означало, что полное раскрытие информации правительством должно быть уточнено с помощью отчетности ИПДО, а не выполнено до выверки для определения объема включаемых потоков доходов (см. требование 4.1).

<sup>85</sup> ИПДО Кыргызстана (2018) "План действий по Валидации на 2018 год". По состоянию на 11 декабря 2019-го года. Доступно на: <https://keitiweb.wordpress.com/%d0%bd%d0%b0%d0%b1%d0%bb%d1%8e%d0%b4%d0%b0%d1%82%d0%b5%d0%bb%d1%8c%d0%bd%d1%8b%d0%b9-%d1%81%d0%be%d0%b2%d0%b5%d1%82/%d1%80%d0%b0%d0%b1%d0%be%d1%87%d0%b8%d0%b5-%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d0%bd%d1%8b-%d0%b8%d0%bf%d0%b4%d0%be/>

<sup>86</sup> ИПДО (2018) "Технико-экономическое обоснование: Систематическое раскрытие данных ИПДО в Кыргызской Республике". По состоянию на 11 декабря 2019-го года. Доступно на: <https://eiti.org/document/feasibility-study-systematic-disclosures-of-eiti-data-in-kyrgyz-republic>

<sup>87</sup> ИПДО Кыргызстана (2018), "Интеграция ИПДО". По состоянию на 11 ноября 2019-го года. Доступно на:

<https://keitiweb.files.wordpress.com/2018/06/russian-feasibility-study-systematic-disclosures-of-eiti-data-in-kyrgyz-republic.pdf>

<sup>88</sup> Министерство Юстиции Кыргызской Республики (2018 год), "Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 декабря 2018 года № 631" О внесении изменений в Постановление Правительства Кыргызской Республики "О совершенствовании реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей в Кыргызской Республике" от 8 декабря 2010 года № 317". По состоянию на 9 декабря 2019-го года. Доступно на: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12845?cl=ru-ru>

<sup>89</sup> ИПДО Кыргызстана (2019), "изменения в правовом акте ИПДО". По состоянию на 11 ноября 2019-го года. Доступно на:

<https://keitiweb.wordpress.com/2019/01/15/%d0%bd%d0%bf%d0%b0-%d0%b8%d0%bf%d0%b4%d0%be/>

<sup>90</sup> Кыргызстан ИПДО (2019), "Запрос на выражение заинтересованности: консультационные услуги по подготовке отчета ИПДО 2015-17". По состоянию на 9 декабря 2019-го года. Доступно на:

<https://keitiweb.wordpress.com/2019/02/28/%d0%b7%d0%b0%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%81-%d0%bd%d0%b0-%d0%b2%d1%8b%d1%80%d0%b0%d0%b6%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d0%b5-%d0%b8%d0%bd%d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b5%d1%81%d0%b0-%d0%ba%d0%be%d0%bd%d1%81%d1%83%d0%bb%d1%8c/>

<sup>91</sup> ИПДО Кыргызстана (2019), "Протокол заседания Наблюдательного Совета от 25 марта 2019 года". По состоянию на 9 декабря 2019-го года. Доступно на: <https://keitiweb.files.wordpress.com/2019/08/d09fd180d0bed182d0bed0bad0bed0bb-25-03-2019.pdf>

<sup>92</sup> ИПДО (2016), «Стандартное Техническое задание для Независимого администратора». По состоянию на 9 декабря 2019-го года.

Доступно на: <https://eiti.org/TOR-IA>

<sup>93</sup> Министерство юстиции Кыргызской Республики (2018 год), "Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 декабря 2018 года № 631" О внесении изменений в Постановление Правительства Кыргызской Республики "О совершенствовании реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей в Кыргызской Республике" от 8 декабря 2010 года № 317". Указ. соч.

Назначение НА: назначение НА, Крестон Бишкек, было единогласно поддержано НС, о чем свидетельствует протокол заседания от 25 марта 2019 года.<sup>94</sup>

Соглашение о формах отчетности: различные формы отчетности, используемые для сбора данных от компаний, приведены в Приложении 1-5 (стр. 179-186). Решение НС о формате этих форм отчетности было принято 25 декабря 2018 года постановлением правительства.<sup>95</sup> В отчете не комментируется содержание шаблонов, но рекомендуется, чтобы будущие шаблоны отчетов представлялись в формате Excel (стр. 178).

В ходе консультаций НА подтвердил отсутствие своего участия в разработке форм отчетности. НА по-прежнему утверждает, что это не имеет никакого отношения к целостности данных, поскольку поправка к постановлению означала, что сбор данных осуществлялся и архивировался в рамках регулярных корпоративных обращений в ГКПЭН.

Отчетность через регулярные корпоративные системы подачи документов началась в 2018 году. Данные представляются по индивидуальной лицензии, используя форму LS-D-TPI (ЛС-Д-ТПИ),<sup>96</sup> до 31 января следующего года. Эти материалы хранятся в ГКПЭН для окончательного представления Независимому Администратору по назначению. Представления по-прежнему осуществляются в печатном виде, учитывая отсутствие цифровых подписей, которые позволяли бы представлять их в электронном виде. Двойное представление (т. е. как в бумажном, так и в электронном виде) технически возможно, но не обязательно. Вследствие этого, фактические материалы доступны только в электронном виде для некоторых компаний. Таким образом, данные переносятся вручную в электронные файлы excel для целей отчетности ИПДО и сверки.

Обзор практики аудита: в отчёте описываются требования к аудиту государственных учреждений в разделе 4.3.6 (стр. 63-65). Все государственные проверки ежегодно проводятся Счетной Палатой для всех государственных учреждений и находятся в открытом доступе на их веб-сайте.<sup>97</sup> Это было подтверждено в ходе консультаций с заинтересованными сторонами, в ходе которых разъяснялось, что Аудиторский Комитет (АК) раз в два года проводит аудит ОАО. Тем не менее, ГП ежегодно подвергаются аудиту со стороны внешних аудиторов, с тем чтобы представить результаты как АК, так и ФУГИ, а также их соответствующим отраслевым министерствам. Публичная доступность гарантируется только для аудиторских отчетов, которые представляются в Парламент.

Зарегистрированные на бирже компании должны ежегодно проходить внешний аудит, в то время как непубличные компании, такие как ООО, не охвачены им (стр. 63). В отчете также содержится ссылка на Закон «Об аудиторской деятельности» 2002 года,<sup>98</sup> уточняющий, что все зарегистрированные на бирже компании также обязаны публиковать свои полные аудиторские отчеты в средствах массовой информации. В отчете отмечается, что в рассматриваемый период восемь из 14 компаний подвергались внешнему финансовому аудиту (стр. 170-171), хотя эти

<sup>94</sup> ИПДО Кыргызстана (2019), "протокол заседания наблюдательного совета от 25 марта 2019 года". Указ. соч.

<sup>95</sup> Министерство юстиции Кыргызской Республики (2018 год), "Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 декабря 2018 года № 631" О внесении изменений в Постановление Правительства Кыргызской Республики "О совершенствовании реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей в Кыргызской Республике" от 8 декабря 2010 года № 317". Указ. соч.

<sup>96</sup> ГКПЭН (2019), "Формы: LS-D-TPI". По состоянию на 27 ноября 2019-го года. Доступно по адресу: <http://www.gkpen.kg/images/basa/blank/LS1.rar>

<sup>97</sup> Счетная Палата (2019), «Результаты Аудита». По состоянию на 16 октября 2019-го года. Доступно на:

[https://www.esep.kg/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=26&Itemid=136&lang=ru](https://www.esep.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=26&Itemid=136&lang=ru)

<sup>98</sup> Министерство юстиции Кыргызской Республики (2002), Закон «Об аудиторской деятельности» от 30 июля 2002 года № 134". По состоянию на декабрь 2019-го года. Доступно на: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1091>

выводы не означают, что проверенная финансовая отчетность была представлена НА. В ходе консультаций НА указал, что компании представили только ответ на вопрос о том, были ли они подвергнуты аудиту, а не представили проверенную финансовую отчетность. В открытом доступе были опубликованы два отчета-ОАО "Кыргызалтын" и ОАО "Кыргызнефтегаз", хотя эти публичные документы не содержат соответствующих финансовых примечаний.<sup>99</sup> Аудированная финансовая отчетность ЗАО "Кумтор Голд Компани" является частью консолидированной финансовой отчетности компании Centerra Gold Inc.<sup>100</sup> Вместе взятые, доходы от этих двух компаний в 2017 году составили 71% выверенных доходов, или 56% от общего объема государственных доходов от этого сектора.<sup>101</sup>

Из отчитывающихся государственных структур пять прошли аудит в течение некоторых лет (в основном в 2015, 2016 годах), но в отчете не указано никаких недостатков, отмеченных в ходе этих проверок (стр. 73). По результатам предварительного анализа большинство этих проверок привели к получению квалифицированной отчетности. Существенность доходов, собранных не соответствующими требованиям государственными органами, прямо не отражена в отчете, хотя ее можно рассчитать на основе предоставленных выверенных доходов.

**Методология подтверждения достоверности:** в отчете описана методология, принятая для выверки платежей компаний и государственных доходов (ISRS 4400 и ISA 505, стр. 15-16). В отчете говорится, что работа и согласованные процедуры были проведены в соответствии только с некоторыми международными стандартами аудита, а именно ISRS4400 и ISA505 (стр. 7, 15-16). В отчете представлены дополнительные краткие сведения о процедурах обеспечения в соответствии с Постановлением Правительства № 317 от 8 декабря 2010 года с поправками, внесенными в декабре 2018 года (стр. 170).<sup>102</sup>

Подтверждения достоверности (стр. 15) включали в себя:

- **Подписи** и/или печати старших должностных лиц, гарантирующие правильность данных.
- **Перекрёстные сравнения**, т. е. по времени и по другим платежам.
- **Дополнительные подписи** руководителей компаний или делегированных им полномочий о правильности данных.
- Запрос **дополнительной документации** в случае возникновения расхождений.
- Если государственные данные отсутствовали, они заменялись корпоративными счетами или отчетностью.

Кроме того, данные с портала «Открытый бюджет»<sup>103</sup> дополняли анализ существующих данных, если отсутствовали государственные и корпоративные данные или различия были необъяснимы. В ходе консультаций НА подтвердил, что он не проводил обзор аудиторских практик компаний и государственных учреждений до достижения соглашения НС о подтверждении достоверности, но что не было никаких возражений или опасений по поводу этой методологии.

<sup>99</sup> Кыргызская фондовая биржа (2019), "Аудированная финансовая отчетность Кыргызалтына за 2018 год". Указ. соч.

<sup>100</sup> Centerra Gold Inc (2018), "Консолидированная финансовая отчетность за завершившиеся годы, 2016 и 31 декабря 2017 годов", Указ. соч.

<sup>101</sup> ИПДО (2019), «Сводные данные по Кыргызской Республике за 2017 год». По состоянию на 16 октября 2019-го года. Доступно на: [https://eiti.org/sites/default/files/spreadsheets/2017\\_kyrgyz\\_republic\\_summary\\_data\\_san\\_0.xlsx](https://eiti.org/sites/default/files/spreadsheets/2017_kyrgyz_republic_summary_data_san_0.xlsx)

<sup>102</sup> Министерство юстиции Кыргызской Республики (2018 год), "Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 декабря 2018 года № 631" О внесении изменений в Постановление Правительства Кыргызской Республики "О совершенствовании реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей в Кыргызской Республике" от 8 декабря 2010 года № 317". Указ. соч.

<sup>103</sup> Министерство Финансов (2019), Портал «Открытый бюджет» По состоянию на 15 октября 2019-го года. Указ.соч.

**Конфиденциальность:** в отчете не разъясняются какие-либо дополнительные меры по обеспечению конфиденциальности или достоверности данных, собранных и хранимых ГКПЭН или Секретариатом ИПДО Кыргызстана, помимо тех, которые содержатся в ISRS4400. Консультации показали, что печатные копии правительственных данных собирались и представлялись национальным секретариатом Независимому Администратору, в то время как печатные копии материалов компаний собирались и направлялись Независимому Администратору со стороны ГКПЭН. Поскольку корпоративные документы хранились в ГКПЭН, подписи были необходимы для проверки информации из архива ГКПЭН.

**Охват выверки:** охват выверки неясен из-за проблем, связанных с полным односторонним раскрытием информации правительством (см. требование 4.1). В отчете уточняется, что только 30% районных и государственных учреждений предоставили данные, а 75% центральных государственных учреждений предоставили данные и эти данные были выверены. Сам отчет содержит информацию о налоговых платежах от всех добывающих компаний (стр. 45), но в нем меньше ясности по общим неналоговым платежам для добывающих компаний, выходящим за рамки выверки. На основе консультаций с НА и представления сводных данных<sup>104</sup>, полные государственные доходы от добывающих компаний могут быть оценены в 17,3 млрд сомов<sup>105</sup>, хотя некоторые платежи могут также охватывать компании, не занимающиеся добычей<sup>106</sup>. Используя эту оценку в целом, окончательные выверенные данные составили 14,4 млрд сомов<sup>107</sup>, или 81% от общей суммы доходов, перечисленных выше.<sup>108</sup>

**Упущения в подтверждении достоверности:** в отчете говорится, что все существенные компании предоставили необходимые подтверждения. Три центральных правительственных учреждения не заверили данные за 2017 год, предоставив штампы, печати или подписи. Это были Государственное Агентство Охраны Окружающей Среды и Лесного Хозяйства, Фонд по Управлению Государственным Имуществом и ГКПЭН на сумму 263 млн сомов<sup>109</sup> или 2% от общего объема сверенных доходов.

Отметим также, что только четыре из 14 районных администраций предоставили информацию. В отчете не содержится информации о печатях районных органов власти в расчете на один Орган Местного Самоуправления (ОМС), а также не дается оценка значимости доходов, связанных с упущениями в подтверждении достоверности в расчете на один ОМС. Значительность этих упущений не было представлено в отчете, хотя его можно рассчитать с использованием общей выверенной выручки. Эти упущения составляют не менее 596 миллионов сомов, или 4%<sup>110</sup>.

НС обсудил этот вопрос с НА и согласился с тем, что из-за ограниченных расхождений между четырьмя государственными органами, которые предоставили подтверждения достоверности, они считают, что эти упущения не повлияли на полноту или надежность выверенных финансовых данных (стр. 170). Никто из опрошенных заинтересованных сторон не выразил никаких опасений по поводу этих упущений.

<sup>104</sup> ИПДО (2019), «Сводные данные». По состоянию на 17 октября 2019-го года. Доступно на: <https://eiti.org/summary-data>

<sup>105</sup> Примерно равный 251,3 млн долларов США, рассчитанный по обменному курсу 68,8395 сомов за доллар США.

<sup>106</sup> Например, общие доходы от «налога на доходы иностранных компаний» идентичны оценкам Государственной налоговой службы по общим доходам, включая также и компании, не занимающиеся добычей.

<sup>107</sup> Равняется примерно 209,2 млн долларов США, рассчитанных по обменному курсу 68,8395 сомов за доллар США.

<sup>108</sup> ИПДО (2019), «Сводные данные по Кыргызской Республике за 2017 год», Указ.соч..

<sup>109</sup> Равняется примерно 3,8 миллиона долларов США, рассчитанных по обменному курсу 68,8395 сомов за доллар США

<sup>110</sup> Равняется примерно 8,7 млн долларов США, рассчитанных по обменному курсу 68,8395 сомов за доллар США

**Оценка достоверности данных:** отчет содержит информативное резюме работы, выполненной НА (стр. 14-16). НА дает заключение о том, что сверенные финансовые данные считаются всеобъемлющими (“полными”) и надежными (стр. 16). Однако НА также предупреждает, что могут быть другие значительные платежи, которые не были учтены государством или компаниями, что может повлиять на полноту отчета (стр. 16). НА не взял на себя ответственность за подтверждение достоверности информации, содержащейся в отчете, и утверждал, что цель состояла в том, чтобы обеспечить раскрытие информации о платежах, а не в том, чтобы провести аудит компаний (стр. 7, 15).

Все опрошенные представители, в том числе представители гражданского общества, сочли данные ИПДО достоверными, учитывая, что отчетность ИПДО уже была интегрирована в уставные документы компаний в ГКПЭН. Этот процесс был расценен как особенно скрупулёзным с учетом того, что к Счетной Палате была адресована просьба о дополнительной помощи. Таким образом, любые озабоченности заинтересованных сторон были направлены на решение других вопросов, таких как лицензирование, выплаты, связанные с социальными пакетами и фондами развития (см. требования 2.2, 2.3, 5.2 и 6.1), и это не означает, что представленные данные не являются надежными, они направлены на обеспечение их полноты.

**Поиск источников информации:** Независимый администратор в основном предоставляет источники данных, хотя некоторые источники были слишком общими, чтобы точно проверить или отследить их. Отчасти это было связано с расплывчатыми ссылками или общими URL-адресами. Возможно, с помощью более точного поиска источников, можно было бы устранить информационные пробелы, связанные с требованием 6.3 о вкладе в экономику.

**Сводные данные:** сводные данные за 2015-2017 года были представлены в секретариат ИПДО 27 сентября 2019 года. Представленные материалы, по-видимому, являются единственной или наиболее близкой доступной оценкой полного раскрытия информации правительством (см. требование 4.1) и содержат дополнительную информацию, которая влияет на полноту отчетности. НС, по-видимому, не знал ни об этих данных, ни о их отличии от отчета ИПДО.

**Рекомендации:** Независимый администратор предоставляет информацию о состоянии выполнения прошлых рекомендаций, содержащихся в предыдущем отчете, в разделе 6.2 (стр. 172-178). Что касается последующих мер по рекомендациям, то с целевыми правительственными учреждениями были проведены консультации, чтобы выразить свое мнение о полезности рекомендаций, содержащихся в отчетности ИПДО, хотя отдельные правительственные учреждения, по-видимому, не были осведомлены о рекомендациях, которые были направлены конкретно на них (см. требование 7.3).

Семь новых рекомендаций включены на основе отчетности за 2015-2017 годы (стр. 170-171). Из них шесть связаны с улучшением отчетности ИПДО. Одна из них также касается раскрытия информации за пределами ИПДО, в то время как последняя рекомендация касается совершенствования практики аудита государственными учреждениями и компаниями. Опять же, никаких новых рекомендаций по более широким вопросам управления не выдвигается, несмотря на обширное обсуждение в отчете коррупционных рисков, связанных с процедурами распределения лицензий (см. раздел 4.5.4, стр. 90-92).



## Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия в отношении качества данных были выполнены, и что Кыргызская Республика добилась удовлетворительного прогресса в выполнении требования 4.9. Кыргызская Республика продолжает использовать стандартное Техническое задание для предоставления услуг Независимым администратором, хотя участие НА в сборе данных и определении гарантий качества остается ограниченным. НА не проводил обзор аудиторских практик до согласования процедур обеспечения качества, поскольку они уже были заранее определены постановлением правительства с учетом предложений НС. Тем не менее у НА не было никаких опасений, которые привели бы к пересмотру типовых форм отчетности или согласованных дополнительных гарантий обеспечения качества. Таким образом, НА смог дать оценку полноты и надежности выверенных финансовых данных, даже если они сопровождалась несколькими неточностями.

Значительные улучшения по-прежнему были достигнуты в области сбора данных путем включения требований ИПДО и данных в ежегодные корпоративные заявки в регулирующий орган - ГКПЭН. Кроме того, для обеспечения целостности архивов применяются дополнительные меры, так как архив строго соблюдает процедуры хранения данных. План Правления по реализации мер с целью исправления положения еще не был завершен, однако был достигнут прогресс в направлении более регулярного сбора и публикации надежных данных о доходах.

Для усиления внедрения и повышения дополнительной пользы отчетности ИПДО, Кыргызской Республике рекомендуется рассмотреть альтернативные процедуры обеспечения качества данных с целью обеспечения регулярной публикации государственных доходов и платежей компаний наряду с документацией по обеспечению качества. Кыргызской Республике рекомендуется использовать отчетность ИПДО в качестве ежегодной диагностики аудиторских практик и публикаций государственного и частного секторов для обеспечения соответствия государственных, публично котируемых и частных компаний требованиям аудита и обеспечения гарантий.

### 4.14 Корректирующее действие 14: субнациональные переводы средств (№5.2)

В соответствии с требованием 5.2.а, Кыргызская Республика должна раскрывать формулу распределения доходов, если таковая имеется, а также любые расхождения между суммой переведенных средств, рассчитанной согласно соответствующей формуле распределения доходов, и фактической суммой, которая переводилась между центральным правительством и каждым соответствующим субнациональным субъектом.

## Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась недостаточного прогресса в выполнении этого требования. Отчет ИПДО за 2013-14 годы включал лишь ограниченную информацию о некоторых субнациональных механизмах перевода средств. Консультации с заинтересованными сторонами указали на значительную путаницу вокруг существующих систем. Хотя Международному Секретариату не было известно о каких-либо переводах, имевших место в 2013-14 годах, Валидация сделала вывод о необходимости проведения значительной дальнейшей



работы по созданию достаточных механизмов и систем прозрачности, охватывающих эти средства.

## Прогресс с момента Валидации

### Систематические раскрытия

Министерство экономики разработало портал<sup>111</sup> для фондов развития, хотя он предоставляет только данные о предварительных и фактических доходах. Согласно результатам консультаций с заинтересованными сторонами, Министерство экономики ежегодно публикует на своем веб-сайте информацию о переводах средств в местные фонды развития, хотя на момент начала проверки она, по-видимому, не была общедоступной.

### Отчётность ИПДО

В Главе 4.3.4<sup>112</sup> Отчёта ИПДО за 2015-2017 гг. приводится описание субнациональных переводов средств в Кыргызской Республике. Постановлением Правительства №633 от 10 ноября 2014 года<sup>113</sup> учреждаются местные и региональные фонды развития для развития и поддержания социальной инфраструктуры и содействия социально-экономическому развитию регионов. Региональные фонды развития создаются и управляются правительством, а районные фонды развития создаются местными органами власти как некоммерческие организации, управляемые правлением. Нормативные акты<sup>114</sup>, принятые в 2014 году и измененные в 2019 году, определяют источники доходов фондов развития, в том числе формулы распределения между областными и районными фондами. Применительно к фондам развития, Казначейство ведет отдельный счет, на который направляются три вида неналоговых платежей от добывающих компаний. Они включают в себя 3% от стоимости лицензии во время тендеров, за исключением бонусов; платежи за сохранение лицензий; и 2% от выручки от продажи сырьевых товаров, как это предусмотрено в Законе «О неналоговых платежах»<sup>115</sup>. Кроме того, правительство выделяет две категории депозитов: депозиты с золотым запасом свыше 50 тонн или депозиты государственного значения и депозиты с золотым запасом менее 50 тонн. Первая категория имеет следующую формулу распределения доходов: 50% - в фонды регионального развития, 30% - в фонды развития районов и 20% - в органы местного самоуправления. Вторая категория распределяет 80% доходов в районные фонды и 20% - в органы местного самоуправления. Это положение также позволяет донорам и благотворительным организациям предоставлять дополнительные доходы для фондов развития. Расчетное распределение, основанное на формуле в законодательстве, сравнивается с фактическими поступлениями сборов за удержание лицензий<sup>116</sup>. Однако непонятно, как правительство рассчитывает отчисления со специального счета в Казначействе на отдельные региональные и районные фонды. В ходе консультаций с заинтересованными сторонами представители правительства пояснили, что Министерство финансов рассчитывает прогнозные переводы средств, в то время как Государственная Казначейская Служба их исполняет.

<sup>111</sup> Портал фондов развития, по состоянию на январь 2020-го года. Доступен по ссылке здесь [here](#).

<sup>112</sup> Отчёт ИПДО за 2015-2017 годы. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года, стр. 54-58.

<sup>113</sup> Постановление Правительства №633 от 10 ноября 2014-го года. Доступно по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

<sup>114</sup> Постановление правительства о фондах развития, измененное в феврале 2019 год. Доступно по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2019-го года.

<sup>115</sup> Закон Кыргызской Республики "О неналоговых платежах". Доступно по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года. Статья 19-3.

<sup>116</sup> Отчёт ИПДО за 2015-2017 годы. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года, стр. 58.

Предполагаемые суммы перевода от Министерства финансов не были доступны общественности на момент начала проверки.

В течение отчетного периода в Кыргызской Республике действовали четыре региональных и 18 районных Фонда развития. В отчете приводятся данные о доходах, полученных областными и районными фондами развития в 2015-2018 годах. Однако фактические платежи не сравниваются с условными трансфертами, рассчитанными в соответствии с соответствующей формулой распределения доходов. В отчете приводится информация о типах проектов, финансируемых местными фондами развития, и суммах, полученных региональными и районными фондами развития. В МА перечисляются пробелы и недостатки в обеспечении прозрачности и подотчетности местных фондов развития.

В течение отчетного периода в Кыргызской Республике действовали четыре региональных и 18 районных фонда развития. В отчете приводятся данные о доходах, полученных региональными и районными фондами развития в 2015-2018 годах. Однако фактические платежи не сравниваются с условными переводами средств, рассчитанными согласно с соответствующей формуле распределения доходов. В отчете приводится информация о типах проектов, финансируемых местными фондами развития, и суммах, полученных региональными и районными фондами развития. МА перечисляет пробелы и недостатки в обеспечении прозрачности и подотчетности местных фондов развития.<sup>117</sup>

## Оценка Секретариата

Оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия в отношении субнациональных трансфертов были частично выполнены, и что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении требования 5.2. В Отчёте ИПДО рассматриваются существенные переводы средств между специальными счетами Казначейства для финансирования субнациональных переводов в пользу регионов на развитие и поддержание социальной инфраструктуры, и вклад в социально-экономическое развитие. Хотя формула распределения доходов предусмотрена в постановлении правительства, остается неясным, как правительство рассчитывает суммы переводов средств для каждого из четырех региональных и 18 районных фондов, ввиду сложности и большого количества фондов развития. В отчёте приводятся фактические суммы, которые были переведены между центральным правительством и каждым фондом развития, а также разукрупняются расходы по проектам и бенефициарам. Однако сумма перевода, рассчитанная согласно соответствующей формуле распределения доходов, не предусмотрена.

В соответствии с требованием 5.2 Кыргызская Республика обязана раскрывать формулу распределения доходов и любые расхождения между суммой перевода, рассчитанной согласно соответствующей формуле распределения доходов, и фактической суммой, которая была перечислена центральным правительством каждому из региональных и районных фондов в течение отчетного периода.

<sup>117</sup> Ibid., стр. 58.

## 4.15 Корректирующее действие 15: социальные расходы (№6.1)

В соответствии с требованием 6.1.а, если существенные социальные расходы компаний предусмотрены законом или договором с правительством, регулирующим инвестиции в добывающих отраслях, Кыргызская Республика должна раскрывать и, по возможности, осуществлять выверку этих сделок. Наблюдательный Совет должен установить наличие и существенность обязательных и дискреционных социальных расходов и обеспечить раскрытие информации о любых существенных расходах в соответствии с требованием 6.1.

### Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась недостаточного прогресса в выполнении этого требования. Отчет ИПДО за 2013-14 годы включал ограниченную информацию об обязательных и добровольных социальных расходах, и в протоколах заседаний НС было мало свидетельств того, что НС рассматривал этот вопрос сколько-нибудь подробно. Консультации с заинтересованными сторонами выявили сочетание, казалось бы, обязательной и добровольной практики и подходов к социальным расходам.

### Прогресс с момента Валидации

#### Систематические раскрытия

Социальные выплаты являются обязательными в Кыргызской Республике, и некоторые из них требуют от компаний вносить взносы на социальные нужды. Похоже, что в интернете нет никакой информации о взносах в социальные пакеты.

#### Отчётность ИПДО

Обязательные отчисления на социальные нужды: в Отчёте ИПДО говорится, что социальные пакеты – это соглашения между недропользователем (обладателем лицензии) и органом местного самоуправления. Социальные пакеты являются обязательными для добывающей деятельности, связанной с природными ресурсами общегосударственного значения. Соглашения разрабатываются на основе программы социально-экономического развития местного сообщества. Размер социально-экономических инвестиций для социального пакета указывается в лицензионном тендере (напомним, что добыча природных ресурсов общегосударственного значения должна быть распределена в рамках тендерного процесса; см. требование 2.2).

Правовые нормы не уточняют, что должно быть включено в соглашения о социальном пакете, хотя они могут включать строительство инфраструктуры, предоставление образовательных услуг и/или трудоустройство местных граждан и т.д. В ходе консультаций с заинтересованными сторонами представители Министерства финансов признали, что правительство не ведет учет выплат социального пакета.

Отчет ИПДО предусматривает одностороннее раскрытие информации от всех существенных компаний, которые имеют активные соглашения о социальном пакете в течение отчетного периода. В отчете перечисляются три соглашения, их условия, суммы, которые обязались

выплатить компании, и бенефициары.<sup>118</sup> В отчете также приводится характер и предполагаемая стоимость сделок в натуральной форме.

В отчете представлена информация и доходы, полученные фондом развития Иссык-Кульской области, который имеет особый статус и полностью финансируется компанией "Кумтор Голд Компани".<sup>119</sup> В отчете сравниваются прогнозы государственного бюджета и фактические поступления фонда. В фонде развития Иссык-Кульской области есть сайт<sup>120</sup>, на котором граждане могут отслеживать поступающие платежи, финансируемые проекты и т.д. Кроме того, "Кумтор Голд Компани" и "Центерра Инк" сообщили о значительных выплатах правительству в рамках Стратегического Соглашения, подписанного в 2017 году (стр. 109-111). Эти платежи перечислены в Отчёте ИПДО как две отдельные сделки на сумму 57 млн долларов США (стр. 110-111) или 3 924 млн сомов. Эти платежи были сделаны в два отдельных фонда, управляемых Кыргызской Республикой: Фонд развития природы и Фонд поддержки онкологической службы (стр. 111). Эти выплаты более подробно описаны в разделе "охват всесторонности" (см. требование 4.1), учитывая неопределенность в отношении того, представляют ли они собой платежи в составе государственных или обязательных социальных расходов.

**Добровольные отчисления на социальные нужды:** добывающие компании в Кыргызской Республике берут на себя добровольные социальные отчисления. В отчете говорится о веб-сайтах нескольких компаний, которые являются прозрачными в отношении своих добровольных социальных отчислений. Однако большинство компаний не раскрывают свои социальные отчисления. НА рекомендует НС провести анализ существенности добровольных отчислений на социальные нужды для будущей отчетности.

## Оценка Секретариата

Оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия в отношении отчислений на социальные нужды были выполнены, и что Кыргызская Республика добилась удовлетворительного прогресса в отношении обязательных социальных отчислений. В Отчете ИПДО за 2015-2017 годы уточняется, что социальные выплаты являются обязательными, как указано в лицензионном тендере. Отчет предусматривает одностороннее раскрытие информации о выплатах социальных пакетов от компаний, подписавших соглашения о социальных пакетах в течение отчетного периода. Кроме того, в отчете содержится подробная информация о социальных выплатах в Фонд развития Иссык-Кульской области, который полностью финансируется компанией "Кумтор Голд Компани" - крупнейшим налогоплательщиком добывающей промышленности. В отчете уточняется, что большинство компаний не раскрывают информацию о добровольных социальных отчислениях.

Для усиления выполнения требования 6.1, Кыргызской Республике рекомендуется рассмотреть вопрос о существенности добровольных социальных отчислений с целью достижения уровня прозрачности, соизмеримого с уровнем обязательных социальных отчислений.

<sup>118</sup> Ibid, стр. 60-62.

<sup>119</sup> Ibid, стр. 61-62

<sup>120</sup> Вебсайт Иссык-Кульского фонда развития. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

## 4.16 Корректирующее действие 16: квази-фискальные расходы ГП (№6.2)

В соответствии с требованием 6.2 Кыргызская Республика должна включать в себя раскрытие информации от государственных предприятий об их квазифискальных расходах. Наблюдательный Совет обязан установить существенность любых квазифискальных расходов и разработать процесс отчетности с целью достижения уровня прозрачности, соизмеримого с другими платежами и доходными потоками, а также должен включать туда дочерние и совместные предприятия ГП.

### Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика не добилась никакого прогресса в выполнении этого требования. В Отчёте ИПДО за 2013-14 годы не рассматривались квазифискальные расходы государственных предприятий, и не было никаких доказательств того, что НС обсуждал этот вопрос. Консультации с заинтересованными сторонами показали, что квазифискальные расходы существуют.

### Прогресс с момента Валидации

#### Систематическое раскрытие

Существует не так много систематических раскрытий информации, связанной с квазифискальными или внебюджетными расходами (ВБР), осуществляемыми государственными предприятиями. В единственном добывающем госпредприятии (ОАО "Кыргызалтын"), аудированная финансовая отчетность которого является общедоступной, хотя и без финансовых примечаний, не было выявлено никаких квази-фискальных расходов (КФР) или других расходов от имени связанных сторон. Ключевая финансовая информация ОАО "Кыргызнефтегаз", опубликованная в газете "Эркин Тоо"<sup>121</sup>, не содержит каких-либо квазифискальных расходов. Счетная Палата Кыргызской Республики проводит Аудит Исполнения Бюджета, в том числе внебюджетных фондов<sup>122</sup>. Однако проведенный аудит эффективности деятельности подтверждает наличие внебюджетных источников финансирования республиканского бюджета, хотя они не являются специфичными для добывающей промышленности и, по-видимому, не являются квазифискальной деятельностью.

#### Отчётность ИПДО

**Существенность:** в отчете дается определение КФР в соответствии с определением МВФ (стр. 88), хотя в нем не определяется, являются ли КФР существенными. Два существенных госпредприятия раскрыли свои КФР за отчетный период на сумму 43 млн сомов, или 625 000 долларов США (стр. 78-79), что меньше общего порога существенности в 1 млн долларов США. В отчете дается ограниченное объяснение по инфраструктурным проектам, финансируемым Кыргызнефтегазом, и по жилищному строительству. Однако, в ходе консультаций выяснилось, что эти активы принадлежат и обслуживаются самой компанией, и, следовательно, не являются КФР. Кроме того, в отчете описываются коммунальные услуги, предоставляемые дочерней компанией "Кыргызалтына" - Макмальским золотодобывающим заводом (стр. 79). Эти расходы, осуществляемые компанией "Макмал", в настоящее время постепенно сокращаются в

<sup>121</sup> Эркин Ту (2018), "Вопрос Эркин Ту 27 апреля 2018 года". По состоянию на 29 ноября 2019-го года. Доступен на:

<http://erkintoo.kg/gezitter>

<sup>122</sup> Счётная Палата (2018), «Отчет об аудите исполнения бюджета за 2017 год». По состоянию на 17 октября 2019-го года. Доступно на:

[https://www.esep.kg/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=63&Itemid=166&lang=ru](https://www.esep.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=63&Itemid=166&lang=ru)

соответствии с различными правительственными учреждениями. ОАО «Хайдарканское ртутное акционерное общество» и ГП Кыргызкомур не докладывали о наличии у них КФР.

Вывод о том, что КФР существовали в прошлом, но стали менее актуальным в последние годы, по-видимому, совпадает с выводами других институтов. Государственный бюджет, по-видимому, не покрывает КФР, что подтверждается докладом МВФ в 2008 году, в котором делается аналогичный вывод<sup>123</sup>. В самой последней консультации МВФ в Статье IV также упоминаются КФР, но только явно идентифицируется Центральный банк, а не добывающий сектор<sup>124</sup>.

**Процесс отчётности:** в отчете не определены усилия по обеспечению того, чтобы раскрытие информации о КФР было всеобъемлющим, а также не описана подробно какая-либо методология или усилия по сопоставлению данных ГП и профильного министерства и мнений об этих платежах. Предоставленные данные о КФР, основаны на отчетности со стороны ФУГИ и госпредприятий перед НА и не подлежат ни выверке, ни сопоставлению.

**Соблюдение процесса:** в отчете уточняется, что НС предоставил ГП разъяснение определения КФР для улучшения отчетности. Тем не менее первоначально представленные данные не включали КФР и были раскрыты только после более подробной пояснительной записки. НА и другие заинтересованные стороны, с которыми были проведены консультации, подтвердили свою уверенность в этой оценке, как и в протоколе заседания НС<sup>125, 126</sup>.

## Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия в отношении квазифискальных расходов были выполнены, и что Кыргызская Республика добилась удовлетворительного прогресса в выполнении требования 6.2. Наблюдательный Совет обсудил и согласовал определения, используемые в процессе отчетности для Отчета ИПДО за 2015-2017 годы. Хотя отчет не может охватывать все квазифискальные расходы всех (не добывающих) государственных предприятий, он содержит исчерпывающую информацию о двух существенных госпредприятиях: ОАО "Кыргызалтын" и ОАО "Кыргызнефтегаз". Среди опрошенных заинтересованных сторон был достигнут консенсус в отношении того, что эти раскрытия носят всеобъемлющий характер.

В целях укрепления процесса внедрения Кыргызской Республике рекомендуется изучить вопрос о том, в какой степени квазифискальная информация может систематически раскрываться посредством регулярной публикации аудированной финансовой отчетности государственных предприятий. Кыргызская Республика, возможно, пожелает рассмотреть пути внедрения регулярного раскрытия квазифискальных расходов государственных предприятий через государственные системы, такие как портал «Открытый Бюджет».

<sup>123</sup>Международный валютный фонд (2008) "Кыргызская Республика: отчет о соблюдении стандартов и кодексов-модуль финансовой прозрачности". По состоянию на 17 октября 2019-го года. Доступно на: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08151.pdf>

<sup>124</sup>Международный валютный фонд (2019) «Кыргызская Республика: 2019 статья IV консультации-Пресс-релиз и отчет персонала». По состоянию на 17 октября 2019-го года. Доступно на: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/1KGZEA2019001.ashx>

<sup>125</sup>ИПДО Кыргызстана (2018), "Протокол заседания Наблюдательного Совета от 20 марта 2018 года". По состоянию на 11 декабря 2019-го года. Доступно на: <https://keitiweb.wordpress.com/%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%82%d0%be%d0%ba%d0%be%d0%bb%d1%8b-%d0%b7%d0%b0%d1%81%d0%b5%d0%b4%d0%b0%d0%bd%d0%b8%d0%b9/>

<sup>126</sup> ИПДО Кыргызстан (2019), «Протокол заседания Наблюдательного Совета за 27 мая 2019-го года». Ibid.

## 4.17 Корректирующее действие 17: вклад добывающего сектора в экономику (№6.3)

В соответствии с требованием 6.3 страны внедряющие ИПДО должны раскрывать информацию о вкладе добывающих отраслей в экономику за финансовый год, охватываемый отчетом ИПДО, включая объем добывающих отраслей в абсолютном выражении и оценку деятельности неформального сектора (требование 6.3.a) Общие государственные доходы, полученные добывающими отраслями (включая налоги, роялти, бонусы, сборы и другие платежи) в абсолютном выражении, также должны быть раскрыты в следующем Отчете ИПДО (требование 6.3.b).

### Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования. В отчете ИПДО за 2013-14 годы представлен обзор вклада добывающих отраслей, включая долю добывающих отраслей в ВВП, долю в общих доходах, долю экспорта, занятость в абсолютном выражении и процентную долю в общей занятости, а также основные регионы производства. В отчете не рассматриваются объемы добывающих отраслей в абсолютном выражении; дана оценка неформального сектора; а также совокупные государственные доходы, генерируемые добывающими отраслями в абсолютном выражении.

### Прогресс с момента Валидации

#### Систематические раскрытия

Информация о занятости и заработной плате<sup>127</sup>, а также данные об экспорте доступны на веб-сайте НСК, в то время как интерактивная геологическая карта доступна на веб-сайте ГКПЭН<sup>128</sup>. Данные об экспорте золота, хотя и засекреченные как государственная тайна, также доступны через веб-сайт ООН Comrade<sup>129</sup>, однако согласно комментарию НА, существует 6% расхождение по сравнению с данными НСК.

#### Отчётность ИПДО

В отчёте приводятся объёмы добывающих отраслей в абсолютном выражении и в процентах от ВВП<sup>130</sup> за 2015, 2016 и 2017 годы. В отчёте дается определение кустарной добычи полезных ископаемых в соответствии с национальным законодательством и размерами кустарного производства, включая объем производства и занятость (стр. 47).

Общие государственные доходы от добывающих отраслей в абсолютном и относительном выражении представлены в отчете (стр. 5). Однако в таблице 4.2.4a (стр. 45) указывается, что доходы добывающего сектора в 2017 году составили 9 861 213 000 сомов, и сравнивается это с общими доходами государства в размере 149 547 451 000 сомов, или на уровне 6,6% (стр. 53, 55). Однако это, по всей видимости, не является полным правительственным раскрытием

<sup>127</sup> Вебсайт Национального статистического комитета Кыргызской Республики. Доступен по ссылке здесь [here](#) По состоянию на январь 2020-го года.

<sup>128</sup> Интерактивная карта ГКПЭН. Доступна по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

<sup>129</sup> Вебсайт ООН Comrade. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2002 года.

<sup>130</sup> 2015-2017 Отчёт ИПДО, стр.3.

доходов, как видно из результатов сверки, показывающих более 14 млрд сомов, полученных только 14 крупнейшими компаниями.

В отчете представлен экспорт из добывающих отраслей в абсолютном выражении и в процентах от общего объема экспорта за 2015-2017 годы (стр. 4-5). Кроме того, в отчете приводится разукрупнение по видам сырьевых товаров и регионам производства (стр. 143-147). Однако данные, имеющиеся на веб-сайте НСК<sup>131</sup>, свидетельствуют о гораздо более низком вкладе в общий объем экспорта в размере 162 924 629 долларов США.

В отчете представлена занятость в добывающих отраслях в абсолютном выражении и в процентах от общей занятости (стр. 141-143). Однако источники данных, упомянутые в отчете, такие как веб-сайт НСК, дают различные цифры общей занятости в стране, а именно 2,35 млн человек, официально занятых в 2017 году, из которых 12,8% были заняты в горнодобывающей промышленности и добыче полезных ископаемых.

В отчете представлена карта природных ресурсов (стр. 133) и ключевые производственные регионы (стр. 135-139).

#### Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, корректирующие действия в отношении вклада добывающего сектора в экономику были выполнены, и что Кыргызская Республика добилась удовлетворительного прогресса в выполнении требования 6.3. Информация о вкладе добывающих отраслей в экономику освещена в Отчете ИПДО за 2015-2017 годы с комментарием НА о том, что существует расхождение в 6% по сравнению с данными НСК. В отчете содержится информация о вкладе добывающих отраслей в государственные доходы, экспорт и занятость, хотя НА не комментирует методологию, используемую для расчета этих величин.

В целях усиления внедрения ИПДО, Кыргызской Республике рекомендуется рассмотреть возможность публичного раскрытия методологии, используемой государственными учреждениями, такими как НСК, при расчете вклада добывающих отраслей в экономику.

#### 4.18 Корректирующее действие 18: общественные дебаты (№7.1)

В соответствии с требованием 7.1, Наблюдательный Совет должен обеспечить, чтобы отчет ИПДО был понятным, активно продвигаемым, общедоступным и способствовал общественному обсуждению. Ключевые аудитории должны включать правительство, парламентариев, гражданское общество, компании и средства массовой информации. Наблюдательный Совет должен обеспечить проведение информационно-пропагандистских мероприятий, организуемых правительством, гражданским обществом или компаниями, с целью распространения информации и содействия диалогу по Отчёту ИПДО по всей стране (требование 7.1.e).

<sup>131</sup> Вебсайт НСК. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на март 2020-го года.



## Результаты первой Валидации

Первая проверка показала, что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования. НС, в частности правительство и представители гражданского общества, предприняли некоторые шаги для обеспечения полноты отчетов ИПДО, их продвижения и доступа общественности. Национальный Секретариат ИПДО провел некоторые коммуникационные мероприятия, ориентированные на ограниченные группы граждан, такие как национальная Конференция ИПДО. Однако, как представляется, не все члены НС были по существу вовлечены в деятельность по распространению информации. Отчет ИПДО за 2013-14 годы был распространен в печатном виде на основных языках, на которых говорят в стране (русском и кыргызском), на тренингах и конференциях, проводимых по всей стране. Он также был доступен в интернете. Однако значительная часть мероприятий плана работы, направленных на стимулирование общественного обсуждения, не была проведена из-за нехватки финансовых средств. Хотя некоторые мероприятия по распространению информации были проведены, в частности в течение последнего полугодия, не было никаких доказательств того, что ИПДО вносит свой вклад в общественные дебаты в Кыргызской Республике.

## Прогресс с момента Валидации

24 апреля 2017 года НС согласовал<sup>132</sup> коммуникационную стратегию ИПДО. Она включает в себя широкий спектр мероприятий, ориентированных на различные целевые группы, и предлагает ключевые послылы. Коммуникационные цели заключаются в следующем:

1. Повышать осведомленность соответствующих заинтересованных сторон и целевых аудиторий о влиянии планируемых горнодобывающих проектов, их бенефициарной собственности и поощрять активное участие общественности в процессе принятия решений.
2. Обеспечить активный доступ к информации по добывающим отраслям и решениям, связанным с управлением окружающей средой и природными ресурсами.
3. Обеспечить возможности для участия общественности в принятии решений в добывающей промышленности.
4. Повышение качества информации о внедрении ИПДО и налаживание связей со СМИ.

Веб-сайт КИПДО содержит ключевые документы, связанные с внедрением ИПДО. Отчет ИПДО за 2015-17 годы<sup>133</sup> доступен на кыргызском, русском и английском языках в печатном виде и в режиме онлайн, включая приложения в формате excel. Популярная сводная версия отчета показывает основные факты и выводы по добывающему сектору в виде диаграмм и таблиц. Популярная сводная версия отчета доступна на трех языках в формате PDF онлайн и в печатном виде. Сводные данные за 2015-2017 годы были представлены Международному Секретариату в июне 2019 года и размещены на веб-сайте КИПДО<sup>134</sup>.

<sup>132</sup> Протокол заседания НС от 24 апреля 2017-го года. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

<sup>133</sup> Отчет ИПДО за 2015-2017 года, доступный на киргизском, русском и английском языках. Доступен здесь [here](#). По состоянию на ноябрь 2019-го года.

<sup>134</sup> Вебсайт КИПДО, страница отчетов ИПДО. Доступно по ссылке здесь [here](#).

**Деятельность по распространению информации:** в июле-сентябре 2019 года Коалиция общественных организаций (ОО) провела мероприятия по распространению ИПДО<sup>135</sup> в Бишкеке и пяти добывающих регионах, а именно в Чаткале, Ала-Буке, Кочкоре, Тоне и Таласе. Местные общины, административные подразделения и компании получили последний Отчёт ИПДО, обсудили актуальные вопросы горнодобывающей промышленности, законодательство о горнодобывающей деятельности и каналы выражения озабоченностей на национальном уровне.

Местные общины поделились своими опасениями по поводу добычи полезных ископаемых и получили разъяснения относительно социальных выплат, занятости и других льгот от местных добывающих компаний. В августе-сентябре 2019 года ГКПЭН провел деятельность по распространению ИПДО в регионе Ала-Бука. В сентябре 2019 года коалиция ОО провела три пресс-брифинга для информирования СМИ о ИПДО и отчете ИПДО за 2015-2017 годы<sup>136</sup>. В результате трех брифингов для прессы, в средствах массовой информации было опубликовано 25 статей о ИПДО<sup>137</sup>. В августе-сентябре 2019 года коалиция ОО организовала конкурс средств массовой информации на лучшую публикацию, связанную с ИПДО. 27 сентября конкурсанты приняли участие в церемонии награждения с участием Председателя НС Карыбека Ибраева и Секретариата КИПДО. 16 сентября 2019 года КИПДО организовал пресс-брифинг по ИПДО и провел национальную конференцию ИПДО, чтобы представить отчет ИПДО за 2015-2017 годы и обсудить его выводы.

Заинтересованные стороны, с которыми были проведены консультации, объяснили, что ограничения финансирования в 2017-2018 годах застопорили большую часть мероприятий рабочего плана ИПДО, включая публикацию отчета ИПДО. По этой причине все мероприятия по распространению информации были проведены в июне 2019 года, после публикации отчета ИПДО за 2015-2017 годы. Представители гражданского общества пояснили, что Консорциум НПО проходит реорганизацию в 2017-2018 годах и не имеет финансирования для деятельности ИПДО, что повлияло на процесс ИПДО.

**Политика открытых данных:** в декабре 2016 года компания КИПДО опубликовала свою политику открытых данных. НС согласился публиковать данные из отчетов ИПДО в машиночитаемом формате онлайн и своевременно. НС согласился поощрять систематическое раскрытие информации о доходах и платежах на государственных и корпоративных сайтах. Эта политика не указывает, будет ли она также применяться к предыдущим отчетам ИПДО или только к новым публикациям, хотя она указывает, что открытые данные будут доступны как можно быстрее после публикации нового отчета ИПДО. В политике также отмечается, что данные будут доступны в открытом формате данных. Данные о доходах из Отчета ИПДО за 2015-2017 годы были опубликованы в интернете<sup>138</sup> в машиночитаемом формате. Кроме того, ГКПЭН публикует лицензионную информацию в формате открытых данных на правительственном портале Открытых Данных<sup>139</sup>.

<sup>135</sup>Отчеты и фотографии с мероприятий по распространению находятся на странице Консорциума ОО в Facebook. Доступно по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Средства массовой информации включают в себя: Би-би-си, Prevention.kg, Sputnik.kg, Ecostan.kg, ktrk.kg, Ekoiis.net, МКА-ТВ, Ekonmst.kg, mk.kg

<sup>138</sup> Данные отчета ИПДО за 2015-2017 годы в машиночитаемом формате. Доступны по ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь 2019-го года.

<sup>139</sup> Портал Открытых Данных Правительства Кыргызской Республики. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

## Оценка Секретариата

Международный Секретариат удовлетворен тем, что корректирующие действия в отношении публичных дебатов были выполнены, и что Кыргызская Республика добилась удовлетворительного прогресса в выполнении требования 7.1. Наблюдательный Совет позаботился о том, чтобы отчет ИПДО был понятен и доступен для широкой общественности. Гражданское общество и ГКПЭН взаимодействуют с широким кругом средств массовой информации, и в ключевых горнодобывающих регионах было организовано несколько мероприятий по распространению информации. Несмотря на ограниченные усилия по продвижению ИПДО в течение 2017-2018 годов из-за ограниченного финансирования, обширная работа, проведенная НС и гражданским обществом в 2019 году, в частности, способствовала возбуждению общественных дебатов по всей стране. НС следует согласованной политике открытых данных, публикуя отчет ИПДО в машиночитаемом формате в качестве открытого источника.

В целях укрепления процесса внедрения Кыргызской Республике рекомендуется находить новаторские пути осуществления деятельности по распространению информации, несмотря на ограниченность финансирования.

### 4.19 Корректирующее действие 19: рекомендации из Отчётов ИПДО (№7.3)

В соответствии с требованием 7.3 Наблюдательный Совет обязан принять меры по учету извлеченных уроков; выявлению, расследованию и устранению причин любых расхождений; а также рассмотреть рекомендации, вытекающие из отчетности ИПДО.

#### Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась недостаточного прогресса в выполнении этого требования. Было мало свидетельств того, что НС предпринял шаги по использованию извлеченных уроков, выявлению, расследованию и устранению причин расхождений, а также по рассмотрению рекомендаций Независимого Администратора по улучшению Отчёта ИПДО за 2013-14 годы. Протоколы заседаний НС не показали, что были проведены какие-либо обсуждения рекомендаций и уроков, извлеченных из публикации Отчёта ИПДО за 2013-2014 годы, и в Годовом отчёте о прогрессе (ГОП) не было представлено никакой оценки рекомендаций.

#### Прогресс с момента Валидации

Рабочий план КИПДО на 2017-2018 годы включает в себя деятельность (8.3) по выполнению рекомендаций Отчета ИПДО за 2013-2014 годы. Рабочий план КИПДО на 2019 год включает в себя цель (4) по подготовке к Валидации и институциональную структуру ИПДО. Существует четыре вида деятельности, связанных с выполнением рекомендаций из предыдущего Отчета ИПДО и Валидации. Протокол заседания НС<sup>140</sup> содержит детальные обсуждения корректирующих действий, рекомендаций из предыдущего отчета ИПДО и пилотного исследования осуществимости интегрирования.

<sup>140</sup> Протокол заседания Наблюдательного Совета, доступный на русском языке. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на декабрь 2019-го года.

ГОП 2019 года включает раздел о Стандарте ИПДО и Рекомендациях, которые оценивают прогресс, достигнутый в принятии корректирующих действий в 2017-2018 годах. Она включает в себя оценку работы НС, законодательные поправки, разведку и добычу, сбор доходов, распределение доходов, социальные и экономические расходы, результаты и влияние ИПДО.

В Отчёте ИПДО за 2015-2017 годы представлен обзор ответов Наблюдательного Совета на рекомендации, содержащиеся в предыдущем Отчёте ИПДО.<sup>141</sup> Большинство рекомендаций касалось процесса представления отчетности и качества данных. Для выполнения этих рекомендаций правительство включило обязательную отчетность ИПДО на ежегодной основе. В нем также приводится обоснование решения НС не выполнять некоторые рекомендации. Например, введение штрафов за непредставление отчетности и санкций в отношении государственных структур, не представляющих отчетность. Однако правительство ввело обязательную отчетность для всех добывающих компаний. В разделе 5.3 Отчёта ИПДО за 2015-2017 годы "результаты выбранных процедур"<sup>142</sup> исследуются и рассматриваются причины расхождений в отчете.

Что касается механизма рассмотрения рекомендаций, вытекающих из внедрения ИПДО, то НС использовал свои регулярные совещания для рассмотрения хода выполнения рекомендаций. Протокол заседания НС подтверждает регулярное и структурированное обсуждение рекомендаций<sup>143</sup> из отчетов ИПДО и корректирующих действий по результатам Валидации.<sup>144</sup>

#### Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия в отношении расхождений и рекомендаций, содержащихся в отчетах ИПДО, были выполнены, и что Кыргызская Республика добилась удовлетворительного прогресса в выполнении требования 7.3. Наблюдательный Совет обеспечил надлежащее выполнение рекомендаций, содержащихся в отчетности ИПДО, включая выявление, расследование и устранение причин расхождений.

В целях усиления реализации требования 7.3 Кыргызской Республике надлежит следовать рекомендациям, содержащимся в технико-экономическом обосновании упорядочения подходов внедрения, с тем чтобы обеспечить возможность систематического раскрытия информации с помощью систем государственных органов и добывающих компаний.

#### 4.20 Корректирующее действие 20: результаты и воздействие внедрения ИПДО (№7.4)

В соответствии с требованием 7.4 Наблюдательный Совет обязан рассмотреть результаты и влияние внедрения ИПДО на управление природными ресурсами. Наблюдательный Совет обязан перечислить каждую рекомендацию и соответствующие мероприятия, которые были предприняты для выполнения рекомендаций, а также уровень прогресса в выполнении каждой рекомендации в годовых отчетах о прогрессе (ГОП) (требование 7.3.a. iii). ГОП должен также включать

<sup>141</sup> Отчёт ИПДО за 2015-2017 годы, стр.172-178. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

<sup>142</sup> Ibid., стр.164-169.

<sup>143</sup> Протокол Заседания Наблюдательного Совета от 23 марта 2017-го года. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

<sup>144</sup> Протокол Заседания Наблюдательного Совета от 23 марта 2017-го года доступный по ссылке здесь [here](#) и 18 августа 2017-го года доступного по ссылке здесь [here](#) по состоянию на январь 2020-го года.

описательный отчет об действиях, направленных на усиление влияния внедрения ИПДО на управление природными ресурсами, включая любые действия по расширению детализации и сферы охвата отчетности ИПДО или по расширению взаимодействия с заинтересованными сторонами (требование 7.3.a.v).

## Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась значимого прогресса в выполнении этого требования. НС регулярно проводит обзор прогресса и результатов осуществления, в том числе публикуя годовые отчеты о прогрессе за последние два года. Хотя в этих отчетах содержался полезный краткий обзор деятельности за прошлый год, в них отсутствовала оценка воздействия и результатов этих целей. Несмотря на то, что Наблюдательный Совет отметил, что рекомендации по Валидации 2016 года будут рассмотрены в следующем Отчёте ИПДО, обсуждение рекомендаций из отчетов ИПДО не было подробно задокументировано. КИПДО было рекомендовано рассмотреть вопрос о проведении оценки воздействия с целью выявления возможностей для повышения воздействия.

## Прогресс с момента Валидации

Годовой отчет о прогрессе (ГОП), охватывающий ИПДО в 2018 году<sup>145</sup>, был одобрен Наблюдательным Советом 22 июня 2019 года и впоследствии опубликован на веб-сайте КИПДО.<sup>146</sup> ГОП доступен на русском языке.

ГОП включает в себя резюме мероприятий, проведенных в 2017-2018 годах. В нем содержится подробная информация о заседаниях НС, наращивании потенциала по вопросу бенефициарного права, разработке законодательства и подготовке Отчёта ИПДО.

**Воздействие:** что касается оценки воздействия и результатов реализации целей, то Наблюдательный Совет ежегодно рассматривает результаты и результаты реализации ИПДО в рамках годовых отчетов о ходе работы. Рабочие планы на 2017, 2018 и 2019 годы включают мероприятия по проведению обзора воздействия внедрения ИПДО. Однако ограниченное финансирование ограничивало обзор результатов и воздействия деятельности НС для подготовки ежегодных отчетов о ходе работ. ГОП 2018 года включает раздел о результатах и воздействии, который обеспечивает графический анализ выполнения рабочего плана, сильных и слабых сторон процесса и действий, которые правительство и НС должны предпринять для обеспечения влияния внедрения ИПДО. С точки зрения воздействия, правовая реформа, включающая обязательную отчетность ИПДО, бенефициарное право и прозрачность контрактов, является одним из основных достижений. Для улучшения влияния и актуальности ИПДО, ГОП предлагает внедрить ИПДО в государственные системы, обеспечить более частое межправительственное сотрудничество и расширить деятельность по распространению информации.

**Меры вслед за рекомендациями ИПДО:** что касается ответов НС на рекомендации по выверке и Валидации и прогресса, достигнутого в их выполнении, то в разделе ГОП, посвященном Стандарту и рекомендациям ИПДО, содержится подробная оценка прогресса в выполнении и поддержании соблюдения каждого требования ИПДО. Что касается шагов, предпринятых для превышения этих

<sup>145</sup> Годовой отчет Кыргызской Республики о проделанной работе за 2018 год. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на 12 ноября 2019-го года.

<sup>146</sup> Национальный вебсайт КИПДО, к которому можно получить доступ по этой ссылке здесь [here](#).

требований, то ГКПЭН инициировал законодательные поправки к Закону «О недрах», позволяющие раскрывать информацию о лицензионных соглашениях и бенефициарных владельцах. ГОП предоставляет оценку и прогресс, достигнутый в отношении принятия корректирующих действий в 2017-2018 годах. В нем перечисляются каждое из 22 исправительных мер с момента первой Валидации, соответствующие мероприятия, предпринятые для решения вопросов по каждому исправительному действию, и уровень прогресса в осуществлении каждого из них. В Отчёте ИПДО за 2015-2017 годы, подготовленном на основе материалов НС, представлен обзор ответов НС на рекомендации, содержащиеся в предыдущем Отчёте ИПДО.<sup>147</sup>

Что касается реализации Дорожной карты по бенефициарному праву, то в ГОП изложен прогресс в осуществлении раскрытия информации по бенефициарному праву и политически значимых лицах. Поправки в Закон "О недропользовании" позволяют раскрывать информацию о бенефициарных владельцах добывающих компаний при подаче заявок на получение лицензий.

**Консультации:** что касается консультаций, направленных на предоставление всем заинтересованным сторонам возможности представить отзывы о процессе ИПДО и влиянии ИПДО, то у НС было достаточно времени и возможностей для проведения консультаций с соответствующими электоратами и предоставления этих отзывов в ГОП. В ходе консультаций с заинтересованными сторонами члены НС подтвердили, что национальному секретариату было поручено подготовить первый проект ГОП и распространить его для консультаций. Члены СБ подтвердили, что они консультировались со своим электоратом по соответствующим вопросам. Протокол заседания НС от 10 июля 2019 года<sup>148</sup> подтверждает, что проект ГОП обсуждался в ходе заседания и что члены НС представили свои отзывы в письменной форме.

## Оценка Секретариата

Предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что корректирующие действия в отношении результатов и влияния внедрения ИПДО были выполнены, и что Кыргызская Республика добилась удовлетворительного прогресса в выполнении требования 7.4. Наблюдательный Совет рассматривает результаты и влияние внедрения ИПДО на регулярной основе с помощью ежегодных отчетов о прогрессе. ГОП 2018 года включает в себя краткий обзор мероприятий ИПДО, проведенных в 2017-2018 годах, оценку прогресса в выполнении каждого требования ИПДО, шаги, предпринятые для превышения требований, обзор реакции НС и прогресса, достигнутого в выполнении рекомендаций, полученных в ходе выверки данных и Валидации, а также оценку реализации дорожной карты по БП. Наблюдательному Совету была предоставлена возможность составить отзывы о процессе ИПДО и влиянии ИПДО, которое было отражено в ГОП.

Для усиления реализации требования 7.4 Кыргызской Республике рекомендуется провести исследование по оценке воздействия в соответствии с ее тремя последовательными рабочими планами ИПДО.

<sup>147</sup> Отчёт ИПДО за 2015-2017 года, стр.172-178. Доступен по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

<sup>148</sup>Заседание Наблюдательного Совета от 20 июля 2019 года. Доступно по ссылке здесь [here](#). По состоянию на январь 2020-го года.

## 5. Требования, оцененные как удовлетворительные во время первой Валидации

В ходе проведения этой оценки Международный Секретариат также рассмотрел вопрос о том, существует ли необходимость в пересмотре дополнительных требований, т. е. тех, которые были оценены как “удовлетворительный прогресс” или “сверх” в ходе первой Валидации. В частности, Секретариат рассмотрел возможный регресс в отчете ИПДО за 2015-2017 годы по требованиям, связанным с полнотой данных (требование 4.1). По мнению Секретариата, имеются данные, свидетельствующие о том, что прогресс упал ниже требуемого стандарта по требованию 4.1 и заслуживает рассмотрения Правлением ИПДО для понижения до уровня “значимого прогресса”.

### 5.1 Оценка полноты данных (№4.1)

#### Результаты первой Валидации

Первая Валидация показала, что Кыргызская Республика добилась удовлетворительного прогресса в выполнении этого требования: в соответствии с требованием 4.1 Наблюдательный Совет согласовал перечень потоков существенных доходов, согласовал пороговые значения отчетности для компаний и определил отчитывающиеся субъекты. Хотя с Независимым Администратором не было проведено консультаций по формам, ни Независимый администратор, ни другие заинтересованные стороны не выразили никакой обеспокоенности по поводу доходов, охватываемых этой формой. Некоторые государственные учреждения и компании не представляли отчетности, а правительство не раскрывало *общий* объем государственных доходов. Однако после консультаций с Независимым Администратором эти упущения оказались несущественными, и к платежам компаний можно было получить доступ в режиме онлайн с портала [www.budget.okmot.kg](http://www.budget.okmot.kg). Консультации с заинтересованными сторонами в ходе первоначальной оценки выявили необходимость модернизации используемого в настоящее время формата отчетности, перехода от бумажного формата к электронной системе.

#### Прогресс с момента Валидации

##### Систематическое раскрытие

Все налоговые и неналоговые поступления государственных органов, поступающие на единый казначейский счет, отражаются на портале «Открытый Бюджет» Министерства финансов.<sup>149</sup> Данные доступны по каждой компании (при условии наличия идентификации налогоплательщика для каждой компании-ИНН), по областям и районам, а также по правительству в целом в режиме реального времени. Кроме того, покрываются доходы и расходы Местных и Региональных Фондов Развития. Однако потоки доходов не используют стандартные коды государственного бюджета.<sup>150</sup> Ни одно из упомянутых раскрытий, по-видимому, не выделяет конкретно доходы добывающего сектора.

##### Отчётность ИПДО

<sup>149</sup> Министерство Финансов (2019), Портал «Открытый Бюджет». По состоянию на 15 октября 2019-го года. Указ.соч.

<sup>150</sup> Национальный статистический комитет (2019), «Классификации». По состоянию на 16 октября 2019-го года. Доступно на: <http://stat.kg/en/klassifikatory/>

**Порог существенности для потоков доходов:** НС включал все потоки доходов от добывающих отраслей, неявно устанавливая порог существенности, равный нулю. Потоки доходов указаны адекватно (стр. 10-11), хотя, по-видимому, не включают специальные платежи правительству, которые были обширными в 2017 году (по оценкам, 57 млн долларов США, как часть стратегического соглашения Кумтор Голд Компани с правительством, см. ниже).

**Описание существенных потоков доходов:** хотя в отчете приводится перечень всех 33 потоков доходов, включая ссылки на правовые положения, устанавливающие обязательность каждого потока доходов в Приложении 8 (стр. 189-190), в нем содержится подробное описание 16 из 33 потоков материальных доходов (стр. 35-41).

Однако в рамках Стратегического Соглашения, заключенного в 2017 году, были зафиксированы значительные выплаты со стороны "Кумтор Голд Компани" и "Центerra Инк" (стр. 109-111). Эти платежи перечислены в отчете ИПДО как две отдельные сделки на сумму 57 млн долларов США (стр. 110-111) или 3 924 млн сомов.<sup>151</sup> Эти платежи были сделаны в два отдельных фонда, управляемых правительством, а именно Фонд развития природы и Фонд поддержки онкологической службы (стр. 111). Ни один из этих фондов, ни их отраслевые министерства не были определены в качестве отчитывающихся субъектов, и поэтому в отчете содержится недостаточно информации для подтверждения функций фондов или характера платежей. Неясно, принимают ли во внимание заинтересованные стороны или НС, платежи, которые должны быть сделаны правительству, или же это другие формы платежей, такие как социальные отчисления или гарантийные фонды типа облигаций для покрытия расходов на реабилитацию. Наконец, неясно, считались ли эти выплаты существенными и поэтому подлежали ли они выверке. Заинтересованные стороны, с которыми проводились консультации, не высказывали опасений относительно достоверности этих данных. Публичная доступность аудированной финансовой отчетности Centerra Gold Inc помогла подтвердить существование этих платежей. Однако неясно, существует ли раскрытие информации на стороне правительства и носит ли оно полный характер (см. полное раскрытие информации правительством ниже).

**Порог существенности для компаний:** Постановлением Правительства № 317 от 8 декабря 2010 года был установлен порог для отбора компаний в размере 1 млн долларов США в общей сумме платежей правительству ежегодно, которому НС продолжал следовать в Отчете ИПДО за 2015-2017 годы.<sup>152</sup>

**Существенные компании:** НС отобрал 14 добывающих компаний, указанных в таблице 4.2.4а (стр. 45). 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. На самом деле, этот платеж сам по себе, по-видимому, не рассматривается как часть полной правительственной информации за 2015 год, поскольку общая сумма премиальных выплат в 2015 году составила 28,2 млн долларов США (2 141 млн сомов). 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

<sup>151</sup>Рассчитано с использованием указанного обменного курса сводных данных за 2017 год: 68,8395 сомов к 1 доллару США.

<sup>152</sup> ИПДО Кыргызстана (2018), "протокол заседания наблюдательного совета от 20 марта 2018 года". Указ. Соч.



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.

ИПДО Кыргызстана предоставляет данные, используемые для выбора компаний в режиме онлайн<sup>153</sup>, 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. По меньшей мере десять компаний<sup>154</sup> в данных, использованных для отбора компаний в 2017 году, произвели платежи правительству, превышающие порог существенности в размере 1 млн долларов США<sup>155</sup>, но не были включены в объем отчетности ИПДО. Некоторые компании, по-видимому, не работают в сфере разведки и добычи добывающего сектора, поскольку некоторые названия компаний предполагают, что они работают в табачном, аэропортовом и других не добывающих секторах, хотя это не было независимо подтверждено. Консультации с заинтересованными сторонами показали, что эти данные включают все компании, имеющие права на недропользование, хотя недостаточно ясно, считаются ли все эти компании добывающими компаниями, и что не было никакой другой документации, позволяющей предположить причины их исключения. Таким образом, отсутствует достаточная общедоступная информация для выяснения причин или обоснования исключения некоторых компаний, имевших лицензии на добычу полезных ископаемых и производивших существенные платежи правительству в рассматриваемый период.

**Отчётность существенных компаний:** все 14 компаний, отобранных для выверки, представлены в таблице 3.1.22.b (стр.12-13). В отчёте подтверждается, что все компании представили формы отчётности за рассматриваемые три года.

**Существенные государственные учреждения:** НС решил, что все соответствующие государственные учреждения в соответствии с Постановлением Правительства № 317 считаются существенными. Таким образом, было отобрано восемь центральных государственных образований и 14 единиц местного самоуправления (стр. 13).

**Отчётность правительства:** НА комментирует расхождения, указывая на то, что государственные структуры допустили несколько ошибок при заполнении своих форм отчетности. В отчёте указывается, что 10 районных администраций не представили запрошенных данных (стр. 150). Соответствующие субъекты четко определены в отчёте, включая величину их совокупных доходов, но не разукрупнённых по не представляющим отчетности государственным субъектам.

Кроме того, в том же разделе указывается, что данные не были представлены ни Государственной Инспекцией по Экологической и Технической Безопасности, ни Государственной Регистрационной Службой (стр. 149-150). Далее в отчете уточняется, что даже в тех случаях, когда государственные органы представляли данные, было допущено несколько ошибок, которые привели к возникновению расхождений (стр. 164-166). В дополнение к выверке данных правительства и компаний, НА также сравнил некоторые данные из портала «Открытый бюджет» с отчетностью

<sup>153</sup> ИПДО Кыргызстана (2018), "Список недропользователей 2015-17 ИПДО". По состоянию на 13 декабря 2019-го года. Доступно на: <https://drive.google.com/file/d/1hysVG3Cne9gD15Xl0dRj2Gqxd5U5HlPq/>

<sup>154</sup> К таким компаниям относятся ООО "ТОП-Найт" (табачные изделия), ООО "Чжонда Чайна Петрол Компани", ОАО "Национальная электрическая сеть Кыргызстана", ОАО "Международный аэропорт Манас", ООО "Газпром Кыргызстан", ОАО "Арпа", производственно-эксплуатационное управление "Бишкекводоканал", Кыргызский Национальный Университет имени Жусупа Баласагына, Национальный банк Кыргызской Республики и "Газпромнефть-Аэро Кыргызстан".

<sup>155</sup> Рассчитано с использованием обменного курса, указанного в Сводных Данных за 2017 год; 68,8395 сомов к 1 доллару США.

компаний по ИПДО, сделав вывод о том, что расхождения практически отсутствуют (стр. 166-169). Наконец, расследование случаев непредставления отчетности Государственной Инспекцией по Экологической и Технической Безопасности позднее показало, что агентство не несет ответственности за сбор платежей (это входит в компетенцию ГКПЭН, а это означает, что отсутствие его отчетности не повлияло на полноту выверки (стр. 151, 177).

**Расхождения:** в ходе выверки были выявлены значительные первоначальные расхождения, хотя окончательные неразрешенные расхождения составили лишь 0,49% от общего объема выверенных государственных доходов от добычи полезных ископаемых (стр. 5). Однако первоначальные расхождения составили 2,85 млрд сомов, или около 20% от общего объема выверенных доходов правительства. Кроме того, первоначально сообщенные доходы и платежи как от государственных структур, так и от компаний были более чем в два раза выше стоимости окончательных выверенных данных (стр. 5). Корректировки к данным, представленным правительством, составили в 2017 году 15,9 млрд сомов (даже больше, чем в предыдущие отчетные годы), превысив итоговые выверенные доходы. Причинами этих расхождений были главным образом (i) неверные вводимые единицы, т. е. суммы, представленные в виде сомов, фактически выражались в тысячах сомов; (ii) неверное обозначение типов платежей; и (iii) данные, сообщаемые компаниями, которые не были подтверждены соответствующими данными, сообщаемыми правительствами (стр. 150-151). Большая часть различий, по крайней мере за 2017 год, была обусловлена искажениями данных Государственного Агентства Охраны Окружающей Среды и Лесного Хозяйства (таблицы 5.2 g-5.2 i, стр. 161-163).

**Полное раскрытие данных правительством:** хотя в рамках выверки были определены 33 потока доходов, полное раскрытие правительством информации о доходах всех добывающих компаний, по-видимому, не было обеспечено в полном объеме. В дополнение к вопросам, раскрытым выше в разделе существенных компаний, некоторые цифры могут представлять собой полное раскрытие информации правительством в рамках отчетности ИПДО. 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 год<sup>156</sup> указывают на общий объем государственных доходов от добывающего сектора в размере 17 316 млн. сомов<sup>157</sup>.
- **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 сомов<sup>158</sup>.

Наконец, ни отчёт ИПДО, ни сводные данные в достаточной мере не проясняют, были ли специальные платежи ЗАО "Кумтор Голд Компани" и Centerra Gold Inc в результате их

<sup>156</sup> ИПДО (2019), "Сводные данные Кыргызской Республики за 2017 год". Указ. Соч.

<sup>157</sup> 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.

<sup>158</sup> ИПДО Кыргызстана (2018), "Список недропользователей 2015-17 ИПДО". Указ. Соч.

Стратегического Соглашения с Правительством Кыргызской Республики признаны платежами правительству и включены ли они в какую-либо из этих оценок.

Представители одной из ключевых государственных структур, с которыми проводились консультации, подтвердили, что информация о полном раскрытии правительством налоговых и неналоговых доходов, в том числе от компаний, не входящих в сферу выверки, регулярно собиралась по состоянию на январь 2018 года, но также указали, что полное раскрытие правительством информации не было удовлетворено за периоды, охватываемые Отчётом ИПДО за 2015-2017 годы. В ходе консультаций с НА было заявлено, что представление сводных данных за 2017 год является наиболее близкой оценкой полного раскрытия правительством доходов от добычи полезных ископаемых.

### 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. Отчет ИПДО за 2015-2017 годы включает определение Наблюдательным Советом пороговых значений существенности для потоков доходов и компаний, подлежащих включению в выверку. 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. В отчёте называются государственные структуры, которые не отчитались, и величина их доходов в добывающем секторе указывается относительно выверенных доходов. В отчёте действительно дается оценка полноты выверенных финансовых данных. Полное одностороннее раскрытие правительством существенных доходов, в том числе от несущественных компаний, не было достаточно четко разъяснено в отчетности ИПДО за 2015-2017 годы. В свете отсутствия ясности в отношении выбора существенных компаний и несоответствий в раскрытии полной государственной односторонней информации о доходах от добычи полезных ископаемых, предварительная оценка Международного Секретариата заключается в том, что Кыргызская Республика не подтвердила полноту выверки.

В соответствии с требованием 4.1 Кыргызская Республика должна позаботиться о том, чтобы решения о существенности в отношении выбора компаний в будущей отчетности ИПДО, обеспечивали включение в сферу выверки всех компаний, производящих существенные платежи правительству. Необходимо приложить усилия для представления точных и четких данных о полном одностороннем раскрытии правительством доходов от добычи полезных ископаемых в расчете на каждый поток дохода, включенный в сферу охвата выверки. Кыргызская Республика, возможно, пожелает обеспечить полное публичное раскрытие правительством доходов от добычи полезных ископаемых через существующие государственные системы, такие как портал «Открытый бюджет».

## 6. Заключение

Рассмотрев шаги, предпринятые Кыргызской Республикой для реализации двадцати корректирующих действий, запрошенных Правлением ИПДО на момент начала её второй Валидации (2 октября 2019 года), можно обоснованно заключить, что двенадцать из двадцати корректирующих действий были полностью выполнены, и что Кыргызская Республика достигла удовлетворительного прогресса в выполнении соответствующих требований с учетом рассмотрения Международным Правлением ИПДО изменений, связанных с требованиями 1.4 и 3.3, которые имели место после начала Валидации. Кроме того, согласно оценке Секретариата, в отношении требования 4.1, предписывающего полноту раскрытия информации, произошел регресс. Остающиеся пробелы касаются участия правительства (требование 1.1), предоставления лицензий (требование 2.2), реестра лицензий (требование 2.3), участия государства (требование 2.6), данных по добыче (требование 3.2), полноты данных (требование 4.1), операций ГП (требование 4.5), прямых субнациональных платежей (требование 4.6) и субнациональных переводов средств (требование 5.2).

## Приложения

### Приложения А: Обзор государственного кредитования и государственных предприятий

Компания	Период	Общая сумма отраженных долговых обязательств (сом)	Остаток на конец периода (сом)	Потенциальный размер сделок (сом)
ОАО "Кыргызалтын"*	2014-2019	64,389,788	-	64,389,788
Кыргызкомур ГП	2014-2017	65,000,000	39,000,000	26,000,000
ОАО Сулюктакомур **	2006-2017	17,780,000	24,500,000	-
<b>Общий итог</b>		<b>147,169,788</b>	<b>63,500,000</b>	<b>83,669,788</b>

Расчеты Секретариата ИПДО основаны на отчете ИПДО Кыргызской Республики за 2015-2017 гг., англоязычная версия, стр. 76-78.

\* Долговые обязательства в долларах США были конвертированы в сомы по обменному курсу 68,8395 сомов к 1 доллару США.

















































\*\* Долговой баланс ОАО "Сулюктакомур" может свидетельствовать о том, что компания также получила дополнительную финансовую поддержку.

Приложение Б: График посещаемости Наблюдательного Совета

ИПДО Кыргызстан - график  
посещаемости заседаний МГЭС

Заседание МГЭС	25 августа 2016	15 декабря 2016	23 марта 2017	24 апреля 2017	18 августа 2017	18 декабря 2017	20 марта 2018	12 июля 2018	25 декабря 2018	25 марта 2019	27 мая 2019	7 июня 2019	10 июля 2019	14 октября 2019	Не посещал	Посещал	Не являлся членом МГЭС в то время
Правительство																	
Депутат Жогорку Кенеша Э.Байбакпаев															2	3	9
Председатель МГЭС/Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования															0	14	
Министерство финансов															8	6	
Национальный статистический комитет															1	13	
Государственная фискальная служба															1	13	
Государственная таможенная служба															5	9	
Министерство экономики															3	2	9
Государственное агентство по делам															5	0	9



Манас Ресурсес (МДС)																									6	1	7
Кыргызалтын (МДС)																									2	0	12



## Приложение С: Сравнение данных по добыче (данные только за 2017 год)

Сырьевой Товар	Единица	Таблица 4.7.1b*	Приложение 9 **	Данные после начала ***
<b>Золото, объём</b>	кг	17,766 (+ 6,456,000 tonnes of ore)	22,265	16,431.37
<b>Золото, стоимость</b>	Миллион, сом	118,687	Не предоставлено	Не предоставлено
<b>Серебро, объём</b>	Тонна	Не предоставлено	9.94	22.54
<b>Серебро, стоимость</b>	Миллион, сом	Не предоставлено	Не предоставлено	Не предоставлено
<b>Ртуть, объём</b>	Тонна	Не предоставлено	Не предоставлено	0
<b>Ртуть, стоимость</b>	Миллион, сом	Не предоставлено	Не предоставлено	Не предоставлено
<b>Медь, объём</b>	Тонна	Не предоставлено	8,351	8,790
<b>Медь, стоимость</b>	Миллион, сом	Не предоставлено	Не предоставлено	Не предоставлено
<b>Железо, объём</b>	Тонна	Не предоставлено	0	755
<b>Железо, стоимость</b>	Миллион, сом	Не предоставлено	Не предоставлено	Не предоставлено
<b>Уголь, объём</b>	Тысяч тонн	1,927	0	Не предоставлено
<b>Уголь, стоимость</b>	Миллион, сом	2,269	Не предоставлено	Не предоставлено
<b>Сурьма, объём</b>	Тонна	Не предоставлено	Не предоставлено	263,968
<b>Сурьма, стоимость</b>	Миллион, сом	Не предоставлено	Не предоставлено	Не предоставлено

Расчеты Секретариата ИПДО основаны на отчете ИПДО Кыргызской Республики за 2015-2017 годы, английская версия, страницы 121, 191-192. В сочетании с дополнительными данными, опубликованными по ссылке здесь [here](#).

\* Общий охват, за исключением данных по золоту и углю, которые охватывают существенные компании в соответствии с отчетом.

\*\* Покрытие только существенных компаний, согласно отчету.

\*\*\* Отсутствие описания масштаба или охвата, хотя оно упоминалось в ходе консультаций с заинтересованными сторонами.