

ОЦЕНКА РАМОЧНОЙ ПОЛИТИКИ МПФ В ОБЛАСТИ ГОРНОГО ДЕЛА

Кыргызская Республика

Сентябрь 2018 г.



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development

Международный институт устойчивого развития (IISD) является независимым аналитическим центром, поддерживающим применение сбалансированных методов для решения проблем 21 века. Наша миссия — поспособствовать развитию человеческого потенциала и экологической устойчивости. Для этого мы проводим исследования, анализируем и подготавливаем обучающие продукты, которые поддерживают выработку устойчивых политик. Благодаря тому, что мы видим более широкую картину, мы можем устранить основные причины некоторых наиболее крупных проблем, стоящих перед нашей планетой сегодня: нарушение природного комплекса, социальная изоляция, несправедливые законы и экономические правила, меняющийся климат. Персонал IISD, насчитывающий более 120 человек, а также свыше 50 партнеров и 100 консультантов, включает специалистов из различных отраслей науки со всего мира. Деятельность нашей организации оказывает влияние почти на 100 стран. Совмещая научный и стратегический подход, IISD предлагает готовые к применению знания.

IISD зарегистрирован в Канаде как благотворительная организация и имеет статус 501(c)(3) в Соединенных Штатах. Основную оперативную поддержку IISD обеспечивает провинция Манитоба, а финансирование проектов происходит за счет государственных ресурсов внутри и за пределами Канады, агентств Организации Объединенных Наций, фондов, частного сектора и физических лиц.



МПФ — это членская организация, которая предоставляет национальным правительствам возможность коллективно работать для достижения устойчивых целей в области горного дела. Форум занимается вопросами оптимизации прибылей от добычи полезных ископаемых в целях сокращения бедности, обеспечения всестороннего роста, социального развития и охраны окружающей среды.

МПФ также представляет собой уникальную площадку для глобального диалога между правительствами 55 стран-участниц, горнодобывающими компаниями, отраслевыми ассоциациями и гражданским обществом. Выполнение функций секретариата обеспечивается за счет Международного института устойчивого развития, который управляет повседневной деятельностью МПФ и обеспечивает материально-техническую, административную и стратегическую поддержку его деятельности.

Эта программа осуществляется при финансовой поддержке правительства Канады, предоставляемой через Министерство глобальных отношений.



ШТАБ-КВАРТИРА

Ломбард Авеню 111
Офис 325
Виннипег, Манитоба
Канада R3B 0T4

IISD.org
[@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)

МПФ/IISD ОФИС В ОТТАВЕ

Лорье Авеню Вест 220
Офис 1100
Оттава, Онтарио
Канада R3B 0T4

IGFMining.org
[@IGFMining](https://twitter.com/IGFMining)

Оценка рамочной политики МПФ в области горного дела: Кыргызская Республика

Сентябрь 2018 г.

Авторы методологии: Криси Дисней Брукнер и Люк Даниелсон

Авторы отчета: Пол Лоуренс, Алтынай Сыдыкова, Асель Доолоткельдиева, Мэтью Блисс

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ССЫЛКА:

Межправительственный форум по горному делу, минералам, металлам и устойчивому развитию (МПФ). (2018 г.)
Оценка рамочной политики МПФ в области горного дела: Кыргызская Республика. Виннипег: IISD.



О СЕРИИ ОТЧЕТОВ ОЦЕНКИ РПГД

Межправительственный форум по горному делу, минералам, металлам и устойчивому развитию (МПФ) при поддержке правительства Канады работает с государствами-участниками, чтобы помочь им внедрить практику, согласующуюся с Рамочной политикой по горному делу (РПГД) МПФ. Первые оценки были проведены в 2014 году в Доминиканской Республике, на Мадагаскаре и в Уганде. Основываясь на успехе этих изначальных оценок, МПФ будет проводить три или четыре оценки каждый год согласно запросам участников.

Сам процесс оценки РПГД состоит из двух основных этапов. Во-первых, группа оценки РПГД анализирует соответствующие национальные, региональные и международные законы, политику, конвенции и административные положения для управления и развития горнодобывающей промышленности по шести направлениям РПГД: правовая и политическая среда, оптимизация финансовой выгоды, оптимизация социально-экономической выгоды, регулирование природопользования, закрытие рудников и последующие мероприятия, кустарная и артельная добыча (КАД). Эта работа проводится посредством как камеральных, так и полевых исследований с участием различных заинтересованных сторон. Оценка выявляет ключевые сильные и слабые стороны, а также пробелы в законодательстве и политиках государства в области горного дела в сравнении с передовой международной практикой, изложенной в РПГД, которая помогает определить готовность государства-участника к реализации РПГД посредством существующих государственных мер. Основываясь на результатах такой оценки, второй этап проекта предполагает сотрудничество с государством-участником при разработке программы наращивания потенциала и технической поддержки, которая направлена на работу с основными недостатками и пробелами для того, чтобы усиленные возможности и расширенное понимание смогли улучшить национальное законодательство и политики, тем самым оптимизируя вклад горнодобывающего сектора в устойчивое развитие.

В данном отчете представлена оценка Кыргызской Республики для достижения следующих целей: оказание помощи правительству в его усилиях по реализации РПГД; информирование об усилиях по наращиванию потенциала; отслеживание прогресса с течением времени. Авторы выражают благодарность своим коллегам из Кыргызской Республики, в частности из Государственного комитета по промышленности, энергетике и недропользованию Кыргызской Республики (ГКПЭН), за помощь и поддержку в рамках данного проекта. Выражаем особую благодарность всем заинтересованным лицам, которые уделили свое время, поделились видением ситуации и радушно приняли нас во время пребывания в Кыргызской Республике.



КРАТКАЯ ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

В данном отчете представлена оценка готовности и потенциала Кыргызской Республики по реализации Рамочной политики в области горного дела (РПГД) Межправительственного форума по горному делу, минералам, металлам и устойчивому развитию (МПФ).

Оценка включала в себя расширенные камеральные исследования и тщательный обзор национального законодательства, касающегося добычи полезных ископаемых, а также анализ информации от многочисленных правительственных учреждений, выполняющих надзор и несущих ответственность за горнодобывающий сектор. Кроме того, с 23 апреля по 1 мая 2018 года был проведен визит в страну, который включал посещение участка действующего рудника и объектов ОсОО «Алтынкен», расположенного в Кеминском районе Чуйской области. В ходе визита было проведено 30 встреч с различными правительственными организациями, организациями гражданского общества и частного сектора. Этап оценки проекта завершился подготовкой данного отчета.

Группа по оценке определила следующие **основные сильные стороны** законов и политик, касающихся горнодобывающей промышленности в Кыргызской Республике:

- Нормативы и стандарты в горнодобывающей отрасли пересматриваются и обновляются с учетом получения новых знаний и передовой практики. Ключевые законы, в том числе Закон КР «О недрах», регулярно обновлялись для устранения пробелов, связанных с отсутствием прозрачности в ходе прямых переговоров, раскрытия информации об основных собственниках и упрощения выдачи лицензий на основные природные ресурсы. Другие основные законы и кодексы также довольно актуальны и часто обновляются. Однако частые поправки к бюджетному кодексу вызывают озабоченность у горнодобывающих компаний.
- Налоговый кодекс устанавливает благоприятный налоговый режим для горнодобывающих компаний. Доходы генерируются за счет сочетания различных методов (налогов, роялти, лицензионных сборов, комиссии, акционерного капитала), налоговые ставки для которых считаются приемлемыми.
- Социально-экономическое планирование требуется согласно Закону КР «О недрах» в рамках «социального пакета». Из-за конфликтов между местными жителями и горнодобывающими компаниями Законом КР «О недрах» были введены требования к обеспечению социального пакета как способ продемонстрировать преимущества соседним сообществам.
- Были выявлены унаследованные с советского периода проблемы. Правительство работает над смягчением негативных последствий. Министерство чрезвычайных ситуаций при поддержке международных организаций стремилось решить унаследованные проблемы, связанные с ураном.
- Власти осознают важность мероприятий после закрытия рудников. Все опрошенные заинтересованные стороны признают важность планов закрытия не только как средств защиты окружающей среды, но и как средств повышения доверия общественности.
- Старатели, занимающиеся кустарной и артельной добычей, могут работать путем приобретения недорогих и доступных индивидуальных патентов. Существует система поддержки кустарной добычи, и хотя сектор небольшой (рост не наблюдается), он обеспечивает средства к существованию примерно 5 500 людям.

Группа по оценке определила следующие **основные слабые стороны** законов и политик, касающихся горнодобывающей промышленности в Кыргызской Республике:

- Технические инструкции устарели (поскольку многие стандарты и нормативы основаны на советских документах типа Госстандарт, или ГОСТ) и нуждаются в пересмотре с учетом передового опыта. К ним относятся многочисленные геологические инструкции для составления и оценки технических



проектов и планов горных работ, положения о промышленности, проверке эксплуатационной безопасности минеральных ресурсов, руководства по закрытию рудников и другие отраслевые инструкции (промышленная и экологическая безопасность, безопасность минеральных ресурсов, мероприятия по закрытию и после закрытия рудника).

- Налоговый режим не поддается прогнозированию. Компании жаловались на продолжительное увеличение налоговых ставок и количества налогов, введенных с 2012 года, и были обеспокоены бессодержательностью объяснений относительно управления налоговой системой. Это способствует возникновению неопределенности и возможных рисков коррупции.
- Комплексные экологические и социально-экономические оценки не получили широкого признания. Обзор оценок воздействия указывает на наличие пробела в понимании связей между окружающей средой и социальными аспектами добычи полезных ископаемых.
- Природоохранное законодательство может ввести в заблуждение компании из-за имеющихся противоречий в законах и непостоянного характера применения стандартов.
- Действующее законодательство не содержит положений, непосредственно касающихся вопросов закрытия рудников. Номинально законодательная база включает вопросы рекультивации, но большая часть текста касается восстановления земель и территории, оставляя без внимания ответственное управление определенной добычной инфраструктурой, такой как хвостохранилища и отвалы породы.
- Деятельность КАД плохо регулируется на законодательном уровне. В целом деятельность КАД регулируется не централизованно и находится в ведении местных властей.

ТАБЛИЦА ES1. ОСНОВНЫЕ СИЛЬНЫЕ И СЛАБЫЕ СТОРОНЫ КАЖДОГО АСПЕКТА РПГД

| ТЕМА РПГД | УРОВЕНЬ ПРОГРЕССА ПО ЧАСТИ СТАНДАРТОВ РПГД | СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ | ПРОБЕЛЫ |
|--------------------------------|--|--|---|
| Правовая и политическая основа | СРЕДНИЙ | <ul style="list-style-type: none"> • Геологическая информация доступна для общественности за разумную плату. Любое заинтересованное лицо может получить твердые копии геологических отчетов в офисе Государственного геологического фонда в Бишкеке в соответствии с Положением о порядке и условиях предоставления геологических информационных ресурсов для использования. • Нормативы и стандарты в горнодобывающей отрасли пересматриваются и обновляются с учетом получения новых знаний и передовой практики. • Процесс выдачи разрешений должен быть своевременным, прозрачным, недвусмысленным и последовательным. Тендеры, аукционы и заседания Комитета по лицензированию открыты для общественности. | <ul style="list-style-type: none"> • Взаимодействие с сообществами и другими заинтересованными сторонами в процессе оценки и планирования проводится непоследовательно. • Процедуры выдачи лицензий трудно предсказуемы. Выдача часто занимает больше времени, чем ожидалось. • Технические инструкции устарели, поскольку многие из них основаны на советских документах, и нуждаются в пересмотре с учетом передового опыта. • Законодательные и политические процессы протекают слишком медленно, что порождает неопределенность. Отсутствие долгосрочной политики и стратегического видения процесса формирования политики приводит к принятию ситуативных, реактивных законов, несоответствующих передовой международной практике. |



| ТЕМА РПГД | УРОВЕНЬ ПРОГРЕССА ПО ЧАСТИ СТАНДАРТОВ РПГД | СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ | ПРОБЕЛЫ |
|--|--|--|---|
| Оптимизация финансовой выгоды | Средний | <ul style="list-style-type: none"> • Налоговый кодекс устанавливает благоприятный налоговый режим для горнодобывающих компаний. Доходы генерируются за счет сочетания различных методов, налоговые ставки считаются справедливыми. • Схемы получения доходов позволяют перераспределять доходы от добычи в местные бюджеты. • Предоставляются открытые и прозрачные данные о потоке налоговых платежей и роялти. Открытый бюджетный портал публикует информацию о выплатах всех юридических лиц в государственный бюджет. | <ul style="list-style-type: none"> • Способность правительства рассчитывать и управлять налоговым режимом ограничивается значительным количеством налогов и сборов, подлежащих уплате правительству, которые не регулируются общим налоговым режимом. • Налоговый режим непредсказуем, а частный сектор обеспокоен увеличением как налоговых ставок, так и количества налогов, введенных с 2012 года. Существует также беспокойство по поводу непрозрачного управления налоговой системой. Это способствует возникновению неопределенности и возможных рисков коррупции. • Отсутствуют четкие связи между национальными стратегиями и законодательством. Несмотря на усилия по улучшению налогового режима, многочисленные поправки были внесены без должного обсуждения с заинтересованными сторонами. • Необходимо улучшить государственную политику в отношении регулярных проверок, а также управления государственными предприятиями и бюджетными средствами. • Четкая схема для уменьшения волатильности цен на сырьевые товары отсутствует. |
| Оптимизация социально-экономической выгоды | Средний | <ul style="list-style-type: none"> • Важность социально-экономических вопросов признается всеми заинтересованными сторонами. • Социально-экономическая оценка частично интегрирована в процесс оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). • Социально-экономическое планирование требуется согласно Закону КР "О недрах" в рамках «социального пакета». • Фонды регионального развития сосредоточены на развитии местной инфраструктуры. | <ul style="list-style-type: none"> • Концепция комплексных экологических и социально-экономических оценок не получила широкого признания. • В рамках ОВОС не требуется разработка планов или мер по смягчению социально-экономических последствий. • Требования к «социальному пакету» четко не обозначены. • Локальное содержание стратегий недоработано. |



| ТЕМА РПГД | УРОВЕНЬ ПРОГРЕССА ПО ЧАСТИ СТАНДАРТОВ РПГД | СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ | ПРОБЕЛЫ |
|--|--|---|---|
| Управление природоохранной деятельностью | Средний | <ul style="list-style-type: none"> • Действующее законодательство охватывает основные аспекты, касающиеся водных ресурсов, управления отходами, биоразнообразия и готовности к чрезвычайным ситуациям. • В рамках законодательства предусмотрены требования по разработке ОВОС, включая требования о разработке мер по смягчению неблагоприятных последствий. • Власти хорошо осведомлены о важности мероприятий по охране и рациональному использованию окружающей среды, включая аспекты готовности к чрезвычайным ситуациям, которые контролируются на регулярной основе. Законодательство в области охраны окружающей среды и органы, которым поручен контроль реализации требований, демонстрируют серьезное отношение к проблеме экологических последствий горных работ. | <ul style="list-style-type: none"> • Природоохранное законодательство может ввести в заблуждение компании из-за имеющихся противоречий в законах и непостоянного характера применения стандартов. • Законодательство в части мониторинга состояния окружающей среды устарело, что вызывает проблемы у регулирующих органов и приводит к необходимости в обучении по конкретным отраслям промышленности. • Доказательство того, что компании проводят мониторинг своей деятельности, отсутствует. Кроме того, в существующем законодательстве не прописаны подробные инструкции по предоставлению отчетности. |
| Мероприятия после закрытия рудников | Низкий уровень | <ul style="list-style-type: none"> • Закон о недрах относит работы по закрытию рудника к документации стадии «Проект». • В широком понимании, планы закрытия являются официальной частью процесса экспертизы. • Были выявлены унаследованные проблемы. Правительство работает над смягчением негативных последствий. | <ul style="list-style-type: none"> • Действующее законодательство не содержит положений, непосредственно касающихся вопросов закрытия рудников. • Небольшой опыт мониторинга закрытия рудников и мероприятий после закрытия. • Существует неопределенность в плане внедрения процедур финансового обеспечения. |
| Кустарная и артельная добыча | Низкий уровень | <ul style="list-style-type: none"> • Предприятия КАД могут работать за счет приобретения недорогих и доступных индивидуальных разрешений. | <ul style="list-style-type: none"> • Деятельность КАД недостаточно регулируется на законодательном уровне. • Вопросы экологического и социального воздействия от деятельности КАД, а также риски для здоровья и безопасности не рассматриваются в законодательстве. • Сбор доходов для бюджета по сектору проводится на недостаточном уровне. • В действующем законодательстве не указаны условия для детского труда или роль женщин в этом секторе. |



ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|-----------|
| ВВЕДЕНИЕ | 1 |
| МЕТОДОЛОГИЯ | 2 |
| КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА: НАЦИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ | 3 |
| Экономический контекст..... | 5 |
| Гендерный контекст | 6 |
| Контекст окружающей среды и климата..... | 7 |
| КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА: КОНТЕКСТ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ | 9 |
| КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА: КЛЮЧЕВЫЕ ЗАКОНЫ И ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ГОРНОГО ДЕЛА | 11 |
| Ключевые институты..... | 11 |
| Национальные законы и политика..... | 12 |
| Международные обязательства | 13 |
| ОЦЕНКА: КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА И РАМОЧНАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ГОРНОГО ДЕЛА | 15 |
| Правовая и стратегическая основа..... | 15 |
| Оптимизация финансовой выгоды | 20 |
| Оптимизация социально-экономической выгоды..... | 26 |
| Регулирование природопользования..... | 31 |
| Мероприятия после закрытия рудников..... | 35 |
| Кустарная (артельная) добыча | 38 |
| РЕКОМЕНДАЦИИ | 40 |
| Приоритетная область 1: Оптимизация социально-экономической выгоды..... | 40 |
| Приоритетная область 2: Мероприятия после закрытия рудников..... | 41 |
| ССЫЛКИ | 42 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ: ПЕРЕЧЕНЬ РАССМОТРЕННЫХ ЗАКОНОВ И ПОЛИТИК | 45 |
| СПИСОК ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН, УЧАСТВОВАВШИХ В КОНСУЛЬТАЦИЯХ | 48 |
| Государственные министерства, департаменты и ведомства | 48 |
| Частный сектор..... | 48 |
| Гражданское общество | 48 |



СОКРАЩЕНИЯ

| | |
|---------------------------|--|
| ЭССН | Эффективная средняя ставка налога |
| КАД | Кустарная и артельная добыча |
| ЕБРР | Европейский банк реконструкции и развития |
| ОВОС | Оценка воздействия на окружающую среду |
| ИПДО | Инициатива прозрачности в добывающих отраслях |
| ФАРО | Финансовый анализ ресурсных отраслей |
| GIZ | Германское общество по международному сотрудничеству |
| ВНД | Валовой национальный доход |
| ГОСТ | Государственный стандарт |
| ICMM | Международный совет по делам горнодобывающей и металлургической промышленности |
| МФК | Международная финансовая корпорация |
| МОТ | Международная организация труда |
| JORC | Объединенный комитет по запасам руды |
| РПГД | Рамочная политика в области горного дела |
| НПО | Неправительственная организация |
| NRGI | Институт управления природными ресурсами |
| ОБСЕ | Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе |
| СПР | Соглашения о разделе продукции |
| ГАООСЛХ | Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству |
| ГКПЭН | Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования |
| Госэкотехинспекция | Государственная инспекция по экологической и технической безопасности |
| ПРООН | Программа развития организации объединенных наций |



ВВЕДЕНИЕ

Горная промышленность уже давно является центральным элементом экономики Кыргызской Республики. Золото имеет огромное значение: на одно лишь крупное месторождение золота на востоке страны (Кумтор) приходится почти 10 процентов ВВП страны (Всемирный банк, 2018 год). В то время как добыча полезных ископаемых представляет значительные возможности для роста и развития, правительство Кыргызстана, гражданское общество и частный сектор понимают, что новые проекты в области добычи должны учитывать экологические и социальные последствия, зачастую связанные с их деятельностью. Если сектор продолжит вносить свой вклад в развитие страны, необходима сильная правовая и политическая основа, которая позволит максимально повысить выгоды для государства и общества, основа, которая поспособствует развитию горнодобывающей промышленности и, в тоже время, станет поддержкой для внедрения высоких экологических и социальных стандартов.

По запросу Правительства Кыргызской Республики и в сотрудничестве с Государственным комитетом промышленности, энергетики и недропользования (ГКПЭН), Межправительственный форум по горному делу, минералам, металлам и устойчивому развитию (МПФ) провел анализ законов и политики в горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики, используя в качестве руководства для оценки передовую практику, изложенную в своей Рамочной политике в области горного дела (РПГД). Оценка была сосредоточена на шести тематических направлениях РПГД: правовая и политическая среда, оптимизация финансовой выгоды, оптимизация социально-экономической выгоды, регулирование природопользования, закрытие рудников и последующие мероприятия, кустарная и артельная добыча (КАД).

В данном отчете об оценке представлены результаты этого анализа. В первую очередь, в нем рассматриваются такие аспекты, как развитие, добыча полезных ископаемых и законодательная база Кыргызской Республики. Затем, прежде чем будут даны рекомендации для дальнейшего наращивания потенциала и реформирования, в отчете подчеркиваются ключевые сильные стороны и пробелы в политике и законодательстве в области добычи полезных ископаемых по всем шести тематическим областям РПГД.



МЕТОДОЛОГИЯ

Данная оценка проводилась с декабря 2017 года по май 2018 года. Она содержит камеральные исследования горнодобывающего сектора Кыргызской Республики, включая обзор всех соответствующих законов и политик. Информация была получена из многочисленных правительственных учреждений, осуществляющих надзор и несущих ответственность за горнодобывающий сектор.

Камеральные исследования проводились на основе данных, полученных в рамках визита в Кыргызстан, который проходил с 23 апреля по 1 мая 2018 года. В ходе визита были предприняты усилия для того, чтобы встретиться с наибольшим количеством заинтересованных сторон, имеющих отношение к этому сектору. Цель встреч заключалась в сборе информации из репрезентативной выборки хорошо осведомленных правительственных учреждений, организаций частного сектора, национальных и международных групп гражданского общества. Исследовательская группа также посетила действующий рудник и объекты ОсОО «Алтынкен», расположенного в Кеминском районе Чуйской области. Работы на руднике проводит «Zijin Mining Group», китайская компания, занимающаяся разведкой и добычей золота, меди, цинка и других полезных ископаемых по всему миру. Рудник частично принадлежит государственной горнодобывающей компании «Кыргызалтын», обладающей 40-процентной долей в проекте «Алтынкен».

Исследовательская группа стремилась тесно сотрудничать с Государственным комитетом промышленности, энергетики и недропользования. Визит начался с презентации основного формата исследований 23 апреля 2018 года. В ходе визита было проведено 30 консультаций с различными правительственными учреждениями, организациями гражданского общества и частного сектора; многие встречи включали расширенные интервью с несколькими представителям правительственных учреждений или организаций. Цель интервью заключалась в уточнении и дополнении данных предварительных камеральных исследований, а также в сборе качественной информации о том, как политики и законы в области горного дела внедряются и интерпретируются на практике.

Полный список заинтересованных сторон, с которыми проводились консультации в ходе исследования, включен в соответствующее приложение в конце этого отчета.



КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА: НАЦИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ

Кыргызская Республика — горная страна в Центральной Азии, не имеющая выхода к морю, с богатой историей кочевых традиций и глубокой связью с природой. Большая часть ее нынешней территории была присоединена к Российской империи в 1870-х годах. В 1918 году в составе Российской Советской Федеративной Социалистической Республики Кыргызстан стал автономной областью и затем советской республикой в 1936 году. Это одна из пяти стран Центральной Азии, получивших независимость после распада Советского Союза в 1991 году. .



РИС. 1. КАРТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.

Источник: Коллекция карт библиотеки Перри-Кастанеды.



Кыргызская Республика разделена на несколько административных единиц. Всего имеется семь областей и два города республиканского значения — Ош и столица государства Бишкек. Области далее подразделяются на 40 районов, затем идет третий уровень административного деления с единицей под названием «сельский округ» (айыл аймак на кыргызском), которые могут включать одну или несколько деревень (или айылов). Взаимоотношения между различными административными уровнями были и остаются актуальными для горнодобывающей промышленности. Различные административные уровни важны, поскольку каждый из них имеет определенные роли и обязанности по надзору за горнодобывающим сектором, при этом также имеются различные варианты по налогообложению и совместному использованию выгод.

В Докладе о человеческом развитии Организации Объединенных Наций за 2016 год Кыргызская Республика занимает 120 место из 188 стран мира. Страна попадает в группу со «средним уровнем человеческого развития», так же как и ее региональные соседи — Туркменистан и Таджикистан. В Таблице 1 приводится сравнение ключевых показателей развития Кыргызской Республики с показателями соседних стран Центральной Азии, а также средние рейтинги для Европы и региона, включая средние показатели всех стран в категории среднего уровня человеческого развития.

ТАБЛИЦА 1. ИНДЕКС ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ, ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ПРООН), 2015 ГОД

| ИНДЕКС | СТРАНА | ПОЗИЦИЯ СОГЛАСНО ИЧР | ОЖИДАЕМАЯ ПРОДОЛЖИ- ТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ ПРИ РОЖДЕНИИ (ЛЕТ) | СРЕДНЯЯ / ОЖИДАЕМАЯ ПРОДОЛЖИТЕЛЬ- НОСТЬ ШКОЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ | ВАЛОВОЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДОХОД (ВНД) НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ ПО ППС ¹ 2011 Г. (ДОЛЛАР США) |
|------------|--|----------------------------|---|--|--|
| 56 | Казахстан | 0.794 | 69.6 | 15.0 / 11.7 | 22,093 |
| - | Европа и Центральная Азия | 0.756 | 72.6 | 13.9 / 10.3 | 12,862 |
| 105 | Узбекистан | 0.701 | 69.4 | 12.2 / 12.0 | 5,748 |
| 111 | Туркменистан | 0.691 | 65.7 | 10.8 / 9.9 | 14,026 |
| 120 | Кыргызская Республика | 0.664 | 70.8 | 13.0 / 10.8 | 3,097 |
| - | <i>Средний уровень развития человеческого потенциала</i> | 0.631 | 68.6 | 11.5 / 6.6 | 6,281 |
| 129 | Таджикистан | 0.627 | 69.6 | 11.3 / 10.4 | 2,601 |

Источник: ПРООН, 2016б.

В Таблице 2 отражены изменения показателей уровня развития человеческого потенциала в Кыргызской Республике с 1990 года. Все индикаторы указывают на прогресс с течением времени; однако темпы прогресса не сопоставимы с другими странами, получившими независимость после развала Советского Союза, которые развивались более быстрыми темпами.

¹ Паритет покупательной способности (ППС) - это метод экономического анализа, который позволяет установить соотношение валют двух стран по их покупательной способности применительно к определенному набору товаров и услуг.



ТАБЛИЦА 2. ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЯ ИНДЕКСА РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА ПРООН, 1990-2015 ГОДЫ

| | 1990 | 2000 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Рейтинг ИЧР | 0.615 | 0.593 | 0.632 | 0.638 | 0.647 | 0.656 | 0.662 | 0.664 |
| Продолжительность жизни при рождении | 66.3 | 66.2 | 68.5 | 69.1 | 69.7 | 70.2 | 70.6 | 70.8 |
| Средняя продолжительность школьного обучения | 8.6 | 9.8 | 10.6 | 10.6 | 10.7 | 10.7 | 10.8 | 10.8 |
| ВНД на душу населения (2011 г., в долл. США по ППС) | 3,407 | 1,925 | 2,599 | 2,610 | 2,766 | 2,975 | 3,055 | 3,097 |

Источник: ПРООН, 2016а.

В 2016 году зарегистрированная численность населения страны составила 6,1 млн человек (Национальный статистический комитет, 2016 год) с ожидаемым ростом до 7,1 млн человек к 2030 году (ПРООН, 2016 год). В стране преобладают этнические кыргызы (73,2 процента), прочие значимые этнические группы включают узбеков (14,6 процента) и русских (5,8 процента) (Национальный статистический комитет, 2017 г.). Хотя отношения с узбеками оставались напряженными на протяжении десятилетий, особенно во время этнических конфликтов в 2011 году в Ферганской долине, недавние встречи, проведенные между Кыргызской Республикой и Узбекистаном, показали потенциал для улучшения ситуации (Радио «Свободная Европа»/«Радио Свобода», 2017 г.). Отношения между Кыргызской Республикой и ее более крупными соседями обусловлены различиями в численности населения и экономике. Например, в Узбекистане численность населения почти в пять раз превышает население Кыргызской Республики, а экономика Казахстана более чем в 10 раз опережает экономику Кыргызстана. Несмотря на эти различия, экономика стран тесно связана главным образом из-за ресурсов. Аграрный сектор Узбекистана в значительной степени зависит от поливной воды из Кыргызской Республики, запасы которой составляют треть водных ресурсов Центральной Азии (Токтоналиев, 2017 г.).

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Согласно исследованиям Всемирного банка, Кыргызская Республика является одной из немногих стран Европы и Центральной Азии с доходами ниже среднего уровня. По оценкам Всемирного банка, в 2016 году ВВП страны составил 6,55 млрд долл. США, при этом нынешняя политическая и социальная нестабильность обусловлена прошлым слабым государственным управлением и укоренившейся коррупцией, которые ВБ связывает с внутренними политическими потрясениями 2005 и 2010 годов (Всемирный Банк, 2018 г.).

Помимо добычи полезных ископаемых, которая является важной частью промышленного сектора, составляющей 29,2% экономики страны в целом, прочие крупные секторы представлены сферой услуг (55,9%) и сельским хозяйством (14,9%) (ЦРУ, 2018 год). Статистика Нацстаткома (Рис. 2) приводит разбивку численности трудовых ресурсов страны, при этом предприятия сельского хозяйства обеспечивают наибольшую занятость населения (Национальный статистический комитет, 2017 г.).

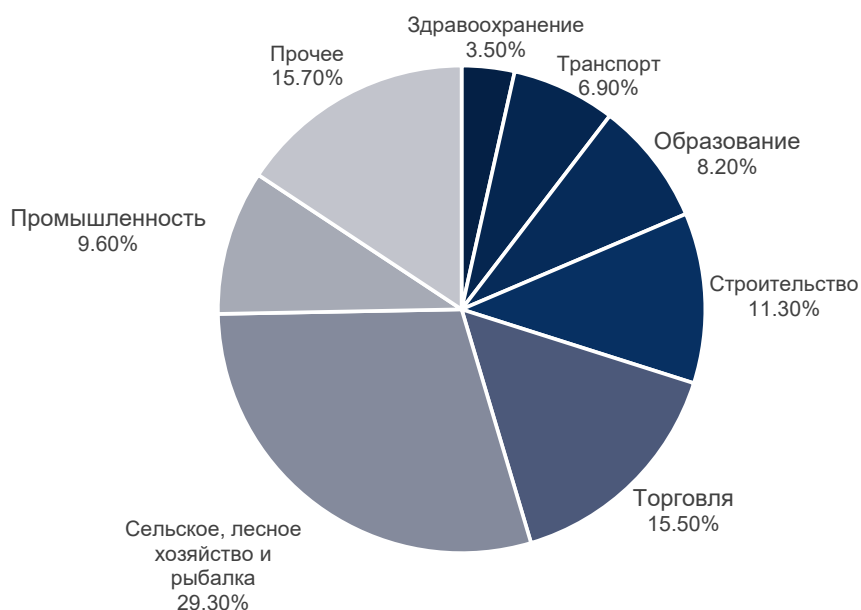


РИС. 2. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ ЗАНЯТОГО НАСЕЛЕНИЯ ПО ВИДАМ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, 2015 Г.

Источник: Национальный статистический комитет, 2017 г.7.

Потенциальные области роста экономики включают в себя экспорт гидроэлектроэнергии и продвижение туризма. Эти сферы считаются важными для диверсификации частного сектора (Всемирный банк, 2018 г.).

По общим областям развития малого и среднего бизнеса Кыргызская Республика занимает среднюю позицию по сравнению с соседними странами. Согласно оценке «легкости ведения бизнеса» Всемирного банка в 2018 году, Кыргызская Республика занимает 77 место из 190 стран мира (Группа Всемирного банка, 2018 г.). По оценке за 2018 год, в рамках которой определялось, насколько легко местная компания с ограниченной ответственностью может развиваться, работая в крупнейшем городе для ведения бизнеса, Кыргызская Республика отстает от своих соседей²:

- Россия – 35
- Казахстан – 36
- Узбекистан – 74
- Кыргызстан – 77
- Таджикистан – 123

Международные исследования зачастую отмечают коррупцию в качестве важнейшего фактора, препятствующего развитию страны, сдерживающего экономический рост, ограничивающего конкурентоспособность и социальное равенство (Всемирный банк, 2018 г.). Согласно оценке неправительственной международной организации Transparency International, Кыргызская Республика занимает 135 место из 180 стран в Индексе восприятия коррупции за 2017 год. По сравнению с соседями, ситуация в Казахстане немного лучше (122), тогда как Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан заняли соответственно 157, 161 и 167 места из 180 стран (Transparency International, 2017 г.).

ГЕНДЕРНЫЙ КОНТЕКСТ

Женщины в Кыргызской Республике живут дольше, чем мужчины (в среднем 74,8 и 66,8 лет соответственно), и проводят больше времени в школе (в среднем 10,9 и 10,7 года соответственно). Однако эти факторы не

² Turkmenistan was not included in the 2018 report.



вливают на повышение уровня доходов, который существенно различается: ВНД на душу населения для женщин составляет всего 2 123 долл. США по сравнению с 4 090 долл. США для мужчин (ПРООН, 2016 г.). В 2015 году Кыргызская Республика заняла 90 место из 159 стран по Индексу гендерного неравенства ООН. Значение индекса страны составляет 0,394, что ниже, чем в соседних Узбекистане и Таджикистане, которые находятся на 57 и 65 пунктов выше соответственно. Это указывает на то, что Кыргызская Республика имеет более высокий уровень гендерного равенства, чем ее соседи. Показатель отражает гендерное неравенство в области репродуктивного здоровья, расширения прав и возможностей и экономической деятельности (ПРООН, 2016b).

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) разработал стратегию поощрения гендерного равенства и оценил страны в рамках своей области деятельности по семи показателям. Кыргызская Республика занимает сильные позиции по сравнению с другими странами Центральной Азии в отношении доступа женщин к финансированию. Основной пробел, как и у большинства соседей Кыргызстана, заключается в условиях труда. В дополнительном исследовании, также представленном ЕБРР, рассматриваются аспекты Трудового кодекса, которые ограничивают возможности женщин участвовать в некоторых работах, в том числе в горнодобывающем секторе. Конкретные положения запрещают женщинам работать во вредных, опасных или тяжелых условиях, а также запрещают трудоустройство женщин для подземных работ. В общей сложности одно из постановлений правительства по Трудовому кодексу определяет порядка 400 родов или видов деятельности только для мужчин. В целом, согласно оценкам, гендерный разрыв в трудовой деятельности ежегодно приводит к издержкам в пределах от 0,2 до 0,4 процента ВВП (ЕБРР, 2015a).

КОНТЕКСТ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И КЛИМАТА

Некоторые из ключевых экологических проблем в Кыргызской Республике включают загрязнение воды, увеличение засоленности почв из-за несоответствующих ирригационных методов и загрязнение воздуха, связанное с быстрым ростом транспортного трафика (ЦРУ, 2018 г.). Последний обзор эффективности природоохранной деятельности в 2009 году связывает экологические проблемы с экономическими трудностями страны, в частности продолжительный спад экономики после обретения независимости. Эти экономические трудности, в свою очередь, затрудняют выделение ресурсов для охраны окружающей среды (ЕЭК ООН, 2009 г.).

Биоразнообразие имеет особое значение для горнодобывающего сектора, поскольку многие участки рудников расположены в горных районах с уязвимыми флорой и фауной. Несмотря на то, что страна занимает всего 0,13% всей суши (199,951 км²), по оценкам, флора и фауна на территории республики составляет 1 процент от известных миру видов. Некоммерческая организация «Международное общество сохранения природы» считает эту страну приоритетной целью сохранения глобального биоразнообразия (ЕБРР, 2015b).

Проблемы горнодобывающей отрасли, оставшиеся со времен Советского Союза, все еще угрожают окружающей среде Кыргызстана. В частности, это касается 92 радиоактивных и токсичных объектов, связанных с горнодобывающей промышленностью. Большинство из них находятся вблизи трансграничных водотоков и районов с высокой сейсмической активностью, что создает угрозу для страны и ее соседей (Национальный совет по устойчивому развитию, 2012 г.).

Национальная стратегия устойчивого развития определила пять ключевых последствий так называемой «коричневой» экономики: 1) истощение национального капитала; 2) рост бедности; 3) угрозы продовольственной безопасности; 4) угрозы энергетической безопасности; 5) неравенство (Национальный совет по устойчивому развитию, 2012 г.).



Первичные цели государственной политики в плане охраны окружающей среды с 2013 года включают:

- Совершенствование законодательства в целях создания благоприятных условий для применения новых технологий, привлечения «зеленых» инвестиций и адаптации к изменению климата.
- Обеспечение проведения оценок воздействия для коммерческих проектов и проектов развития.
- Совершенствование системы мониторинга и отчетности о загрязнении окружающей среды.
- Создание устойчивой системы контроля в целях применения информации, полученной в ходе мониторинга, для рационального использования природных ресурсов и сбалансированного принятия решений.
- Внедрение новых финансовых инструментов для продвижения «зеленых» технологий посредством налогов, таможенных льгот, закупок и инвестиций.
- Содействие рациональному использованию возобновляемых природных ресурсов.
- Повышение энергоэффективности и сокращение энергопотерь, особенно тепла и электричества.
- Оказание поддержки секторам, направленным на создание «зеленых» рабочих мест (Национальный совет по устойчивому развитию, 2012 г.).

Анализ изменения климата в Кыргызской Республике прогнозирует повышение температуры, снижение количества осадков, увеличение экстремальных погодных явлений (наводнения, оползни и ливневые дожди), а также сокращение периода прогрева на высоте более 1000 метров. Наиболее уязвимые к изменению климата секторы включают водные ресурсы, гидроэнергетику, сельское хозяйство, здравоохранение, лесное хозяйство и биоразнообразие. В плане добычи, по прогнозам, такие изменения усилят напряженную обстановку в секторе природных ресурсов (ПРООН, 2013 год).



КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА: КОНТЕКСТ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Добыча полезных ископаемых является основным фактором развития экономики Кыргызстана. Инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО) оценивает вклад горнодобывающей промышленности в ВВП Кыргызстана на уровне 8,4% в 2014 году, что составляет 53,9% промышленного производства (ИПДО, 2018 г.). Добыча в Кыргызской Республике в основном сосредоточена на угле и золоте. Горнодобывающий сектор Кыргызстана возглавляет один из самых значительных проектов страны — золоторудное месторождение Кумтор под управлением дочерней компании Centerra Gold Inc. Сегодня ключевая проблема для правительства заключается в определении того, насколько разработка новых месторождений, включая около 30 малых и средних рудников, которые будут открыты до 2019 года, сможет заменить бюджетные отчисления «Кумтора», который, как ожидается, завершит производство в 2026 году. Зависимость от рудника Кумтор подвергает страну значительным рискам, учитывая, что на него приходится значительная часть ВВП страны. Другим фактором, подверженным глобальным и внешним воздействиям, являются денежные переводы от граждан Кыргызстана, работающих в других странах. По оценкам, объем денежных поступлений от переводов составил порядка 30% ВВП с 2011 по 2015 год (Всемирный банк, 2018 г.).

Помимо Кумтора, в Кыргызской Республике действуют восемь средних и крупных предприятий, ведущих разработку золоторудных месторождений (Институт управления природными ресурсами [NRGI], 2017). По последним данным ГКПЭН, в стране насчитывается более 2 500 активных лицензий на добычу полезных ископаемых.

Рудник Кумтор и его история играют важную роль в текущих обсуждениях финансового и экологического менеджмента в горнодобывающем секторе. Известный инцидент 1998 года, связанный с утечкой цианида в реку Барскаун из-за аварии грузовика, многократно упоминался, чтобы подчеркнуть потенциальную опасность горнодобывающего сектора. Периодические «нападки» на канадских владельцев рудника и дискуссии о распределении доходов часто связаны с внутренними политическими дебатами и обвинениями в коррупции (Eurasianet, 2016 г.).

В марте 2017 года Кыргызская Республика попала под санкции ИПДО за «недостаточный прогресс» в соблюдении стандартов ИПДО. С 2009 года страна соблюдает ИПДО; однако первая тщательная проверка соответствия стандартам ИПДО была проведена только в 2016 году (Furstenberg, 2017 г.). Правительство проводит политические реформы и работает над корректирующими действиями, предложенными Советом правления ИПДО. Оценка хода исполнения корректирующих действий будет проводиться во время второй проверки, которая запланирована на сентябрь 2018 года.



Многие кыргызские и международные организации стремятся продвигать горнодобывающую промышленность в качестве ключевого сектора для поддержки устойчивого развития страны. Для анализа задач и возможностей горнодобывающей промышленности было проведено множество оценок и разработан ряд отчетов. Одной из инициатив под руководством Министерства экономики стал проект Среднесрочной и долгосрочной стратегии развития горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики. Данная амбициозная инициатива нацелена на определение основных направлений развития горнодобывающего сектора до 2052 года (Министерство экономики, 2014 г.). Хотя стратегия не была официально принята, ее основные аспекты согласуются с общими правительственными стратегиями устойчивого развития страны.

Несмотря на то, что проект стратегии еще предстоит обновить и утвердить, была проделана значительная работа с участием многих локальных и международных заинтересованных сторон. Поскольку проект документа является общедоступным, он используется в этом отчете как источник информации о горнодобывающем секторе и идей для улучшения вклада сектора в развитие страны.

Законодательство в области горного дела регулярно обновляется. Это служит дополнительным доказательством того, что правительство стремится улучшить нормативно-правовую базу для создания более устойчивого горнодобывающего сектора. Вскоре после завершения работы РПГД в Кыргызской Республике был принят пересмотренный вариант Закона о недрах (2018 г.).

Основные улучшения и новшества:

- Предоставление лицензий по принципу «первым пришел, первым обслужен» и исключение механизма прямых переговоров при выдаче лицензий.
- Расширение требований, направленных на повышение прозрачности в горнодобывающем секторе, включая раскрытие и публикацию информации о бенефициарных владельцах горнодобывающих компаний и публикацию текстов лицензионных соглашений.
- Изменение (в целях сокращения) сроков действия лицензий и расширение прав держателей лицензии.
- Передача прав ГКПЭН на предоставление и регистрацию лицензий на разведку и разработку месторождений строительных материалов, таких как глина и гравий, местным органам власти.



КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА: КЛЮЧЕВЫЕ ЗАКОНЫ И ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ГОРНОГО ДЕЛА

Форма правления в Кыргызстане — парламентская республика. После нескольких референдумов, усиливших президентскую власть в 1990-х и 2000-х годах, новая конституция, принятая в 2010 году, восстановила полномочия парламента. В результате еще одного референдума в 2016 году баланс полномочий сместился от президента к парламенту и премьер-министру.

Национальный законодательный орган, Жогорку Кенеш, является однопалатным парламентом, число мест — 120, срок избрания — 5 лет. Последние выборы в парламент состоялись в октябре 2015 года, президентские выборы — в октябре 2017 года. В декабре 2017 года Алмазбек Атамбаев передал полномочия новому президенту Сооронбаю Жээнбекову. Следующие парламентские и президентские выборы запланированы на 2020 и 2022 годы соответственно.

КЛЮЧЕВЫЕ ИНСТИТУТЫ

ГКПЭН является исполнительным правительственным органом, ответственным за процесс выдачи лицензий в горнодобывающем секторе. ГКПЭН отвечает за разработку и реализацию государственной политики в сфере промышленности, топливно-энергетической отрасли, секторе недропользования и промышленной безопасности. Этот орган принимает заявки на выдачу и продление лицензий, а также может предоставлять, временно приостанавливать или отзываться лицензии. ГКПЭН также отвечает за внедрение ИПДО.

Прочие ключевые организации включают:

- **Министерство экономики:** отвечает за общую налоговую и инвестиционную политику, а также за политику, связанную с экономическим развитием.
- **Министерство финансов:** осуществляет контроль за неналоговыми платежами и государственными финансами, включая данные о доходах от горнодобывающего сектора.
- **Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству (ГАООСЛХ):** отвечает за разработку соответствующих политик и охрану окружающей среды. Агентство также контролирует процесс экологической экспертизы, связанной с изучением оценок воздействия на окружающую среду.
- **Государственная инспекция по экологической и технической безопасности (Госэкотехинспекция):** осуществляет контроль за соблюдением природоохранных требований, правил и положений по добыче полезных ископаемых, включая общий экологический надзор.



- **Государственная налоговая служба:** отвечает за сбор и контроль за уплатой налогов, страховых взносов и других обязательных платежей в бюджет.
- **Министерство чрезвычайных ситуаций:** отвечает за проверку готовности к чрезвычайным ситуациям. Министерство также наблюдает за закрытыми рудниками, это в значительной степени касается объектов советского наследия, связанных с добычей урана.
- **Местные государственные администрации и органы местного самоуправления:**³ поддерживают работу национальных органов власти и играют ключевую роль в отводе земельных участков. Местные власти также осуществляют надзор за рекультивацией в сотрудничестве с Госэкоинспекцией.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ И ПОЛИТИКА

Горнодобывающий сектор Кыргызской Республики регулируется широким спектром законов, положений и кодексов, подкрепленных конституцией страны. Конституция была принята после смены власти в 2010 году. Референдумом 2016 года были внесены изменения в конституцию, касающиеся передачи некоторых президентских полномочий премьер-министру. К ключевым элементам, касающимся добычи полезных ископаемых, относятся: статья 33, которая устанавливает право на запрос и получение информации от государственных органов; и статья 48, которая устанавливает, что все граждане имеют право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду, право на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу, и что граждане несут ответственность за охрану окружающей среды. В стране отсутствует кодекс для горнодобывающей отрасли.

ПРАВОВЫЕ АКТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

- **Закон «О недрах» (2012 г.)**, также называемый Законом о минеральных ресурсах, регулирует отношения между государством и физическими или юридическими лицами или другими государствами, участвующими в управлении недрами. Закон требует, чтобы вся деятельность по разработке недр основывалась на конституции и других нормативных актах Кыргызской Республики. В нем также излагаются обязанности государственных, региональных и местных органов власти.
- **Закон «О концессиях и иностранных концессионных предприятиях» (1992 г.)** регулирует экономические, организационные и правовые условия предоставления концессий в целях экономического развития.
- **Закон «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании» (2002 год)**, также называемый Соглашением о разделе продукции или Законом о СРП, устанавливает правовые основания для отношений, возникающих при администрировании внутренних и иностранных инвестиций в разведку и разработку месторождений полезных ископаемых.
- **Положение «О порядке лицензирования недропользования» (2012 г.)**, также называемое Положением о лицензировании, регулирует обязанности по осуществлению государственной политики в области недропользования и устанавливает, что право на использование недр возникает на основании лицензии.
- **Положение «О порядке и условиях проведения конкурса на право пользования недрами» (2012 г.)**, также именуемое Положением о конкурсах, устанавливает порядок проведения тендеров для каждого месторождения полезных ископаемых национального значения или «объектов национального значения». Они утверждены правительством Кыргызской Республики и опубликованы в средствах массовой информации.
- **Положение «О порядке и условиях проведения аукциона на право пользования недрами» (от 2012 года)**, также именуемое Положением об аукционах, устанавливает порядок проведения аукционов на недропользование и условия участия.

³ Как указано выше, девять областей разделены на районы, затем идет третий уровень административного деления с единицей под названием «сельский округ», или «айыл аймак» на кыргызском.

- **Положение «О порядке и условиях предоставления в пользование геологических информационных ресурсов» (2016 г.)** было разработано в соответствии с Законом о недрах (2012 г.) и устанавливает уровни доступа к геологической информации.

ПРОЧИЕ КЛЮЧЕВЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

- **Земельный кодекс (1999 г.)** регулирует все земельные отношения, включая процедуры осуществления и прекращения права на землю. Кодекс регулирует рыночные отношения по части государственной, коммунальной и частной собственности.
- **Водный кодекс (2005 г.)** регулирует использование, защиту и развитие водных ресурсов с целью обеспечения соответствующего и безопасного водоснабжения для населения, а также защиты окружающей среды.
- Налоговый кодекс (2008 г.) регулирует введение, исполнение и сбор налогов, а также разъясняет ответственность за нарушения требований Кодекса.
- **Закон «О неналоговых платежах» (1994 г.)** охватывает процедуры, связанные с перечислением неналоговых платежей в бюджет, а также правила, касающиеся предоставления льгот организациям, которые осуществляют такие платежи.
- **Закон «Об охране окружающей среды» (1999 г.)** основывается на идее, что природа является собственностью страны и одним из основных факторов устойчивого социально-экономического развития. Этот закон регулирует защиту и эффективное использование природных ресурсов в соответствии с конституцией и другими законами.
- **Закон «Об экологической экспертизе» (1999 год)**, регулирует процесс проведения экологической экспертизы с целью защиты населения от негативных экологических последствий, связанных с экономической и иной деятельностью..

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

Кыргызская Республика подписала и ратифицировала ряд международных соглашений и обязательств, относящихся к горнодобывающему сектору, включая, помимо прочего, следующие международные законы, протоколы и конвенции:

- Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1996 г.)
- Конвенция о биологическом разнообразии (1996 г.)
- Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (2006 г.)
- Конвенция по борьбе с опустыниванием (1999 г.)
- Конвенция о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (2000 г.)
- Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (2001 г.)
- Конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (2000 г.)
- Конвенция об охране озонового слоя (2000 г.)
- Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха (2000 г.)
- Протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (2001 г.)
- Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве места обитания водоплавающих птиц (2002 г.)
- Киотский протокол (2003 г.)



- Протокол по биобезопасности (2005 г.)
- Конвенция о стойких органических загрязнителях (2006 г.)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Кыргызская Республика ратифицировала восемь основных конвенций Международной организации труда (МОТ), среди них: :

- Конвенция о дискриминации в области труда и занятий № 111 (1992 г.)
- Конвенция о равном вознаграждении № 100 (1992 г.)
- Конвенция о принудительном труде № 29 (1992 г.)
- Конвенция о свободе ассоциации и защите права на организацию № 87 (1992 г.)
- Конвенция о минимальном возрасте для приема на работу № 138 (1992 г.)
- Конвенция о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров № 98 (1992 г.)
- Конвенция об упразднении принудительного труда № 105 (1999 г.)
- Конвенция о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда № 182 (2004 г.)

Также были ратифицированы и действуют еще 45 руководящих и технических конвенций (МОТ, 2018 г.).

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Координационный совет по правам человека при правительстве Кыргызской Республики представил свой второй национальный доклад Совету по правам человека на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в 2015 году.⁴ Предыдущий доклад был представлен в 2010 году. В последнем докладе утверждается, что страна ратифицировала следующие международные договоры по правам человека:

- Конвенция о правах ребенка (1994 г.)
- Международный пакт о гражданских и политических правах (1994 г.)
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1994 г.)
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1997 г.)
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1997 г.)
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1997 г.)
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (2003 г.)
- Факультативный протокол к Конвенции против пыток (2008 г.)

В заключение доклада подчеркивается, что Кыргызская Республика твердо привержена защите и продвижению всех прав и основных свобод человека, а также поддерживает уважение прав человека, в том числе тех, которые закреплены во Всеобщей декларации прав человека. (Генеральная Ассамблея ООН, 2015 г.).

В настоящее время Кыргызская Республика является членом Совета ООН по правам человека до конца 2018 года.

⁴ Настоящий доклад воспроизводится Генеральной Ассамблеей ООН в том виде, в котором он был получен, и не означает выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения.



ОЦЕНКА: КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА И РАМОЧНАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ГОРНОГО ДЕЛА

ПРАВОВАЯ И СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ОСНОВА

Первая тематическая область РПГД охватывает национальные законы, политики и разрешительные процессы в горнодобывающем секторе. В рамках этой области поощряется создание зрелой, современной законодательной системы с четким разграничением ответственности и подотчетности, а также подчеркиваются виды законов и политик, которые служат основой для эффективного управления и устойчивого развития. Стандарты РПГД, представленные в этой тематической области, подразделяются на следующие категории:

- Постоянный и равный доступ к геологической информации.
- Периодический пересмотр и обновление законодательства и политик в области горнодобывающей промышленности.
- Своевременный, прозрачный, недвусмысленный и последовательный процесс выдачи разрешений, который требует:
 - Консультаций с сообществами на этапах планирования и разработки рудника.
 - Представления комплексных оценок социальных, экономических и экологических последствий.
 - Определения возможностей устойчивого развития.
 - Планирования закрытия рудников с достаточным покрытием посредством финансовой гарантии.
 - Защиты прав коренных народов и культурного наследия, а также решения вопросов переселения и общественной безопасности и правопорядка..



КЛЮЧЕВЫЕ ЗАКОНЫ И ПОЛИТИКИ

ПРАВОВЫЕ АКТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

- Закон о недрах (2012 г.)
- Закон о концессиях и иностранных концессионных предприятиях (1992 г.)
- Закон о соглашениях о разделе продукции при недропользовании (2002 г.)
- Положение о порядке лицензирования недропользования (2012 г.)
- Положение о порядке и условиях проведения конкурса на право пользования недрами (2012 г.)
- Положение о порядке и условиях проведения аукциона на право пользования недрами (2012 г.)
- Положение о порядке и условиях предоставления в пользование геологических информационных ресурсов (2016 г.)

ПРОЧИЕ КЛЮЧЕВЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

- Земельный кодекс (1999 г.)
- Водный кодекс (2005 г.)
- Налоговый кодекс (2008 г.)
- Закон о неналоговых платежах (1994 г.)
- Закон об охране окружающей среды (1999 г.)
- Закон об экологической экспертизе (1999 г.)

ГЕНЕРИРОВАНИЕ И ДОСТУП К ГЕОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Государственный геологический фонд Кыргызской Республики содержит более 15 000 отчетов, собранных с 1889 года. Однако информация только частично сканируется, оцифровывается и классифицируется посредством Автоматизированной библиотечной системы «ИРБИС». Из-за ограниченных правительственных ресурсов в плане обновления существующей информации большинство новых геологических отчетов представляются частными держателями лицензий в рамках их лицензионного обязательства по представлению ежегодной, полугодовой и финальной геологической информации и отчетов. Государственная комиссия по запасам при ГКПЭН отвечает за государственную экспертизу достоверности наличия и подсчета разведанных запасов, но еще не использует глобальную систему классификации ресурсов или базу данных на основе ГИС, которая может быть связана с национальным планированием землепользования.

Однако при поддержке Геологической службы Финляндии в настоящее время разрабатывается первая геологическая карта страны, основанная на ГИС, в масштабе 1: 20 000, которая должна быть завершена к концу 2018 года. Кроме того, ЕБРР в настоящее время поддерживает реформы политики для внедрения системы классификации JORC.⁵

В Положении о порядке и условиях предоставления в пользование геологических информационных ресурсов (2014 г.) определены условия доступа к информации для всех заинтересованных сторон. Однако для получения информации необходимо физическое присутствие в Геологическом фонде. Геологическая информация об отводах с действующими лицензиями не разглашается публично в соответствии с Законом о недрах.

⁵ Joint Ore Reserves Committee (JORC) is the Australasian code for reporting of exploration results, mineral resources and ore reserves. The JORC Code is a professional code of practice that sets minimum standards for public reporting of minerals exploration results, mineral resources and ore reserves.



КОДЕКСЫ И СТАНДАРТЫ В СФЕРЕ ГОРНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Основные правовые акты, связанные с добычей полезных ископаемых, включают различные законы и кодексы, такие как Закон КР “О недрах”, Земельный кодекс (1999 г.), Водный кодекс (2005 г.), Налоговый кодекс (2008 г.) и Закон об экологической экспертизе (1999 г.).

Что касается технического регулирования, в проекте Стратегии горнодобывающей отрасли от 2014 г. перечислены 244 правовых акта, применимых к горнодобывающей промышленности. Тем не менее, с 2010 года, с момента вступления в силу Закона о нормативных правовых актах Кыргызской Республики (2009 г.), многие из стандартов советской эпохи, также известных под названием ГОСТ, утратили обязательную юридическую силу. Хотя значительная часть стандартов была переутверждена правительством, в случае их отсутствия, государственные учреждения на практике могут руководствоваться устаревшими при рассмотрении документов и исполнении контрольных функций (Министерство экономики, 2014 г.). Учитывая разнообразие секторов, которые могут иметь последствия для добычи полезных ископаемых, например, промышленная безопасность, окружающая среда, водные и земельные ресурсы, строительство промышленных объектов их юридическая иерархия остается неоднозначной (NRGI, 2017).

Законодательство номинально охватывает разведку, разработку, закрытие и управление после закрытия рудника. По результатам многочисленных интервью было обнаружено, что правовая основа для геологоразведки более развитая, нежели для остальных этапов. Закон о нормативных правовых актах Кыргызской Республики (2009 г.) требует регулярного пересмотра существующих правовых актов. Этот процесс продолжается постоянно, и все заинтересованные стороны рассматривают гармонизацию законов и стандартов в области горного дела как важную задачу. Также ведется активная дискуссия по сведению всех правовых актов, относящихся к горнодобывающей отрасли, в единый горный кодекс; однако в настоящее время такого документа нет. Некоторые заинтересованные стороны заявляют, что, по их мнению, проект стратегии горнодобывающей отрасли может послужить основой для разработки горного кодекса в будущем.

Закон о недрах устанавливает требования к отчетности по геологоразведочной и добычной деятельности, при этом ГКПЭН разрабатывает и утверждает формат и порядок представления отчетности всеми держателями лицензий. Компании сообщают, что инструкции и формы отчетов вполне понятны.

ПОЛУЧЕНИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

Закон КР “О недрах” и Положение о порядке лицензирования недропользования (2012 г.) являются основными правовыми актами, регулирующим систему лицензирования для горнодобывающей деятельности в Кыргызской Республике. Основным государственным органом, ответственным за процесс выдачи лицензий, является ГКПЭН. ГКПЭН принимает и рассматривает заявки на получение лицензии на недропользование, рассчитывает плату за удержание лицензии и сохраняет полномочия на предоставление, временное приостановление или аннулирование лицензий на недропользование.

Закон КР “О недрах” определяет несколько видов лицензий, включая лицензии на поиск, проведение разведки и разработку месторождений. Лицензии могут предоставляться на срок до 20 лет с возможностью продления вплоть до выработки месторождения в соответствии с техническим проектом. В соответствии со статьей 21 Закона «О недрах», ограничения к иностранным заявителям или держателям лицензий отсутствуют. Как иностранные, так и местные субъекты могут участвовать в процедурах получения лицензии на право пользования недрами. При получении лицензии, иностранные заявители должны учредить дочернюю компанию, на которую выдается лицензия, со 100%-ным участием в Кыргызской Республике, в сроки, установленные упомянутым Законом.

Процедура получения лицензии определяется в зависимости от значимости, размера месторождения или лицензионной площади. Три процедуры включают получение лицензий на основе конкурса, аукциона или прямых переговоров с ГКПЭН.



Проведение конкурса требуется в тех случаях, когда объект считается имеющим общегосударственного значение и признан как таковой правительством. В Положении о порядке и условиях проведения конкурса на право пользования недрами (2012 г.) излагается процесс, при котором победитель выбирается конкурсной комиссией, сформированной Правительством, на основе накопленных баллов в течение двух этапов. В Таблице 3 представлен список объектов, для которых будет применяться данная процедура в ближайшем будущем.

**ТАБЛИЦА 3. ДЕПОЗИТЫ, КОТОРЫЕ БУДУТ ПРЕДСТАВЛЕНЫ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ КЫРГЫЗСТАНА
КОНКУРСЫ НА МЕСТОРОЖДЕНИЯ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННОГО ЗНАЧЕНИЯ**

| | |
|--------------------|--|
| Сулюкта, поле 11 | буроугольное месторождение, запасы: 83 млн тонн |
| Тоголок и Джангарт | месторождения золота, запасы: 30 тонн |
| Туюк-Каргаша | угольное месторождение, запасы: 100 млн тонн |
| Кара-Кече | буроугольное месторождение, запасы: 482 млн тонн |

Источник: Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования, личная встреча, 5 июня 2018 года.

В соответствии с Положением о порядке и условиях проведения аукциона на право пользования недрами (2012 г.), аукцион проводится по объектам, определенным ГКПЭН. Аукцион может проводиться по объектам общегосударственного значения в тех случаях, когда победителей в ходе конкурса выявлено не было, или по другим участкам, права на которые предоставляются путем прямых переговоров, но при этом имеются два или более заявителя. В таких случаях лицензия предоставляется участнику, предложившему самую высокую цену через аукционную комиссию. Это вовсе не означает, что самая высокая цена обеспечит право на осуществление геологических работ. На следующем этапе технические проекты проверяются на соответствие промышленным, геологическим и экологическим стандартам. Без утвержденного технического проекта победитель аукциона не сможет получить право на ведение деятельности на участке.

Третий способ получения лицензии — это прямые переговоры между заявителем и ГКПЭН. Порядок выдачи лицензии на основе прямых переговоров регулируется Положением о порядке лицензирования недропользования (2012 г.). Этот метод предоставления лицензий на недропользование применяется для небольших месторождений, не включенных в списки конкурсных объектов, права на разработку которых предоставляются посредством аукциона.

Лицензионные соглашения, выданные посредством прямых переговоров, которые прилагаются к лицензии и являются ее неотъемлемой частью, во многих случаях подвергаются пристальному анализу. Проверка ИПДО показала, что в некоторых случаях наблюдаются проблемы с прозрачностью в отношении процесса получения и передачи лицензий. В рамках проверок представители ИПДО отметили, что проблемы заключаются в неразглашении протоколов прямых переговоров, а также информации по лицензионной документации (ИПДО, 2017а).

Основные законодательные требования в отношении процесса взаимодействия включены в Закон об экологической экспертизе (1999 г.), в котором говорится, что ОВОС, прилагаемая с заявкой о разрешении на природопользование, должна учитывать общественное мнение, и что экологическая информация будет представлена местным органам власти, общественным организациям и жителям. Кроме того, в Положении о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду (2015 г.) излагается процесс официальных «общественных слушаний». Общественные слушания должны основываться на раскрытии полной информации о проекте и включать данные о том, где заинтересованные стороны могут ознакомиться с документацией по оценке воздействия и куда могут направлять комментарии и предложения.

Кыргызская Республика также ратифицировала Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) и Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо). Их подписание расширяет обязательства правительства по



предоставлению информации общественности о проектах, которые оказывают значительное воздействие на окружающую среду, включая потенциальные трансграничные последствия. В Кыргызской Республике действуют два Орхусских центра: в Оше (с 2004 года) и в Бишкеке (с 2014 года). Бишкекский центр, направленный на продвижение Орхусской конвенции по всей стране, был создан в рамках Меморандума о взаимопонимании с ГАООСЛХ.

На практике процедуры запроса и анализа оценок воздействия и других разрешительных документов для горнорудных проектов носят переменный характер. Некоторые компании публикуют всю информацию в открытом доступе в сети Интернет и заявляют, что эта информация предоставляется на местном уровне через местную администрацию на областном, районном и сельском уровнях. Тем не менее, прочие компании не предоставляют эту информацию, и запросы ГАООСЛХ на проведение полноценной оценки воздействия по одному недавнему проекту были отклонены на основании того, что документация является «собственностью компании» (ГАООСЛХ, личная встреча, 2 февраля 2018 года).

Существует связь между выдачей разрешений и возникновением конфликтов между сообществами. Исследования, проведенные в областях с повышенной напряженностью в сообществах, подчеркнули связь между возникновением конфликтов и вопросами окружающей среды. Учитывая, что местные хозяйства, как правило, занимаются традиционными видами сельскохозяйственной деятельности, эта связь может быть особенно сильной. Согласно опросам, местные жители считают, что горнодобывающая деятельность окажет разрушительное воздействие на окружающую среду и связанные с ней источники дохода (Oxus International, 2013 г.). В рамках других исследований было обнаружено, что более 90 процентов респондентов отметили экологические проблемы в качестве основной причины протеста против разработки полезных ископаемых, при этом более половины опрошенных полагают, что повышенный радиационный фон характерен для районов ведения горнодобывающей деятельности, хотя на самом деле фоновое излучение в таких районах меньше, чем в Бишкеке (SIAR, 2013 г.).

Широко распространенное мнение об экологических рисках, присущих горнодобывающей промышленности, подчеркивает важность процесса выдачи разрешений и учета рисков, связанных с непоследовательным раскрытием информации. В отсутствие надежных, непротиворечивых и прозрачных систем лицензирования и выдачи разрешений, слухи могут вызывать подозрения среди потенциально затрагиваемых сообществ. По заявлению одной из НПО, именно это сейчас и происходит. НПО далее поясняет, что при низком уровне юридической грамотности среди местного населения компании могут заполучить разрешения, заплатив деньги, в то же время воздействие на окружающую среду может использоваться как предлог для протестов против добычи.

СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ

- **Геологическая информация доступна для общественности за разумную плату.** Любое заинтересованное лицо может получить твердые копии геологических отчетов в офисе Государственного геологического фонда в Бишкеке в соответствии с Положением о порядке и условиях предоставления геологических информационных ресурсов для использования. Геологическая служба Финляндии поддерживает разработку электронной базы данных геологической информации. Оцифровка геологических карт страны в программе ArcGIS находится на завершающей стадии.
- **Нормативы и стандарты в горнодобывающей отрасли пересматриваются и обновляются с учетом получения новых знаний и передовой практики.** Недавно Закон КР «О недрах» был пересмотрен и обновлен для устранения пробелов, связанных с отсутствием прозрачности в ходе прямых переговоров, раскрытия информации о бенефициарных собственниках и упрощения выдачи лицензий на основные природные ресурсы. Формы и инструкции для предоставления отчетности компаниями были обновлены в 2017 году. Другие основные законы и кодексы также довольно актуальны и обновляются периодически. Тем не менее, частые поправки к фискальной политике вызывают озабоченность у субъектов частного сектора.



- **Процедура лицензирования требует своевременного, прозрачного, недвусмысленного и последовательного завершения процесса.** Тендеры, аукционы и заседания Комитета по лицензированию открыты для общественности. ГКПЭН работает над соблюдением 60-дневного срока рассмотрения заявок. Информация о процедуре лицензирования, список лицензий и интерактивная карта лицензионных площадей обновляется еженедельно и публикуется на онлайн-портале ГКПЭН по адресу <http://open.gkpen.kg/>.

ПРОБЕЛЫ

- **Взаимодействие с сообществами и другими заинтересованными сторонами в процессе оценки и планирования проводится непоследовательно.** Несмотря на то, что компании должны проводить консультации с местными сообществами в ходе ОВОС, процесс раскрытия информации и участия компаний зачастую непоследователен. Возникает вопрос о том, все ли компании полностью вовлечены в процесс предоставления информации в доступном формате для сообществ на всех этапах процесса оценки и планирования.
- **Процедуры выдачи разрешений трудно предсказуемы.** Выдача зачастую занимает больше времени, чем ожидалось. Несмотря на усилия правительства по совершенствованию процедуры получения права на ведение горных работ, лицензиаты могут столкнуться с тем, что анализ технической документации со стороны государственных органов занимает больше времени, чем это предусмотрено законами.
- **Технические инструкции устарели и нуждаются в пересмотре с учетом передового опыта.** Многочисленные геологические инструкции для составления и оценки технических проектов и планов горных работ, положения о промышленной безопасности, аудите запасов полезных ископаемых, закрытии рудников и другие отраслевые инструкции (промышленная и экологическая безопасность, безопасность минеральных ресурсов, закрытие, мероприятия после закрытия рудников) основаны на документах советского периода (ГОСТы).
- **Законодательные и политические процессы протекают слишком медленно, что порождает неопределенность.** Отсутствие долгосрочной политики и стратегического видения процесса формирования политики приводит к принятию ситуативных, реактивных законов. Системные изменения или попытки изменить фискальные политики также порождают неопределенность и нестабильный финансовый режим для горнодобывающих проектов. Поскольку большинство компаний, работающих в настоящее время в стране, находятся на стадии поиска и разведки, существует риск того, что законодательство недостаточно охватывает стадии эксплуатации и закрытия рудников.

ОПТИМИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ ВЫГОДЫ

Вторая тематическая область РПГД фокусируется на оптимизации финансовых выгод за счет налогов, роялти и других платежей, а также отражает ценность минеральных ресурсов для общества. Еще одна основная подтема этой области затрагивает прозрачность доходов на муниципальном и национальном уровнях. Рекомендации по политике в этом разделе подразделяются на следующие категории:

- Внедрение структуры получения доходов, которая оптимизирует доходы от горнодобывающей деятельности и позволяет обеспечить минимальный уровень финансовых поступлений в периоды снижения цен.
- Интеграция процесса планирования для горнодобывающего сектора с другими секторами экономики.
- Обеспечение политики, оптимизирующей доходы и предлагающей достаточную норму прибыли для инвесторов, которая использует подоходный налог с чистой прибыли и применяет такие налоги аналогичным образом в отношении деятельности, не связанной с добычей полезных ископаемых.
- Необходимость повышения уровня человеческих и интеллектуальных ресурсов, в частности для администрирования и аудита налоговой системы страны и получения максимальной выгоды за счет налогового режима.



- Интеграция фискальных инструментов и целей политики.
- Повышение прозрачности доходов и знаний в отношении распределения выгод от добычи полезных ископаемых.

КЛЮЧЕВЫЕ ЗАКОНЫ И ПОЛИТИКИ

- Налоговый кодекс (2008 г.)
- Закон о неналоговых платежах (1994 г.)
- Закон о государственном социальном страховании (1996 г.)
- Закон о тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию (2004 г.)
- Закон о мерах по реализации требований норм Налогового кодекса (2008 г.)
- Положение об основных направлениях фискальной политики Кыргызской Республики на 2018-2020 годы (2017 г.).

СХЕМА ПОЛУЧЕНИЯ ДОХОДОВ

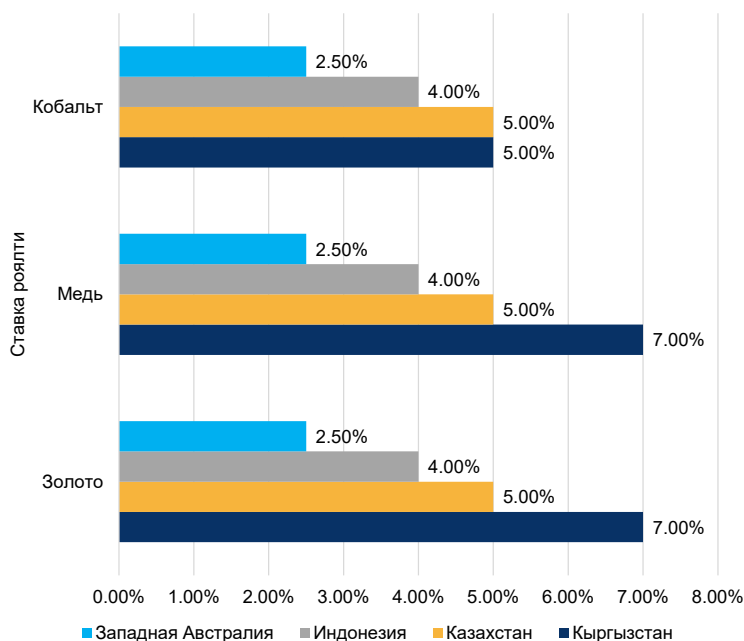
Большинство горнодобывающих компаний в Кыргызской Республике действуют в рамках общего налогового режима в соответствии с Налоговым кодексом. Налоги для горнодобывающей промышленности включают бонусы и выплату роялти в дополнение к общим налогам с доходов компаний. Единственным исключением является «Кумтор Голд Компани», которая действует согласно отдельному режиму налогообложения, указанному в инвестиционных и концессионных соглашениях, заключенных между компанией и правительством.

Согласно Налоговому кодексу, налоговой базой для исчисления бонуса является количество геологических запасов и прогнозных ресурсов, а также глубина бурения гидрогеологических скважин. Правительство определяет ставку бонуса в зависимости от типа и качества минерального сырья, количества запасов руды в случае разработки и размера лицензионной площади в случае поиска и разведки. Например, бонусная ставка для разведанных месторождений золота составляет 60 000 долларов США за тонну запасов руды (Фонд Евразия Центральной Азии, 2017 г.). При смене собственника компания выплачивает государству бонус, пропорциональный изменению данной доли собственности.

Роялти, в соответствии с Налоговым кодексом, является оплатой за право пользования недрами с целью добычи природных ресурсов. Налоговая база роялти основана на поступлениях от продажи продукции, полученной в результате переработки минеральных ресурсов. Ставки роялти на золото, серебро и платину колеблются от 1 до 5 процентов и составляют 1 процент для каменного и бурого угля. В таблице 4 сравниваются ставки роялти в Кыргызской Республике с другими странами.



РИС 4. СРАВНЕНИЕ СТАВОК РОЯЛТИ

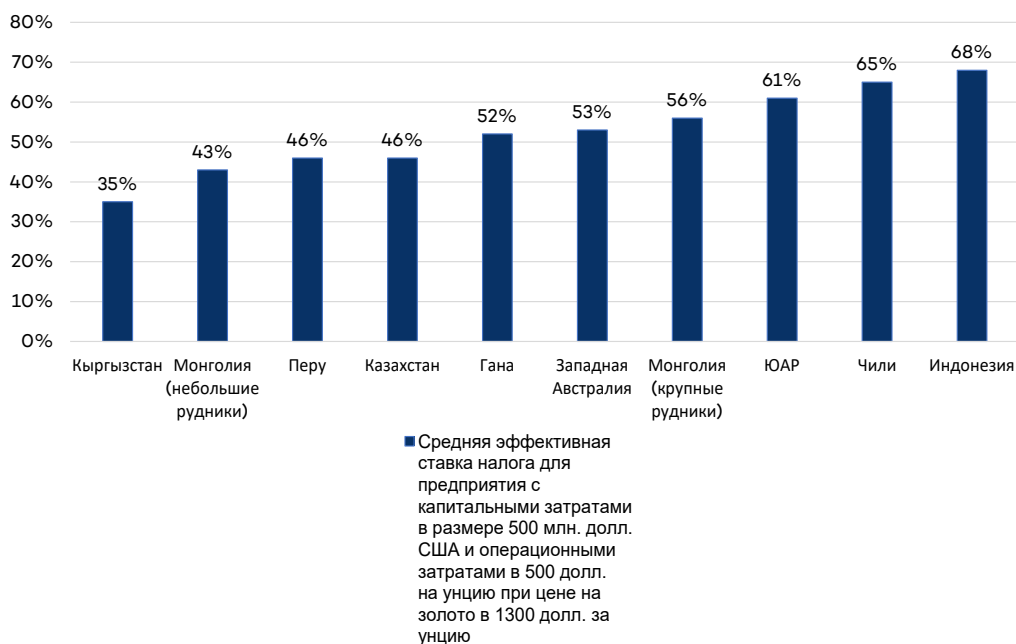


Источник: Manley, 2018 г.

Общий налоговый режим, установленный Налоговым кодексом, предусматривает следующие налоги и соответствующую отчетность: налог на прибыль (аналогично налогу на прибыль корпораций в размере 10 процентов), налог на добавленную стоимость (общая ставка 12 процентов, 0 процентов для экспорта нерудных продуктов и до 20 процентов для других операций), акцизный налог и налог с продаж (от 1 до 3 процентов) через постоянное представительство. Примечательно, что после внесения изменений в Налоговый кодекс в 2014 году ставка налога на прибыль для золотодобывающих компаний была установлена на уровне 0 процентов. Налоговый кодекс также определяет местные налоги, такие как налог на землю и имущество. Налоговый кодекс разграничивает иностранные и отечественные компании, а Налог с доходов из источника в Кыргызской Республике, полученных иностранной организацией, не связанной с постоянным учреждением, является одним из самых крупных потоков поступления дохода для правительства от горнодобывающих компаний (ИПДО, 2015 г.).



РИС 5. СРАВНЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ СРЕДНЕЙ СТАВКИ НАЛОГА НА ЗОЛОТО



Источник: Manley, 2018 г.

Эффективная средняя ставка налога (ЭССН) представляет собой долю государства в чистой приведенной стоимости до уплаты налогов, обычно измеряемую по ставке дисконтирования, рассчитываемой правительством. Это один из показателей конкурентоспособности налогового режима. Относительно высокая ЭССН может указывать на то, что налоговый режим ограничивает инвестиции. Относительно низкая ЭССН может означать, что правительство получает меньше доходов, чем могло бы.

В таблице 5 приводится сравнение моделируемой ЭССН для проектов освоения золоторудных месторождений с операционными расходами в размере 500 долл. США за унцию для каждого налогового режима для выбранной группы стран при цене на золото в 1300 долларов США за унцию.

Между правительством и деловым сообществом ведутся переговоры относительно существующего налогового режима и возможных поправок к фискальной политике. Международный деловой совет привлёк компанию Ernst & Young для оценки вклада горнодобывающего сектора, включая оценку налоговой нагрузки по сравнению с соседними странами. В этой связи, исходя из соотношения налогов, уплачиваемых сектором на доходы, исследование показывает, что ставка налога для горнодобывающих компаний в Кыргызской Республике составляет 17,7 процента, что выше, чем в Казахстане и Монголии: 14,4 и 13,3 процента соответственно (Международный деловой совет, 2018 г.). С другой стороны, недавнее исследование, проведенное Институтом управления природными ресурсами (NRGI) с использованием бюджетной модели МВФ на основе фискального анализа ресурсных отраслей (ФАРО), показало, что налоговая нагрузка в золоторудном секторе может быть на 10 процентов ниже, чем в соседнем Казахстане и во всех других странах региона (NRGI, 2017 г.). Хотя существующая система статистической классификации затрудняет определение размера налоговой нагрузки в горнодобывающем секторе, представители Министерства финансов считают, что фактическая оценочная налоговая нагрузка составляет порядка 11 процентов.

Разница в показателях возникает из-за того, что правительственные прогнозы по сбору налогов основываются на информации, получаемой от горнодобывающих компаний, а не на собственных расчетах. Без устойчивой налогово-бюджетной модели для определения ожидаемой налоговой нагрузки трудно установить, какие ставки необходимо применять (NRGI, 2017).



Прошлые и нынешние стратегии устойчивого развития страны направлены на интеграцию сектора добычи минеральных ресурсов в остальную экономику. Предыдущий план был направлен на интеграцию экономики в региональную экономическую систему, включая вклад энергетики, горнодобывающей промышленности, сельского хозяйства, транспорта и финансовых услуг (Национальный совет по устойчивому развитию, 2012 г.). Новый проект плана направлен на создание обязательных требований к вкладу горнодобывающих предприятий в развитие местных сообществ и реабилитацию окружающей среды в целом (Национальный совет по устойчивому развитию, 2017 г.). Несмотря на постановку таких высокоуровневых целей в национальных стратегических документах, некоторые заинтересованные стороны не видят четкой стратегии фискальной или тарифной политики, стимулирования инвестиций или создания унифицированных налоговых отношений (Министерство экономики, 2014 г.).

В ходе проведенных консультаций представители бизнеса заявили, что существующий налоговый режим — это не основной стимул для инвестиций. Они упоминают частые дополнения к нормативным требованиям и увеличение неналоговых платежей, что делает инвестиционный климат непредсказуемым и рискованным. В частности, представители бизнеса ставят под сомнение обоснованность некоторых существующих тарифов на неналоговые платежи, связанные с горнодобывающей отраслью, например, экологические платежи, плата за удержание лицензии и предлагаемый сбор за экспорт концентратов.

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЕ И ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

Все лицензии регулируются согласно общему режиму, при этом правительство обсуждает только незначительные аспекты в рамках стандартных соглашений. Исключением является договор с компанией «Кумтор Голд Компани», так как он был разработан вскоре после обретения независимости Кыргызской Республикой. В этом случае у правительства возникали трудности с переговорами по соглашениям, при этом зачастую приходилось защищать свои интересы в суде.

В рамках Программы развития минеральных ресурсов Германского общества международного сотрудничества (GIZ) руководители ГКПЭН прошли подготовку по использованию типового соглашения о разработке недр. Усилия по наращиванию потенциала основывались на опыте Монголии, Азербайджана и Казахстана. Программа GIZ завершилась в 2018 году, при этом инициатива была использована для освещения некоторых областей правовой и организационной реформы (GIZ, 2018 г.).

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВЫГОДЫ

Все налоговые и неналоговые платежи, производимые горнодобывающими компаниями, могут контролироваться на портале «Открытый бюджет».⁶ Налогово-бюджетная политика формулируется через национальные стратегии, трехлетние фискальные стратегии, а также социально-экономические и бюджетные прогнозы. В плане текущих расходов доступна лишь часть информации о распределении средств, например, информация о расходах фондов регионального развития. Информация о прямых налоговых выплатах в местные бюджеты прослеживается посредством Ежемесячных отчетов по исполнению местного бюджета; однако потоки средств из централизованного бюджета в местные бюджеты не анализируются (Секретариат ИПДО, 2018 г.).

Текущая фискальная концепция (2017 г.) содержит информацию о защите инвесторов, стимулировании экономического роста и улучшении инвестиционного климата в числе приоритетов фискальной политики на 2017-2020 годы. Тем не менее, компании отмечают, что с 2012 года правительство увеличивает количество неналоговых социальных выплат (на развитие и поддержку местной инфраструктуры) и экологических платежей (например, платежи за загрязнение окружающей среды и утилизацию древесных отходов), что создает неопределенность для горнодобывающих компаний.

Кыргызская Республика утратила статус страны, соблюдающей принципы ИПДО, в 2017 году. Правление ИПДО подготовило список проблем, послуживших причиной для приостановления статуса страны

⁶ Материалы доступны на сайте <https://budget.okmot.kg>.



по этой инициативе. В частности, такие проблемы связаны с социальными платежами, организацией государственных компаний, достоверностью данных, вовлеченностью правительства и управлением процессом реализации принципов ИПДО (ИПДО, 2017а). В то же время Правительство отметило позитивный прогресс в плане вовлеченности правительства с 2015 года. В 2017 году Кыргызская Республика получила награду за Прогресс во внедрении бенефициарного права благодаря институционализации требований ИПДО и бенефициарной собственности в Законе о недрах. Ожидается, что следующая проверка для оценки прогресса Кыргызской Республики произойдет в сентябре 2018 года.

СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ

- **Налоговый кодекс устанавливает благоприятный налоговый режим для горнодобывающих компаний.** Доходы генерируются за счет сочетания различных методов (налогов, роялти, лицензионных сборов, комиссий), налоговые ставки для которых считаются справедливыми. Налог на прибыль (например, ставка налога на доходы корпораций) устанавливается в размере 10 процентов.
- **Схемы получения доходов позволяют перераспределять доходы от добычи в местные бюджеты.** Помимо налога на землепользование, налога на имущество и налога для выплаты в специальные фонды, местные бюджеты получают неналоговые платежи, включая выплаты за удержание лицензий, фонды регионального развития и средства для поддержки социальной инфраструктуры, в том числе за счет прочих взносов. Прочие налоговые и неналоговые платежи накапливаются в централизованном бюджете.
- **Предоставляются открытые и прозрачные данные о потоке налоговых платежей и роялти.** Открытый бюджетный портал публикует информацию о выплатах всех юридических лиц в государственный бюджет. Кыргызская Республика набрала 55 из 100 баллов согласно исследованию «Открытый бюджет», что выше среднемирового уровня — 42 балла. Опыт внедрения ИПДО в Кыргызской Республике насчитывает более 10 лет.

ПРОБЕЛЫ

- **Возможности правительства в плане расчета и управления налоговым режимом ограничены.** Значительная сумма прочих налогов и сборов, подлежащих выплате государству, не регулируется общим налоговым режимом. Считается, что неналоговые платежи, такие как платежи за удержание лицензий и отчисления на развитие и обслуживание местной инфраструктуры, аналогичны налогам. Правительство часто корректирует фискальные нормы, в которых выявлены недочеты по части налогового администрирования, и признает отсутствие возможностей оценить потенциал месторождений, выставленных на конкурс, для повышения инвестиционной привлекательности сектора.
- **Налоговый режим не поддается прогнозированию.** Компании жалуются на продолжительное увеличение количества налогов и ставок налогообложения с 2012 года, а также на отсутствие объяснений по части налогового администрирования, что способствует неопределенности и рискам коррупционной деятельности. Представители бизнеса критически относятся к некоторым ставкам налогов, связанных с горнодобывающей отраслью, а также к ставкам неналоговых платежей, таким как платежи, связанные с окружающей средой, плата за удержание лицензии и предлагаемая пошлина на экспорт концентратов.
- **Отсутствуют четкие связи между национальными стратегиями развития и законодательством.** В качестве примера, несмотря на то, что Фискальная концепция на 2018-2020 годы уделяет первоочередное внимание улучшению финансового режима, правительство предложило многочисленные поправки, в том числе новый проект Налогового кодекса в 2017 году, без достаточных разъяснений и без обсуждения с заинтересованными сторонами.
- **Следует укрепить политику правительства в отношении управления и аудита государственных предприятий и фондов, связанных с добычей полезных ископаемых.** Исследования NRG1 и проверка соответствия принципам ИПДО выявили, что государственные предприятия в горнодобывающем секторе неэффективны, отсутствует общедоступная



информация об аудитах государственных предприятий и фондов, сформированных за счет взносов горнодобывающих компаний (таких как Фонд охраны природы, Специальные счета государственных органов, Фонд Кумтора для развития Иссык-Кульской области и предлагаемый Онкологический фонд Кумтор). Правительству необходимо оценить варианты и принять решения о выгодах или издержках, связанных либо с повышением эффективности этих учреждений, либо их приватизацией.

- **Четкая схема для уменьшения волатильности цен на сырьевые товары отсутствует.** Отсутствует идентифицируемый процесс оптимизации доходов от налоговых сборов за пользование природными ресурсами в периоды высоких цен или минимизации необходимости сокращения или прекращения производства в периоды низких цен.

ОПТИМИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ВЫГОДЫ

Третья область РПГД рассматривает то, как внутренние законы и политики способствуют конверсии добытого природного капитала в человеческий капитал с целью оптимизации социально-экономических выгод от добычи полезных ископаемых для местных, региональных и национальных заинтересованных сторон.

Рекомендации в части политики по этой теме включают следующее:

- Интеграция горнодобывающего сектора в общественные, региональные и национальные структуры и стратегии, например, путем внедрения социально-экономического планирования в процесс выдачи разрешений и проведения консультаций с затрагиваемыми заинтересованными сторонами на различных этапах цикла горнодобывающих операций.
- Сотрудничество с правительственными органами в целях обеспечения того, чтобы горнодобывающие предприятия рассматривали и поддерживали услуги образования и здравоохранения для сообществ.
- Обеспечение высоких стандартов гигиены труда и техники безопасности.
- Оптимизация занятости и возможностей ведения бизнеса на руднике и прилегающих территориях с целью обеспечения экономического роста после окончания обработки рудника.
- Решение потенциальных проблем безопасности.
- Соблюдение прав человека, коренных народов и сохранение культурного наследия посредством норм, соответствующих международным законам и стандартам.

КЛЮЧЕВЫЕ ЗАКОНЫ И ПОЛИТИКИ

- Трудовой кодекс (2004 г.)
- Закон об экологической экспертизе (1999 г.)
- Закон об охране и использовании историко-культурного наследия (1999 г.)
- Закон о соглашениях о разделе продукции при недропользовании (2002 г.)
- Закон КР “О недрах” (2012 г.)
- Закон о промышленной безопасности опасных производственных объектов (2016 г.)
- Положение о порядке и условиях проведения конкурса на право пользования недрами (2012 г.)
- Положение о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности (2012 г.)
- Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду (2015 г.)
- Типовое положение о порядке формирования фондов регионального развития (2014 г.)..



ИНТЕГРАЦИЯ ОБЩИННЫХ, РЕГИОНАЛЬНЫХ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ

В нынешнем контексте горнодобывающей промышленности Кыргызстана оптимизация социально-экономической выгоды в целом понимается как социально-экономическая помощь местным сообществам со стороны горнодобывающих компаний. После десятилетия конфликтов в сфере добычи полезных ископаемых правительство предприняло ряд мер, направленных на формализацию и оптимизацию такой помощи. Они включали соглашения о «социальном пакете» в Законе о недрах от 2012 года и продвижение «фондов регионального развития» как механизма обеспечения социально-экономических выгод.

Статья 30-1 Закона о недрах предусматривает, что на этапе разведки и разработки держатели прав на разработку месторождений государственного значения должны заключить соглашение о разработке социального пакета с соответствующей административно-территориальной единицей. Соглашение о социальном пакете исполняется на основе «программы социально-экономического развития местного сообщества», которая должна быть подготовлена соответствующей административно-территориальной единицей. Социальный пакет должен включать программу инвестирования в улучшение социальных и бытовых условий для местного сообщества. Такие инвестиции могут включать профессиональное развитие, найм местного населения для строительства инфраструктуры и другие виды поддержки.

Типовое положение о порядке формирования фондов регионального развития (2014 г.) предусматривает, что индивидуальные предприниматели и юридические лица, владеющие лицензиями на разработку (за исключением владельцев прав на разработку угля, строительных материалов или воды), должны ежемесячно вносить 2 процента от доходов с продаж минеральных ресурсов (до вычета косвенных налогов) в фонды регионального развития. Эти средства должны использоваться для финансирования местных инициатив, направленных на социально-экономическое развитие местных сообществ, и могут включать создание возможностей для ведения бизнеса и рабочих мест, поддержание инфраструктуры или предоставление микрокредитов. С 2014 по 2017 год, по словам представителя Министерства экономики, на всей территории Кыргызской Республики было создано 40 фондов регионального развития с целью перераспределения доходов от добычи полезных ископаемых между областными, районными и сельскими уровнями.

В дополнение к этим относительно новым требованиям, Закон об экологической экспертизе (1999 г.) и Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду (2015 г.) требуют, чтобы горнодобывающие компании включали социально-экономические последствия в процесс оценки воздействия. Последнее положение включает многочисленные ссылки на требование описать воздействие на социально-экономическую сферу, включая Приложение 5, согласно которому требуется проведение анализа экономических условий, демографии, общественного здравоохранения, исторической и культурной ценности затрагиваемой территории. Как и в случае с прочими экологическими областями, Приложение 10 требует, чтобы результаты оценки воздействия использовались для разработки мер по предотвращению, минимизации или компенсации неблагоприятных последствий и улучшению социально-экономических условий.

Фонды регионального развития изначально использовались для оптимизации выгод от добычи полезных ископаемых в регионах, где расположены горнодобывающие объекты, но заинтересованные стороны сошлись во мнении, что объем работы многих подобных фондов слишком широк и создает нереалистичные ожидания для горнодобывающих компаний. Кроме того, неумелое управление такими фондами в прошлом вызвало подозрение о непрозрачности деятельности фондов регионального развития, о чем говорится в документе по социально-экономической оценке воздействия рудника в Таласской области (Альянс Алтын, 2016 г.). Предыдущий опыт работы с рудником Кумтор вызывает подозрения о нецелевом использовании фондов регионального развития. Многие считают, что деятельность фондов подвержена коррупции (Радио «Азаттык», 2016 г.).

Социально-экономическое планирование подвергается проверке в ходе экологической экспертизы, также называемой «экологической оценкой» — эквивалент ОВОС. Однако интервью с государственными



учреждениями и гражданским обществом показывают, что в процессе проверки основное внимание уделяется техническим и экологическим аспектам. Другие правительственные учреждения, такие как Министерство здравоохранения, объясняют, что их привлекали к рассмотрению проектов по добыче полезных ископаемых, но, как правило, только для рассмотрения конкретных жалоб после начала проекта, а не при первоначальной процедуре выдачи разрешений.

ОБРАЗОВАНИЕ КАК НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ

Отсутствуют какие-либо конкретные законодательные или нормативные требования для горнодобывающих компаний в плане образовательной деятельности. Правительство не требует от горнодобывающих компаний участия в инициативах по достижению надлежащего уровня образования, материальной инфраструктуры и человеческих ресурсов. Фонды регионального развития и соглашения о социальных пакетах не включают конкретных требований, устанавливающих образование в качестве приоритетной области для финансирования.

В 2016 году, проведя анализ возможностей и проблем горнодобывающего сектора в плане местных ресурсов, GIZ в своем докладе отметила нехватку квалифицированных специалистов как одну из трех главных вопросов, стоящих перед малыми и средними предприятиями, которые могут более активно участвовать в локальной закупочной деятельности. В этом же докладе отражена обратная связь с заинтересованными сторонами, при этом отмечается, что в сельской местности, где располагаются многие горнодобывающие проекты, населению не хватает деловых навыков (GIZ, 2016 г.).

Отраслевые специалисты и горнодобывающие компании отмечают нехватку квалифицированных и образованных специалистов с техническими навыками, необходимыми для работы в этой отрасли. Хотя ситуация постепенно улучшалась с начала 2000-х годов, когда специалистов с нужными навыками было сложно найти, кадровый дефицит все еще наблюдается в компаниях, которые не могут найти достаточно работников с практическими знаниями и навыками, а также в государственных учреждениях, которым требуются специалисты для выдачи разрешений и других задач, связанных с лицензированием и регулярной отчетностью (Министерство экономики, 2014 г.).

ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ И ГИГИЕНА ТРУДА

Как объяснялось выше, Закон об экологической экспертизе (1999 г.) и Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду (2015 г.) требуют, чтобы горнодобывающие компании включали в ОВОС социально-экономические последствия, в том числе потенциальное воздействие на здоровье населения. На практике, как и в случае общего социально-экономического анализа, существуют различия в том, насколько подробно вопросы здоровья населения рассматриваются в рамках оценки.

Аспекты общественного здоровья могут быть рассмотрены в рамках социального пакета или регионального фонда развития, однако это не носит обязательный характер и зависит от тех, кто участвует в процессе планирования таких инициатив.

Основой законодательства в области гигиены труда является Трудовой кодекс (2004 г.), Закон КР “О недрах” и Положение о государственной инспекции по экологической и технической безопасности (2012 г.). В соответствии со статьей 27 указанного выше положения, ГКПЭН имеет право приостановить, а если вопрос не будет решен, отозвать лицензию на добычу полезных ископаемых, в случаях, когда деятельность держателя лицензии нарушает правила промышленной безопасности или если лицензиат применяет технологию, которая ставит под угрозу здоровье и безопасность сотрудников или общественности.

Как и в случае с другими законодательными актами в области горного дела и охраны окружающей среды, соблюдение стандартов промышленной безопасности варьируется в силу сложных законов, нехватки человеческих и финансовых ресурсов и недостаточного распределения полномочий государственных органов (Министерство экономики, 2014 г.). Представители Государственной инспекции по экологической и технической безопасности сообщают, что они проводят аудит предприятий на предмет соблюдения правил



охраны труда и техники безопасности, но такие проверки проводятся раз в год, а мониторинг частного сектора, на основе которого составляются отчеты по оценке соответствия стандартам безопасности, весьма ограничен. По сообщениям, некоторые компании, получив уведомление за две недели до проверки, успевают арендовать оборудование и снаряжение по технике безопасности до начала ежегодного аудита.

ВОЗМОЖНОСТИ ТРУДОУСТРОЙСТВА И РАЗВИТИЯ БИЗНЕСА

В Законе о недрах отсутствуют положения, требующие создания конкретных возможностей для трудоустройства или развития бизнеса на локальном уровне. Такие элементы могут быть включены в соглашения об инвестициях, концессиях и разделе продукции (Всемирный банк, 2014 г.). Закон о соглашениях о разделе продукции при недропользовании (2002 г.) обязывает компании нанимать как минимум 80 процентов персонала из числа граждан Кыргызстана, но таких примеров не было выявлено. На веб-сайте компании Кумтор указано, что 97 процентов ее сотрудников — это граждане Кыргызстана, и что это число растет, поскольку иностранных менеджеров заменяют местные кадры (Кумтор, 2018 г.). Такая отчетность носит добровольный характер.

Кроме того, в законодательстве, которое требует, чтобы социально-экономические последствия были включены в общий процесс оценки воздействия и выдачи разрешений, отсутствуют конкретные требования, связанные с оптимизацией занятости местного населения. Обзор оценок воздействия не выявил особого внимания к вопросам занятости или развития бизнеса, помимо общих заявлений, таких как стремление к «максимальной занятости для граждан КР».

Разрешительные документы, связанные с тендерами, согласно Положению о порядке и условиях проведения конкурса на право пользования недрами (2012 г.), требуют выдерживать соотношение местных и иностранных рабочих, но не устанавливают минимальные условия. Рассмотренные социальные пакеты не включают такие элементы. Это наводит на мысль о том, что последовательная практика в этих вопросах отсутствует и включения такой информации в тендерный процесс не ожидается.

В 2016 году GIZ провела исследование, чтобы представить обзор достижений и задач для развития местных ресурсов в горнодобывающем секторе. Было обнаружено следующее: хотя в объявлениях о проведении конкурсов говорится, что компании должны проводить закупку товаров и услуг на местном уровне, при условии эквивалентного качества и цен в сравнении с зарубежными товарами и услугами, эта информация не подкреплена законодательно (GIZ, 2016 г.). Исследование также предполагает, что уровень контроля за занятостью местного населения может варьироваться и зависит от восприятия общего влияния или выгоды за счет местных закупок (GIZ, 2016 г.).

Кроме требования о найме 80% служащих из числа граждан Кыргызстана, в Законе о соглашениях о разделе продукции при недропользовании (2002 г.) также указывается, что заказы на оборудование, изделия и материалы местных производителей должны составлять не менее 50% всех заказов. Тем не менее, примеров соглашений о разделе продукции (СРП), реализованных в соответствии с Законом, также выявлено не было.

Проект исследования, подготовленный Министерством экономики, указывает отсутствие стратегии местных ресурсов в качестве одной из причин конфликта между горнодобывающими компаниями и местными сообществами. Исследование поддерживает разработку инициатив, связанных с местными ресурсами, но также предупреждает, что при этом необходимо учитывать обязательства страны перед Всемирной торговой организацией в плане конкурентных рынков (Министерство экономики, 2014 г.).

БЕЗОПАСНОСТЬ

В Кыргызской Республике неоднократно происходили конфликты между горнодобывающими компаниями и жителями населенных пунктов, расположенных вблизи рудников. Многочисленные публикации посвящены вопросам решения конфликтных ситуаций в сфере природных ресурсов.



Несмотря на это, последовательный или официальный подход к решению проблем безопасности в процессе выдачи разрешений отсутствует. Имеется мало доказательств наличия конкретных мер по снижению рисков возникновения потенциальных конфликтов. Отсутствуют примеры компаний, принимающих Добровольные принципы по безопасности и правам человека.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, КОРЕННЫЕ НАРОДЫ И КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ

Кыргызская Республика ратифицировала ряд международных договоров по правам человека, перечень которых представлен выше в разделе Международные обязательства в области прав человека. Наряду с прочими социально-экономическими вопросами, воздействия на объекты культурного наследия включены в Закон об экологической экспертизе (1999 г.) и Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду (2015 г.). В Кыргызской Республике нет коренных народов (согласно характеристикам, перечисленным в Стандартах деятельности МФК).

СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ

- **Важность социально-экономических вопросов повсеместно признается.** В многочисленных отчетах изучается динамика взаимодействия сообществ и горнодобывающих компаний. Все опрошенные заинтересованные стороны отметили, что такое взаимодействие является важным аспектом эффективности ведения горных работ и что компании должны налаживать взаимодействие с сообществом с ранних этапов своей деятельности.
- **Социально-экономическая оценка частично интегрирована в процесс ОВОС.** Процесс получения разрешений, связанных с охраной окружающей среды, включает официальные требования по включению социально-экономической ситуации в общие исследования исходного состояния и анализ воздействия.
- **Социально-экономическое планирование требуется согласно Закону КР “О недрах” (2012 г.) в рамках «социального пакета».** Из-за конфликтов между местными жителями и горнодобывающими компаниями Законом о недрах были введены требования к обеспечению социального пакета как способ продемонстрировать преимущества соседним сообществам.
- **Фонды регионального развития сосредоточены на развитии местной инфраструктуры.** Использование фондов регионального развития, включая «социальный пакет», позволило сконцентрироваться на социально-экономических выгодах и наделить местные органы власти большими полномочиями по контролю таких выгод.

ПРОБЕЛЫ

- **Экологические и социально-экономические оценки не получили широкого признания как комплексная концепция.** Обзор оценок воздействия указывает на наличие пробела в понимании связей между окружающей средой и социальными аспектами.
- **ОВОС не требует разработки плана мер по смягчению социально-экономических последствий.** Несмотря на требования о включении анализа социально-экономических последствий в процесс выдачи разрешений, существует мало проектов, разработавших планы смягчения последствий.
- **Требования к «социальному пакету» четко не обозначены.** Заинтересованные стороны отмечают неоднозначность в отношении содержания социальных пакетов и обеспокоенность в связи с тем, что определение сумм для этих целей в большинстве случаев происходит ситуативно. В открытом доступе можно найти несколько примеров.
- **Законодательная база по оценке воздействия в отношении социально-экономических аспектов носит чрезмерно общий характер.** Имеются весьма ограниченные руководящие указания по разработке официальных планов управления социально-экономическими вопросами или по частоте пересмотра таких планов после получения разрешения. Обзор текущих оценок воздействия и интервью с горнодобывающими компаниями показали, что социально-экономическая помощь зачастую напрямую не связана с результатами оценки социально-



экономического воздействия и планами смягчения последствий, разработанными в процессе ОВОС. Горнодобывающим проектам удавалось избежать существенных протестов со стороны общественности лишь в редких случаях, а насилие и вандализм остаются проблемой даже для компаний, которые проводили оценку воздействия и прилагали усилия для поддержки развития местного сообщества.

- **Социальный пакет требуется только для проектов «национального значения».** Это создает путаницу для небольших проектов в связи с неточными указаниями относительно того, как такие проекты могут оправдать ожидания сообщества. Законодательство весьма расплывчато в отношении других аспектов, таких как формат переговоров по соглашениям о социальных пакетах, размер и цели социального пакета, доступность информации и административный уровень, на котором происходит регулирование таких соглашений. Из-за отсутствия руководящих указаний ответственность компании может варьироваться, не говоря уже о согласованности и возможности исполнения правительственных стратегий, направленных на интеграцию горнодобывающего сектора и сообществ.
- Стратегия местных ресурсов недостаточно развита. Некоторые НПО и финансирующие организации уделяют более пристальное внимание улучшению условий для увеличения занятости и повышению объема местных закупок. Соответствующее законодательство регулирует лишь общие моменты, при этом разработка планов по использованию местных ресурсов требуется от небольшого числа компаний.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Раздел РПГД, посвященный регулированию природопользования, признает важность управления экосистемами для любого общества, стремящегося к устойчивому развитию. Темы этого раздела включают:

- Управление водными ресурсами, поверхностными и подземными водами, обеспечение необходимого количества и качества промышленных стоков при сбросе в окружающую среду.
- Предотвращение и минимизация потенциальных неблагоприятных последствий для биоразнообразия посредством различных действий и мер.
- Управление отходами горнодобывающих предприятий путем создания соответствующих объектов, проведения экспертной оценки при сдаче в эксплуатацию и подготовки отчетов для представления правительству.
- Разработка и внедрение программы обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям до начала операций, обновление этой программы в течение срока отработки рудника для соответствия стандартам передовой практики..

КЛЮЧЕВЫЕ ЗАКОНЫ И ПОЛИТИКИ

- Водный кодекс (2005 г.)
- Лесной кодекс (1999 г.)
- Закон о воде (1994 г.)
- Закон об экологической экспертизе (1999 г.)
- Закон об охране окружающей среды (1999 г.)
- Закон об отходах производства и потребления (2001 г.)
- Закон о хвостохранилищах и горных отвалах (2001 г.)
- Закон об общем техническом регламенте по обеспечению экологической безопасности (2009 г.)
- Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике (2015 г.).



На самом высоком законодательном уровне Статья 48 Конституции устанавливает право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду. В той же статье также излагается право на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования.

Закон об экологической экспертизе (1999 г.) регулирует взаимосвязь между окружающей средой и потенциально негативным воздействием экономической деятельности, такой как добыча полезных ископаемых. В нем говорится, что он дополняет Конституцию и Закон об охране окружающей среды (1999 г.).

Другим ключевым документом является Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике (2015 г.), которое устанавливает процедуры оценки воздействия с целью предотвращения или смягчения воздействия на окружающую среду. Данное положение регулируется Законом об общем техническом регламенте по обеспечению экологической безопасности (2009 г.), который определяет допустимые уровни воздействия на окружающую среду. В приложении 2 к этому положению также указывается степень негативного воздействия по категориям опасности.

В опросах по горнодобывающему сектору многократно поднимались вопросы окружающей среды, часто связанные с противодействием со стороны общественности. С учетом большого числа лицензий на недропользование возникает вопрос о том, располагает ли Государственное агентство по охране окружающей среды человеческими ресурсами для тщательного изучения документации по оценке воздействия. В некоторых случаях защита окружающей среды сводится к приему платежей от компаний в качестве компенсации за выбросы и превышение объема отходов (Институт управления природными ресурсами, 2017 г.).

В обзоре результативности деятельности по охране окружающей среды за 2009 год отмечается, что новый Экологический кодекс был принят национальным законодательным органом (Жогорку Кенеш). Цель кодекса заключалась в более подробном регулировании и укреплении правовых рамок для планирования охраны окружающей среды, оценки воздействия, выдачи разрешений и проведения аудитов, общественного доступа к информации, стандартов качества окружающей среды и мониторинга (ЕЭК ООН, 2009 г.). Тем не менее кодекс так и не был завершен. По-прежнему требуется оптимизация законодательства об охране окружающей среды. Текущий проект Экологического кодекса разрабатывается при консультации с заинтересованными сторонами, и его рассмотрение ожидается в конце 2018 года.

Существующие недостатки в природоохранительном законодательстве связаны с тем, что экологические проблемы не рассматриваются в контексте интегрированной экосистемы; вместо этого они рассматриваются как отдельные объекты (т.е. земля, вода и/или леса). В рамках этой системы защита природы сводится к платежам за загрязнение окружающей среды, т.е. к принципу «загрязнитель платит». Платежи за загрязнение окружающей среды поступают на специальные счета государственных территориальных фондов для охраны природы и развития лесной промышленности. В действительности применение средств, поступающих за счет этих платежей, остается неясным. Наличие законодательного механизма для определения ущерба окружающей среде будет преимуществом в этом процессе (Министерство экономики, 2013 г.). В некоторых случаях наблюдается тенденция к тому, что инспекторы окружающей среды рассматривают принудительные взыскания в качестве средства компенсации ограниченного финансирования природоохранных органов. Считается, что эта тенденция оказывает негативное воздействие на систему обеспечения гарантий, подрывает авторитет и доверие к сотрудникам надзорных органов (ЕЭК ООН, 2009 г.).

Выплата денег в фонды охраны окружающей среды послужила механизмом разрешения споров между правительством и Centerra Gold Inc, владельцем ЗАО «Кумтор Голд Компани». Последний раз подобное решение было применено в сентябре 2017 года. В обмен на то, что правительство отозвало иск в размере 100 миллионов долларов США, компания согласилась на разовую выплату 50 миллионов долларов США в адрес государственного фонда развития окружающей среды и увеличение ежегодных «экологических



платежей» с 310 000 долларов США до почти 3 миллионов долларов США. Кроме того, сделка включала выплату 10 миллионов долларов США на модернизацию Национального онкологического центра и договоренность о переносе проектного фонда рекультивации из финансового учреждения в Великобритании в подходящее финансовое учреждение в Кыргызской Республике, а также «ускорение» ежегодных платежей в размере 6 миллионов долларов США в фонд до достижения целевого показателя в 69 миллионов долларов США (Eurasianet, 2017 г.).

УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Водный кодекс (2005 г.) является основным документом, регулирующим защиту и развитие водных ресурсов. Кодекс основан на Законе о воде (1994 г.), направленном на предотвращение негативного воздействия на водную среду, и включает Статью 53, непосредственно связанную с буровыми и прочими горными работами, которые требуют от операторов принятия мер по защите грунтовых вод.

Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике (2015 г.) включает Приложение 5, в котором подробно описаны процедуры оценки текущего состояния окружающей среды. Положение требует проведения оценки текущего состояния поверхностных и подземных вод, описания процессов, в которых используется вода, и текущих уровней загрязнения. В Приложении 6 изложены требования, касающиеся источника и видов воздействий, связанных со сбросом загрязняющих веществ, водопользованием и сточными водами. Приложение 9 требует проведения анализа проекта, который учитывает строительство, эксплуатацию и вывод из эксплуатации любых запланированных объектов.

Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (2001 г.), также называемую Конвенцией Эспо. В 2006 году был проведен пилотный проект по установлению связей между Казахстаном и Кыргызской Республикой, но с момента его запуска информации о прочих проектах не поступало.

ПОТЕНЦИАЛЬНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА БИОРАЗНООБРАЗИЕ

В основных законах, касающихся окружающей среды, отсутствуют конкретные отсылки к вопросам биоразнообразия. Однако Приложение 9 к Положению о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике (2015 г.) требует проведения оценки воздействия для анализа изменений среды обитания и видов животных.

Также отсутствуют конкретные требования к предотвращению или минимизации воздействия на биоразнообразие посредством реализации программ управления или решения этих вопросов в ходе горнодобывающих работ. Такие воздействия сгруппированы с более общими требованиями, связанными с управлением воздействием в ходе добычных операций. Также отсутствуют требования в отношении отчетности о сохранении биоразнообразия перед общественностью, однако эту информацию следует объединить с прочими аспектами охраны окружающей среды, которые необходимо доводить до сведения широкой общественности в соответствии с международными конвенциями и законами, описанными выше в Разделе Правовая и стратегическая основа.

Биоразнообразие — это одна из областей, которая рассматривалась в проекте Экологического кодекса. В Кодексе уточнялось, что правительственные учреждения, отвечающие за охрану окружающей среды, будут также контролировать соблюдение законов, связанных с сохранением биоразнообразия, включая организацию мониторинга биоразнообразия и экосистем. В Статье 90 того же проекта Кодекса излагаются обязанности по: i) определению ограничений для предотвращения разрушения экологических систем и ii) установлению показателей биоразнообразия.

В Статье 22 Лесного кодекса (1999 г.) содержатся положения о сохранении биоразнообразия, а в Статье 64 говорится о сохранении биоразнообразия в лесах и устанавливается, что такое биоразнообразие является собственностью государства.



В Обзоре результативности экологической деятельности Кыргызской Республики за 2009 год сообщается, что финансирование планов сохранения биоразнообразия на национальном уровне ограничено, в результате чего национальные планы, направленные на улучшение биоразнообразия, реализуются не полностью (ЕЭК ООН, 2009 г.). В последнем плане компании Кумтор по управлению биоразнообразием (единственный план управления такого рода, рассматриваемый как добровольный), объясняется, что Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства должно было обновить свой Национальный отчет о биоразнообразии в 2013 году (Кумтор, 2012 г.). Однако этот отчет недоступен для обзора.

Вопросы биоразнообразия особенно важны для горнодобывающей деятельности в Кыргызской Республике. Несмотря на то, что высокогорные экосистемы с суровыми условиями включают небольшое количество видов, некоторые из которых защищены и находятся под угрозой исчезновения, например, снежный барс, их уникальность означает, что любая потеря будет значительной (Независимая экологическая экспертиза, 2008 г.).

Оценка биоразнообразия, проведенная при финансировании USAID, обнаружила общее отсутствие мер по сохранению биоразнообразия как в гидроэнергетическом, так и в горнодобывающем секторах. Кроме этого отмечается отсутствие стратегических экологических оценок, а в местных планах развития мало внимания уделяется вопросам сохранения биоразнообразия и экосистем. Было установлено, что такие планы больше направлены на экономические вопросы, нежели на экологические (USAID, 2013 г.).

УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ

Ключевым элементом национального законодательства об управлении отходами является Закон об отходах производства и потребления (2001 г.). Закон регулирует аспекты, связанные с образованием, сбором, хранением, использованием, утилизацией и транспортировкой отходов производства и потребления. Закон охватывает радиоактивные отходы, выбросы в атмосферу и любое загрязнение водоемов.

Для отходов горного производства существует дополнительный Закон о хвостохранилищах и горных отвалах (2001 г.). Этот закон основывается на общих положениях для управления отходами и определяет роли, обязанности и финансирование для управления любыми хвостами обогащения и прочими отходами горнодобывающей промышленности. Тем не менее в законодательстве отсутствуют требования к проектированию, эксплуатации и обслуживанию объектов хвостового хозяйства в соответствии с международно признанными стандартами и практикой. Кроме того, в законодательстве отсутствуют требования к проведению независимых экспертных оценок в случае изменения технических решений инфраструктуры управления отходами.

Отсутствуют требования, связанные с применением международно признанных стандартов для отходов горнодобывающих предприятий.

В Положении о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике (2015 г.) объясняется, что оценка воздействия должна определять источники всех возможных чрезвычайных ситуаций на протяжении всего периода строительства, эксплуатации и закрытия любого объекта. В Приложении 11 этого положения разъясняется, что заключения любой оценки воздействия должны включать меры, необходимые для предотвращения или сведения к минимуму чрезвычайных ситуаций, а также соответствующие меры реагирования. Приложение основано на аспектах Закона об общем техническом регламенте по обеспечению экологической безопасности (2009 г.), в котором говорится, что предприятия должны использовать оборудование, методы проектирования и другие технологические процессы для уменьшения как воздействия, так и возможности возникновения чрезвычайных ситуаций.

Считается, что планы, обобщающие меры, необходимые для предотвращения или сведения к минимуму чрезвычайных ситуаций, обновляются на регулярной основе.



СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ

- **Действующее законодательство охватывает основные аспекты, касающиеся водных ресурсов, управления отходами, биоразнообразия и готовности к чрезвычайным ситуациям.** Хотя термин «биоразнообразия» не имеет широкого распространения, законодательство охватывает и учитывает связанные темы, касающиеся флоры и фауны.
- **В рамках законодательства предусмотрены требования по разработке ОВОС, включая требования о разработке мер по смягчению неблагоприятных последствий.** ОВОС разрабатывается для оценки всех составляющих горнодобывающей деятельности, однако заинтересованные стороны сообщают, что уровень детализации может варьироваться.
- **Власти хорошо осведомлены о важности мероприятий по охране и рациональному использованию окружающей среды, включая аспекты готовности к чрезвычайным ситуациям, которые контролируются на регулярной основе.** Законодательство в области охраны окружающей среды и органы, которым поручен контроль за реализацией законодательных требований, демонстрируют серьезное отношение к проблеме экологических последствий горных работ. В связи с первым пробелом, упомянутым в первом разделе этого документа, необходимо приложить дополнительные усилия, чтобы помочь сообществам и заинтересованным сторонам понять законодательство и то, каким образом оно помогает защитить природную и социально-экономическую среду.

ПРОБЕЛЫ

- **Законодательство может ввести в заблуждение компании из-за имеющихся противоречий в законах и непостоянного характера применения стандартов.** Интервью с частными компаниями показывают, что интерпретация существующего законодательства вызывает путаницу. Пересмотренный подход к этим вопросам в меньшей степени концентрируется на экологических аспектах конкретных объектов, при этом рассматривая экосистемы в целом. Проект Экологического кодекса предполагал внедрение такого подхода, однако проект не был принят законодательным органом.
- **Законодательство в части мониторинга состояния окружающей среды устарело, что вызывает проблемы у регулирующих органов и приводит к необходимости в обучении по конкретным отраслям промышленности (например, горнодобывающей).** Контролирующие органы сообщают о трудностях, связанных с использованием советских стандартов.
- **Отсутствует доказательство того, что компании контролируют свою деятельность.** За некоторыми исключениями, имеется весьма ограниченная информация или экологическая отчетность, при этом в существующем законодательстве отсутствуют подробные инструкции по подготовке отчетов. Власти заявляют, что правительство несет ответственность за регулярный мониторинг участков работ, но их ресурсы не позволяют обеспечить достаточный мониторинг изменений окружающей среды.
- **Платежи за загрязнение окружающей среды перечисляются на специальные счета, при этом использование таких средств недостаточно контролируется на законодательном уровне.** В законодательстве необходимо четко определить то, каким образом эти средства должны использоваться для устранения ущерба, нанесенного окружающей среде.

МЕРОПРИЯТИЯ ПОСЛЕ ЗАКРЫТИЯ РУДНИКОВ

Эта область Рамочной политики в области горного дела устанавливает необходимость обеспечения организованного и запланированного перехода к мероприятиям после закрытия рудника. Адекватные меры и планы, необходимые для обеспечения этого перехода, следует учитывать и разрабатывать на протяжении всего цикла добычных операций. В частности, данный раздел РПГД включает следующее:

- Обеспечение высокого уровня качества и актуальности планов закрытия рудников, разработанных горнодобывающими компаниями.



- Разработка механизмов финансового обеспечения для закрытия рудников.
- Принятие ведущей роли в изучении вариантов решения вопросов по отработанным и заброшенным рудникам в пределах государственной юрисдикции.

КЛЮЧЕВЫЕ ЗАКОНЫ И ПОЛИТИКИ

- Водный кодекс (2005 г.)
- Закон о воде (1994 г.)
- Закон об экологической экспертизе (1999 г.)
- Закон об охране окружающей среды (1999 г.)
- Закон об отходах производства и потребления (2001 г.)
- Закон о хвостохранилищах и горных отвалах (2001 г.)
- Закон о недрах (2012 г.)
- Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике (2015 г.)
- Положение о рекультивации земель, нарушенных в процессе пользования недрами (2017 г.).

ВЫСОКОКАЧЕСТВЕННЫЕ И СООТВЕТСТВУЮЩИЕ СОВРЕМЕННЫМ ТРЕБОВАНИЯМ ПЛАНЫ ЗАКРЫТИЯ РУДНИКОВ

Ключевые аспекты законодательства по закрытию рудников включены в Закон КР “О недрах” (2012 г.). Статья 47 связывает закрытие со стадией технического проектирования и объемом средств в фондах рекультивации, которые должны накапливаться с начала разведки или добычи. Эти средства должны храниться в кыргызских банках и не должны использоваться для других целей. В случае банкротства компании ресурсы фонда рекультивации должны быть перечислены на счет владельца земельного отвода только для целей рекультивации рудника.

Эти требования дополнительно поддерживаются Положением о рекультивации земель, нарушенных в процессе пользования недрами (2017 г.) и Законом об охране окружающей среды (1999 г.), Статья 6 которого включает требование о компенсации за ущерб окружающей среде и проведении рекультивации пострадавшей окружающей среды.

На практике в Кыргызской Республике имеется небольшой опыт закрытия рудников. Как и в случае других советских ГОСТов, соответствующие устаревшие положения регулируют хранение плодородного слоя почвы и восстановления растительного покрова, но ГОСТы уже не имеют обязательной юридической силы. В целом, отсутствуют подробные инструкции и рекомендации о том, как разработать план закрытия и как обеспечить финансовую гарантию закрытия (Файзулдаева, 2016 г.). По словам одного из экологических консультантов, это привело к ситуациям, когда покрытие хвостохранилищ не производилось.

Помимо проблемы недостаточных инструкций, на закрытие влияет общая проблема непоследовательного мониторинга окружающей среды. На практике необходимо совершенствовать самомониторинг и отчетность компаний по вопросам окружающей среды. Пообъектная информация, включающая все экологически значимые аспекты, должна быть общедоступной (ЕЭК ООН, 2009 г.).

Хотя в Законе об экологической экспертизе (1999 г.) указана необходимость в комплексных планах, включая проекты экологической реабилитации территорий и рекультивации, конкретных требований к планам закрытия не предъявляется.

Кыргызская Республика не требует соблюдения тех или иных международных стандартов, таких как Стандарты деятельности МФК или требования к закрытию рудников Международного совета по делам горнодобывающей и металлургической промышленности (ICMM).



РАЗРАБОТКА МЕХАНИЗМОВ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЛЯ ЗАКРЫТИЯ РУДНИКОВ

Как указано выше, финансовое обеспечение включено в Закон КР “О недрах” (2012 г.). Тем не менее, опыт реализации ограничен, а практика показывает, что этого положения не достаточно для защиты от возможных экологических рисков, связанных с недобросовестным закрытием рудников или отсутствием соответствующих мероприятий. Это также создает финансовые риски для ответственных горнодобывающих компаний, которые обязаны обеспечить самофинансирование этих мероприятий (Файзулдаева, 2016 г.).

УПРАВЛЕНИЕ ОТРАБОТАННЫМИ И ЗАБРОШЕННЫМИ РУДНИКАМИ

В Кыргызской Республике имеются унаследованные проблемы советского периода, в основном связанные с урановыми отходами. Майлуу-Суу, один из участков на юге страны, использовался с 1945 года. Здесь перерабатывали местную руду, а также руды из Болгарии, Китая и Чехословакии. После закрытия объекта в 1968 году остались две мельницы, восемь отвалов породы и 23 хвостохранилища. Они создают значительную опасность для окружающей среды в результате оползневой активности, рисков затопления, поврежденных дренажных систем и недостаточно охраняемых участков, которые используются для выпаса скота (ЕЭК ООН, 2009 г.).

Всего насчитывается более 60 радиоактивных объектов — 36 хвостохранилищ и 25 мест захоронения урана, расположенных по всей стране (ЕЭК ООН, 2009 г.). При поддержке международных организаций, таких как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и ПРООН, Министерство по чрезвычайным ситуациям работает над рекультивацией этих объектов. В то время как министерство занимается, прежде всего, унаследованными проблемами, Государственная инспекция по экологической и технической безопасности (Госэкотехинспекция) занимается участками, на которых работы ведутся в настоящее время.

ЕБРР и ЕС инициировали открытие Счета экологической реабилитации для Центральной Азии. Ресурсы этого счета предназначены для решения унаследованных проблем, связанных с добычей урана в Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане (ЕБРР, 2015b). Информации о том, когда эти средства будут распределены, получить не удалось.

СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ

- **Закон о недрах относит работы по закрытию рудника к стадии технического проекта.** Он обеспечивает основу для рекультивации земель после разведки полезных ископаемых. Однако общий уровень детализации считается недостаточным для перехода к мероприятиям после завершения добычи и закрытия рудников.
- **Планы закрытия являются официальной частью процесса оценки воздействия.** Опрос и обзор оценок воздействия показывают, что в процессе выдачи разрешений учитывается необходимость в мероприятиях по закрытию. Однако требования к ним четко не определены, необходимы дополнительные данные.
- **Были выявлены унаследованные проблемы.** Правительство работает над смягчением негативных последствий. Министерство чрезвычайных ситуаций при поддержке международных организаций стремилось решить унаследованные проблемы, связанные с ураном.

ПРОБЕЛЫ

- Действующее законодательство недостаточно четко определяет требования к закрытию рудников. Законодательство номинально охватывает рекультивацию, но акцентирует внимание на восстановлении земель и территории, а не на управлении конкретной инфраструктурой, связанной с добычей полезных ископаемых, такой как хвостохранилища и отвалы породы.
- Опыт реализации закрытия рудников весьма ограничен. Кроме наличия унаследованных проблем и отсутствия современного опыта закрытия, за исключением предполагаемого закрытия Кумтора в 2026 году, существует ограниченный правительственный или технический опыт в области управления последствиями закрытия рудников.



- Существует неопределенность в плане внедрения процедур финансового обеспечения. В законодательстве предусмотрены указания относительно финансового обеспечения для закрытия рудников, но компании выражают озабоченность в отношении того, каким образом будет происходить организация таких фондов и управление ими.

КУСТАРНАЯ (АРТЕЛЬНАЯ) ДОБЫЧА

Кустарная и артельная добыча (КАД) является шестой тематической областью РПГД. Что касается КАД, РПГД направлена на улучшение здоровья, безопасности и качества жизни старателей, которые работают в секторе неофициально и вне рамок законности. РПГД также стремится повысить вклад сектора КАД в устойчивое развитие. Рекомендации политики по компоненту КАД сосредоточены на следующем:

- Интеграция КАД в официальную правовую систему посредством соответствующей нормативно-правовой базы, технической поддержки и стратегий оформления деятельности.
- Интеграция КАД в официальную экономическую систему путем содействия накоплению сбережений и инвестиций в сектор, посредством надлежащей и прозрачной политики доходов, программ сертификации и сотрудничества с более крупными рудниками.
- Сокращение социальных и экологических последствий кустарной и артельной добычи путем предоставления технической подготовки, соблюдения минимальных стандартов охраны здоровья и безопасности, ликвидации детского труда, поощрения роли женщин и их безопасности при работе в секторе КАД, а также через реализацию политики развития и создания рабочих мест в сельской местности с целью поощрения альтернативных источников дохода. .

КЛЮЧЕВЫЕ ЗАКОНЫ И ПОЛИТИКИ

- Закон о недрах (2012 г.)
- Положение об осуществлении индивидуальной старательской добычи россыпного золота на территории Кыргызской Республики (2015 г.).

ИНТЕГРАЦИЯ НЕОФИЦИАЛЬНОЙ КАД В ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ

КАД — сложная, но перспективная сфера для Кыргызской Республики. Масштаб кустарной и артельной добычи трудно оценить. По данным исследований, проведенных 15 лет назад, кустарной и артельной добычей занимаются 5500 человек в Баткене, Чаткале и Нарыне (Arpel, 2003 г.). Предполагается, что число остается относительно стабильным, поскольку эта деятельность жестко контролируется. О росте числа старателей не сообщалось, тем не менее официальной статистики тоже не было. Неясно, сколько доходов теряется за счет незаконной добычи полезных ископаемых и что следует делать с неофициальной частью сектора.

Старательская добыча юридически признана в статье 29 Закона о недрах (2012 г.). В статье говорится о том, что индивидуальные старатели могут разрабатывать участки россыпной минерализации, не включенные в кадастр. Однако действующее положение усложняет управление мелкомасштабной добычей. Для начала работы необходимо зарегистрироваться в «органах статистики» и приобрести свидетельство или патент. При этом индивидуальный старатель должен подавать ежегодный отчет о своей деятельности. Отчет должен содержать краткую информацию о годовом производстве, однако процедура отчетности детально не определена.

В целом объем информации о секторе ограничен. Существует мнение, что четко прописанные законодательные нормы для этого вида деятельности станут преимуществом, однако каких-либо конкретных действий для легализации и отслеживания сектора не предпринималось. Поскольку данный вопрос касается сравнительно небольшого числа людей, правительство уделяет этому сектору мало внимания.



Информация об объеме производства или продажах отсутствует. Представители правительства, опрошенные во время визита в страну, переадресовали вопросы касательно кустарной и артельной добычи местным властям по месту осуществления деятельности.

ИНТЕГРАЦИЯ НЕФОРМАЛЬНОЙ КАД В ФОРМАЛЬНУЮ ЭКОНОМИКУ

Какие-либо данные, подтверждающие наличие программ поддержки или облегчения доступа к финансированию для лиц, занимающихся кустарной и артельной деятельностью, отсутствуют.

Несмотря на наличие системы сбора информации о КАД, как было указано выше, данные об объемах производства отсутствуют. Предполагается, что многие старатели продолжают работать нелегально.

СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Хотя правительство признает негативное воздействие кустарной и артельной добычи на окружающую среду и здоровье, конкретная законодательная база, устанавливающая обязательства в области охраны окружающей среды и безопасности, отсутствует.

СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ

- **Старатели, занимающиеся кустарной и артельной добычей, могут работать путем приобретения недорогих и доступных индивидуальных разрешений.** Кустарная добыча ведется в небольших масштабах. Рост числа старателей не ожидается, тем не менее, благодаря этой деятельности на жизнь зарабатывают порядка 5500 человек.

ПРОБЕЛЫ

- **Деятельность КАД недостаточно регулируется на законодательном уровне.** В целом система кустарной и артельной добычи не централизована и входит в сферу ответственности местных органов власти. Контроль со стороны национальных министерств и ведомств минимальный.
- **Вопросы экологического и социального воздействия такой деятельности, а также риски для здоровья и безопасности, не рассматриваются в законодательстве.** Правительство признает негативное воздействие кустарной и артельной добычи на окружающую среду и здоровье, тем не менее конкретная законодательная база, устанавливающая обязательства в области охраны окружающей среды и безопасности, отсутствует.
- **Сбор доходов для бюджета по сектору минимальный.** Влияние или потенциал этого сектора трудно оценить без данных об объемах кустарной и артельной добычи.
- **В действующем законодательстве не указаны условия для детского труда или роль женщин в этом секторе.** Трудовой кодекс запрещает использование детского труда или трудоустройство женщин для работы в опасных условиях, однако до сих пор риски, связанные с привлечением детей и женщин к работе в секторе КАД, не признаются.



РЕКОМЕНДАЦИИ

Кыргызская Республика продемонстрировала свою неизменную приверженность совершенствованию горнодобывающего сектора и выстраиванию баланса промышленных потребностей и устойчивого развития. Прошлые и текущие планы поддержки устойчивого развития направлены на повышение эффективности добычи полезных ископаемых за счет внедрения современных технологий для снижения воздействия сектора на окружающую среду.

Правительственные чиновники и компании активно искали пути усовершенствования законодательства. Ключевые партнерские отношения и активная роль доноров, Международного делового совета и гражданского общества подчеркнули открытость и заинтересованность участвующих сторон в укреплении управления горнодобывающим сектором. Тем не менее существует множество проблем, одна из которых заключается в необходимости надлежащего распределения ограниченных людских и финансовых ресурсов. Наследие Кумтора сыграло значительную роль в национальных экономических и экологических вопросах, связанных с добычей полезных ископаемых. По мере приближения проекта к стадии завершения, другие заинтересованные стороны могут извлечь уроки из ошибок и успехов Кумтора.

Усовершенствования возможны во всех шести областях РПГД. Стремясь выявить ключевые приоритетные области, команда выяснила, какими менее изученными темами уже занимаются другие организации и инициативы, а также рассмотрела те области, в которых сеть партнеров МПФ могла бы внести вклад на практике. Учитывая вышесказанное, дальнейшую работу рекомендуется сосредоточить на оптимизации социально-экономических выгод и мероприятиях после закрытия рудников. Был также рассмотрен третий аспект — кустарная и артельная добыча, но, учитывая сравнительно небольшой размер этого сектора и имеющуюся ограниченную информацию, мы считаем, что эту тему следует рассмотреть в рамках рекомендаций, касающихся социально-экономического компонента.

ПРИОРИТЕТНАЯ ОБЛАСТЬ 1: ОПТИМИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ВЫГОДЫ

Введение социальных пакетов и отчислений горнодобывающими компаниями в фонды регионального развития стали положительным шагом. Однако заключение соглашений и финансовые выплаты не всегда способствовали формированию доверия местного населения в отношении прозрачности и справедливости процессов. Что касается социально-экономических выгод, РПГД стремится к тому, чтобы социально-экономические аспекты горного дела учитывались в процессе выдачи разрешений. Чтобы улучшить этот аспект, правительству следует:

- Акцентировать внимание на том, что существующая система выдачи экологических разрешений включает необходимость понимания как исходных условий, так и потенциальных воздействий, а также создания мер по смягчению всех негативных последствий для социально-экономической среды.



- Расширить консультации и участие общественности в процессах выдачи экологических разрешений, включив помимо обязательных общественных слушаний совместные исследования исходного состояния и выявление последствий.
- Акцентировать внимание на интегрированном системном подходе к экологическим и социально-экономическим вопросам в рамках процесса выдачи разрешений. Хотя социальные пакеты удовлетворяют согласованные социальные нужды, они зачастую плохо связаны с процессом оценки воздействия. Системный подход использует процессы выдачи разрешений и ОВОС для определения социально-экономических проблем, связанных с основной деятельностью горнодобывающих компаний (например, местные ресурсы, землепользование и т.д.).
- Требовать проведения социоэкономических базовых исследований, чтобы подчеркнуть не только потенциальные положительные последствия новых рабочих мест, но также рассмотреть косвенные аспекты, такие как инфляция, увеличение расходов на жилье и рабочую силу и то, как работа на твердом окладе может повлиять на сельскую экономику.
- Изучать социально-экономические риски и возможности, связанные с КАД, используя данное исследование как возможность лучше понять влияние добычи в целом и то, как хорошо организованный сектор кустарной и артельной добычи может дополнять более крупные проекты.

ПРИОРИТЕТНАЯ ОБЛАСТЬ 2: МЕРОПРИЯТИЯ ПОСЛЕ ЗАКРЫТИЯ РУДНИКОВ

Глобальный опыт показывает, что доверие к регуляторному процессу закрытия рудников имеет решающее значение для сектора. Унаследованные проблемы, связанные с добычей урана на территории Кыргызской Республики в советский период, настроили население скептически, и теперь граждане не верят, что природная среда будет восстановлена после выработки ресурсов. Хотя закрытие рудников включено в основное законодательство, критически важно будет уделять особое внимание этому аспекту, особенно в отношении финансовых гарантий для покрытия связанных расходов. Чтобы улучшить этот аспект, правительству следует:

- Разработать обязательный, четкий механизм финансовых гарантий для покрытия расходов на закрытие рудников, включая восстановление окружающей среды и управление природопользованием, а также механизм стимулирования компаний к принятию прогрессивных или согласованных планов рекультивации на протяжении всего срока отработки рудника.
- Внедрить строгие принудительные меры и штрафы за несоответствие требованиям к закрытию рудников и последующим мероприятиям.
- Разработать официальную систему на правительственном уровне для рассмотрения и утверждения планов закрытия рудников с последующими мероприятиями, а также принять конкретные постановления, создать уполномоченный орган и выделить достаточные ресурсы (человеческие, финансовые и инфраструктурные) для обеспечения эффективной работы этой системы.
- Инвестировать в подготовку и развитие навыков у представителей правительства во всех аспектах, связанных с закрытием рудников и последующими мероприятиями, рекультивацией, включая финансовые гарантии, а также рассмотреть возможность привлечения экспертов по закрытию рудников для каждого проекта в целях анализа важнейших компонентов горнодобывающей промышленности.
- Решить вопрос периодической оценки и аудита планов закрытия рудников. В условиях недостаточных технических и финансовых ресурсов использование внешних экспертов для разработки планов закрытия рудников и валидация оценки рисков (особенно объектов высокого риска, таких как хвостохранилища) должно стать законодательным требованием.
- Расширить консультации и участие общественности в процессе выдачи разрешений с уделением особого внимания процедурам, связанным с закрытием рудника и последующими мероприятиями.



ССЫЛКИ

Орхус Центр (2018 г.). *Экологические данные в Кыргызстане - это сложно?* Источник: <http://aarhus.kg/ru/novosti/ekologicheskie-dannye-v-kyrgyzstane-eto-slozhno.html>.

ОсОО «Альянс Алтын» (2016 г.). Оценка существующего состояния окружающей среды золоторудного значения Джеруй. Город Бишкек, 2016 г. Источник: <http://www.alliance-alytn.kg/ustoychivoe-razvitie/ovos/>

Appel, D. (2003 г.). Базовый обзор мелкомасштабной добычи в Кыргызской Республике (Baseline survey of small-scale mining in Kyrgyz Republic). Источник: https://unites.uqam.ca/gmf/globalmercuryforum/pages/members/europe/Denmark/peter_appel.htm

Германское агентство по международному сотрудничеству (GIZ) (2016 г.). *Развитие местного содержания в горнодобывающей отрасли: возможности и вызовы в Кыргызстане (Local content development in mining: Opportunities and challenges in Kyrgyzstan.)*. Источник: www.ibc.kg/ru/download/1182

Германское агентство по международному сотрудничеству (2018 г.) *Минеральные ресурсы для развития: описание проекта (Mineral resources for development: Project description)*. Источник: <https://www.giz.de/en/worldwide/14122.html>

Фонд Евразия Центральной Азии (2017 г.). *Руководство по урегулированию конфликтов в горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики (Guidebook for conflict management in the mining industry of the Kyrgyz Republic)*. Бишкек. Источник: https://peacenexus.org/wp-content/uploads/2018/02/Investors-Guidebook_english.pdf

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) (2015а). *Юридические препятствия участию женщин в экономической деятельности в Кыргызской Республике (Legal barriers to women's participation in the economy of the Kyrgyz Republic)*. Источник: <https://www.ebrd.com/documents/admin/legal-barriers-gender.pdf>

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) (2015b). *Стратегия для Кыргызской Республики (Strategy for the Kyrgyz Republic)*. Источник: <http://www.ebrd.com/where-we-are/kyrgyz-republic/overview.html>.

Инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО) (2017 г.). *Совет согласился с тем, что Кыргызская Республика не достигла достаточного прогресса в реализации Стандарта ИПДО 2016 года*. Источник: <https://eiti.org/BD/2017-9>

Международный секретариат Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (2018 г.) *Технико-экономическое обоснование: систематическое раскрытие данных ИПДО в Кыргызской Республике (Feasibility study: Systematic disclosures of EITI data in Kyrgyz Republic)*. Осло: Международный секретариат ИПДО. Источник: <https://eiti.org/document/feasibility-study-systematic-disclosures-of-eiti-data-in-kyrgyz-republic>

З. Файзулдаева (2016 г.). *Сравнительное исследование нормативных подходов к закрытию рудников с уделением особого внимания текущей ситуации в бывшем Советском Союзе (A comparative study to regulatory approaches to mine closure with a special emphasis on the current situation in the former Soviet Union)*. Источник: https://www.srk.com/sites/default/files/file/ZFaizuldayeva_AComparativeStudyofRegulatoryApprochestoMineClosure_2016_0.pdf

Furstenberg, S. (2017 г.). Приостановка статуса ИПДО Кыргызстана и Таджикистана — проверка глобального влияния (EITI suspension of Kyrgyzstan and Tajikistan tests its global leverage.). Eurasianet Источник: <http://www.eurasianet.org/node/83561>

Независимая экологическая экспертиза (2008 г.). *Анализ регулятивного воздействия Закона Кыргызской Республики «О животном мире»*. Источник: <http://eco-expertise.org/wp-content/uploads/2009/06/zoo.doc>



Международный деловой совет (2018 г.). *Добыча и переработка цветных металлов: общий вклад сектора в экономику Кыргызской Республики и влияние фискальных инициатив на него (Non-ferrous metals production and processing: The sector's total contribution to the economy of the Kyrgyz Republic and the effects on it of fiscal initiatives)*. Бишкек. Источник: www.ibt.kg/ru/download/1234

Международная организация труда (МОТ) (2018 г.). *Ратификация конвенций для Кыргызстана*. Источник: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:103529.

Кумтор (2012 г.). *Стратегия управления и план действий по сохранению биоразнообразия (Biodiversity Management Strategy and Plan)*. Источник: https://www.kumtor.kg/wp-content/uploads/2013/02/Kumtor_Biodiversity_Strategy_en.pdf

Кумтор Голд Компани (КГК) (2018 г.). *Отчеты по окружающей среде и устойчивому развитию КГК (KGC environment and sustainability reports)*. Источник: <https://www.kumtor.kg/en/environment-protection/kumtor-environmental-reports/>

Manley, D. (2018 г.). *Анализ налогов за пользование недрами в Кыргызской Республике (Kyrgyz Republic mining tax analyses)*. Институт управления природными ресурсами. Источник: <https://www.resourcedata.org/dataset/kyrgyz-republic-mining-tax-analyses>

Министерство экономики (2014 г.). *Среднесрочная и долгосрочная стратегия развития горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики (Неопубликованный проект)*.

Национальный совет по устойчивому развитию (2012 г.). *Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики: на период 2013-2017 гг.*

Национальный совет по устойчивому развитию (2017 г.). *Проект «Стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы: Таза коом — Жаңы доор»*.

Национальный статистический комитет (2016 г.). *Население областей, районов, городов и сел Кыргызской Республики в 2016 году*.

Национальный статистический комитет (2017 г.). *Кыргызстан: краткий статистический справочник 2014-2016 гг. (Kyrgyzstan: Brief statistical handbook 2014-2016)*. Источник: <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/83c7987a-b1e5-42b2-8a7f-572bc1195733.pdf>

Институт управления природными ресурсами (NRGI) (2017 г.). *Совершенствование системы управления ресурсами в Кыргызской Республике: 12 приоритетных вопросов горнодобывающего сектора (Improving resource governance in the Kyrgyz Republic: 12 priority issues for the mining sector)*. Источник: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/improving-resource-governance-in-kyrgyz-republic>

Oxus International (2013 г.). *Тенденции в сфере горной добычи: влияние разведки и добычи на восемь сообществ в Кыргызской Республике (Extracting sentiments: The effect of mining exploration and extraction on eight communities in the Kyrgyz Republic)*. Источник: https://issuu.com/efca/docs/extracting_sentiments_the_effect_of

Радио «Азаттык» (2016 г.). *Фонд развития Иссык-Кульской области болен коррупцией?* Источник: <https://rus.azattyk.org/a/27568774.html>

RFE/RL (2017 г.). *Кто кого: Узбекистан и Кыргызстан наконец-то урегулировали давний пограничный спор (Tug-of-war: Uzbekistan, Kyrgyzstan look to finally settle decades-old border dispute)*. Источник: <https://www.rferl.org/a/uzbekistan-kyrgyzstan-resolving-decades-old-border-dispute/28918059.html>

SIAR (2013 г.). *Опрос общественного мнения в отдельных айылах Таласского района (Public opinion survey in selected aiylys in Talas Rayon)*. Бишкек.



SRK Consulting (2016 г.). *Сравнительное исследование нормативных подходов к закрытию рудников с уделением особого внимания текущей ситуации в бывшем Советском Союзе (A comparative study to regulatory approaches to mine closure with a special emphasis on the current situation in the former Soviet Union)*. Источник: https://www.srk.com/sites/default/files/file/ZFaizduldayeva_AComparativeStudyofRegulatoryApprochestoMineClosure_2016_0.pdf

Токтоналиев Т. (2017). Поворотный момент в узбекско-кыргызских отношениях? (A turning point for Kyrgyz-Uzbek relations?) *Институт по освещению войны и мира*. Источник: <https://iwpr.net/global-voices/turning-point-kyrgyz-uzbek-relations>

Транснациональный институт (ТНИ) (2017 г.). *Опыт Кыргызской Республики по части инвестиционных договоров и арбитражных разбирательств (Kyrgyz Republic's experience with investment treaties and arbitration cases)*. Источник: https://www.tni.org/files/publication-downloads/tni_pb_kyrgyz_republic_online_210717.pdf

Transparency International (2017 г.). *Индекс восприятия коррупции 2017 (Corruption Perceptions Index 2017)*. Источник: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) (2013 г.). *Климатический профиль Кыргызской Республики (Climate profile of the Kyrgyz Republic)*. Источник: http://www.kg.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/env-energy/kgz_Kyrgyzstan%20Climate%20profile_ENG_for%20web-opt.pdf

Программа развития Организации Объединенных Наций (2016а). *Доклад о человеческом развитии: Справочная информация для стран в Докладе о человеческом развитии 2016 — Кыргызстан (Human Development Report: Briefing note for countries on the 2016 Human Development Report — Kyrgyzstan)*. Источник: http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/KGZ.pdf

Программа развития Организации Объединенных Наций (2016b). *Доклад о человеческом развитии: Человеческое развитие для всех и каждого (Human Development Report: Human development for everyone)*. Источник: <http://hdr.undp.org/en/2016-report>.

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (2015). *Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 5 приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека: Кыргызстан*

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) (2009 г.). *2-й обзор результативности экологической деятельности в Кыргызстане*. ООН. Нью-Йорк и Женева.

Агентство США по международному развитию (USAID) (2013 г.). *Анализ Кыргызской Республики: биоразнообразие, благосостояние, средства к существованию и сохранение экосистем (Kyrgyz Republic analysis for biodiversity, prosperity, livelihoods and conserving ecosystems)*.

Центральное разведывательное управление Соединенных Штатов (ЦРУ) (2018 г.). *Справочник*. Источник: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kg.html>

Вечерний Бишкек (2012 г.). Кыргызстан копит долги перед международными экспертами. Источник: https://www.vb.kg/doc/197653_kyrgyzstan_kopit_dolgi_pered_mejdynarodnymi_ekspertami.html

Всемирный банк (2014 г.). *Работа в горнорудном секторе Центральной Азии: увеличение внутренних закупок горнодобывающим сектором в Центральной Азии (Mining sector work in Central Asia: Increasing domestic procurement by the mining sector in Central Asia)*. Вашингтон. Источник: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18950/ACS88340WP0P1331680Box385243B00PUBLIC0.pdf;sequence=1>

Всемирный банк (2018а). Страновой контекст: Кыргызская Республика (Country context: Kyrgyz Republic). Источник: <http://www.worldbank.org/en/country/kyrgyzrepublic/overview>

Всемирный банк (2018b). *Ведение бизнеса 2018: Реформирование для создания рабочих мест (Doing business 2018: Reforming to create jobs)*. Источник: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2018>



ПРИЛОЖЕНИЕ: ПЕРЕЧЕНЬ РАССМОТРЕННЫХ ЗАКОНОВ И ПОЛИТИК

Ниже приводится перечень рассмотренных законов, правил и политик в хронологическом порядке:

- **Закон «О концессиях и иностранных концессионных предприятиях» (1992 г.)** регулирует экономические, организационные и правовые условия предоставления концессий в целях экономического развития.
- **Закон «О воде» (1994 г.)** регулирует использование и защиту водных ресурсов, предотвращение экологически вредных последствий экономической деятельности.
- **Закон «О неналоговых платежах» (1994 г.)** охватывает процедуры, связанные с перечислением неналоговых платежей в бюджет, а также правила, касающиеся предоставления льгот организациям, которые осуществляют такие платежи.
- **Закон «О государственном социальном страховании» (1996 г.)** регулирует систему, связанную с гарантированным государством страхованием в случае утраты источника дохода в результате несчастных случаев, профессиональных заболеваний, инвалидности и смерти.
- **Земельный кодекс (1999 г.)** регулирует все земельные отношения, включая процедуры осуществления и прекращения права на землю. Кодекс регулирует рыночные отношения по части государственной, коммунальной и частной собственности.
- **Закон «Об охране окружающей среды» (1999 г.)** основывается на идее, что природа является собственностью страны и одним из основных факторов устойчивого социально-экономического развития. Этот закон регулирует защиту и эффективное использование природных ресурсов в соответствии с конституцией и другими законами.
- **Закон «Об экологической экспертизе» (1999 г.)**, также называемый Законом об экологической оценке, регулирует процесс проведения экологической экспертизы с целью защиты населения от негативных экологических последствий, связанных с экономической и иной деятельностью.
- **Лесной кодекс (1999 г.)** устанавливает правовую основу для рационального использования, охраны и воспроизводства лесов, повышения их экологического и ресурсного потенциала.
- **Закон «Об охране и использовании историко-культурного наследия» (1999 г.)** устанавливает правовые нормы защиты и использования объектов историко-культурного наследия.
- **Закон «Об отходах производства и потребления» (2001 г.)** определяет государственную политику, связанную с отходами производства и потребления, с целью предотвращения негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека.
- **Закон «О хвостохранилищах и горных отвалах» (2001 г.)** направлен на обеспечение безопасности нынешнего и будущего населения, а также окружающей среды в отношении хвостохранилищ и свалок отходов.
- **Закон «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании» (2002 год)**, также называемый Соглашением о разделе продукции или Законом о СРП, устанавливает правовые основания для отношений, возникающих при администрировании внутренних и иностранных инвестиций в разведку и разработку месторождений полезных ископаемых.
- **Трудовой кодекс (2004 г.)** устанавливает государственные гарантии трудовых прав, благоприятные условия труда и защиту интересов трудящихся и работодателей.
- **Закон «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» (2004 г.)** устанавливает размер государственного социального страхования для местных и международных компаний, фермерских хозяйств и индивидуальных предпринимателей.



- **Водный кодекс (2005 г.)** регулирует использование, защиту и развитие водных ресурсов с целью обеспечения соответствующего и безопасного водоснабжения для населения, а также защиты окружающей среды.
- **Налоговый кодекс (2008 г.)** регулирует введение, взывание и сбор налогов, а также разъясняет ответственность за нарушения требований Кодекса.
- **Закон «О мерах по реализации требований норм Налогового кодекса Кыргызской Республики» (2008 г.)** излагает методологию для понимания применения Налогового кодекса.
- **Закон «Об Общем техническом регламенте по обеспечению экологической безопасности» (2009 г.)** определяет основные положения для регулирования в области экологической безопасности, устанавливает общие требования к проектированию и осуществлению деятельности по производству, хранению, транспортировке и утилизации продуктов, которые могут влиять на окружающую среду.
- **Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (2009 г.)** определяет принципы законотворчества, в том числе разработку, принятие, публикацию законов и правил их принудительного исполнения и толкования. Он устанавливает, что, в случае конфликтов между этим и другими законами, для разрешения ситуации применяются положения данного закона.
- **Конституция Кыргызской Республики (2010 г.)** была принята после смены власти в 2010 году. Референдумом 2016 года в конституцию были внесены изменения, касающиеся передачи некоторых президентских полномочий премьер-министру. К ключевым элементам, касающимся добычи полезных ископаемых, относятся: статья 33, которая устанавливает право на запрос и получение информации от государственных органов; статья 48, которая устанавливает, что все граждане имеют право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу, и что граждане несут ответственность за охрану окружающей среды.
- **Закон «О недрах» (2012 г.)**, также называемый Законом о минеральных ресурсах, регулирует отношения между государством и физическими или юридическими лицами либо другими государствами, участвующими в управлении недрами. Закон требует, чтобы вся деятельность по разработке недр основывалась на конституции и других нормативных актах Кыргызской Республики. В нем также излагаются обязанности государственных, региональных и местных органов власти.
- **Положение «О порядке лицензирования недропользования» (2012 г.)**, также называемое Положением о лицензировании, регулирует обязанности по осуществлению государственной политики в области недропользования и устанавливает, что право на использование недропользования возникает на основании лицензии.
- **Положение «О порядке и условиях проведения конкурса на право пользования недрами» (2012 г.)**, также именуемое Положением о конкурсах, устанавливает порядок проведения тендеров для каждого месторождения полезных ископаемых национального значения или «объектов национального значения». Они утверждены правительством Кыргызской Республики и опубликованы в средствах массовой информации.
- **Положение «О порядке и условиях проведения аукциона на право пользования недрами» (2012 г.)**, также именуемое Положением об аукционах, устанавливает порядок проведения аукционов на недропользование и условия участия.
- **Положение «О Государственной инспекции по экологической и технической безопасности» (2012 г.)** объясняет роль Госэкотехинспекции как государственного органа, отвечающего за соблюдение норм и правил, касающихся здоровья людей, флоры, фауны и предотвращения негативного воздействия на них.
- **Типовое положение «О порядке формирования фондов регионального развития» (2014 г.)** создает основу для фондов социально-экономического развития на областном или районном уровне.
- **Положение «О порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду» (2015 г.)**, также называемое Процедурой ОВОС, устанавливает процедуры проведения оценки воздействия на окружающую среду для предлагаемой экономической деятельности.



- **Положение «Об осуществлении индивидуальной старательской добычи россыпного золота на территории Кыргызской Республики» (2015 г.)** регулирует деятельность индивидуальных старателей, разрабатывающих месторождения россыпного золота, не превышающих объем добычи в два кубических метра горной массы в час.
- **Положение «О порядке и условиях предоставления в пользование геологических информационных ресурсов» (2016 г.)** было разработано в соответствии с Законом о недрах (2012 г.) и устанавливает уровни доступа к геологической информации.
- **Закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (2016 г.)** определяет правовую, экономическую и социальную основу для обеспечения безопасной эксплуатации объектов по производству опасных материалов. Он направлен на предотвращение аварий и обеспечение готовности юридических лиц устранить последствия таких аварий.
- **Положение «Об основных направлениях фискальной политики Кыргызской Республики на 2018-2020 годы» (2017 г.)**, также называемое Фискальной концепцией, определяет цели и условия, используемые для составления бюджета на следующий финансовый год и прогнозный период.
- **Положение «О рекультивации земель, нарушенных в процессе пользования недрами» (2017 г.)** определяет порядок и условия рекультивации земель, нарушенных в ходе недропользования. Закон направлен на сохранение экологического равновесия, восстановление, воспроизводство и улучшение ресурсов для будущего использования.



СПИСОК ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН, УЧАСТВОВАВШИХ В КОНСУЛЬТАЦИЯХ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МИНИСТЕРСТВА, ДЕПАРТАМЕНТЫ И ВЕДОМСТВА

- Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики
- Министерство экономики Кыргызской Республики
- Министерство финансов Кыргызской Республики
- Агентство по продвижению и защите инвестиций Кыргызской Республики
- Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства (ГАООСЛХ)
- Государственная инспекция по экологической и технической безопасности (Госэкотехинспекция)
- Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики
- Главное управление по гидрометеорологии (Кыргызгидромет)
- Министерство здравоохранения Кыргызской Республики
- Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики

ЧАСТНЫЙ СЕКТОР

- ОсОО «Алтынкен»
- ОсОО «Альянс Алтын»
- ОсОО «Бейкер Тилли Бишкек»
- ЗАО «Чаарат ЗААВ»
- ОсОО «ЭкоПартнер»
- ОсОО «Eco-Solutions KG»
- Юридическая фирма «Интеллект и право»
- Юридическая фирма «Каликова энд Ассошиэйтс»
- ОсОО «Каз Минерал Бозымчак»
- ЗАО «Кумтор Голд Компани»
- ОАО «Кыргызалтын»
- SRK Consulting

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

- Орхус Центр, Бишкек
- НПО «САМР Алатоо»
- GIZ
- Кыргызская горная ассоциация
- Секретариат Инициативы прозрачности добывающих отраслей в Кыргызстане
- Международный деловой совет
- Институт управления природными ресурсами
- Экологическая сеть «Зой»



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development