

Комментарии бизнес-сообщества к пунктам решения Совета безопасности «О мерах по обеспечению безопасности в сфере недропользования Кыргызской Республики» от 30 января 2019 года

№ абзаца	Выдержки из документа	Комментарии бизнес-сообщества
1.	<p><i>«На современном этапе решение проблемы обеспечения рационального использования и охраны недр является одним из приоритетных направлений развития экономики Кыргызской Республики.»</i></p>	<p>Бизнес-сообщество согласно с данным утверждением, однако вопрос нерационального использования недр существует на уровне малых проектов в сфере недропользования в части бесконтрольной добычи строительных материалов (песочно-гравийные смеси, пески, суглинки, облицовочный камень, индивидуальная добыча драгметаллов старателями, нелегальная добыча сурьмы, частично добыча россыпного золота, индивидуальная добыча угля, мелкие угольные производства и т.д.). По указанным вопросам, безусловно, необходимо наводить порядок и создавать регуляторные основы для работы таких субъектов в строгом соответствии с законодательством КР.</p> <p>Предлагаем обсудить эту тему с широким кругом недропользователей, определить проблемы и четко сформулировать пути их решения.</p>
2.	<p><i>«Обеспечение безопасности в сфере недропользования обусловлено наличием рисков и угроз, препятствующих привлечению инвестиций для развития рассматриваемого сектора.»</i></p> <p><i>«В частности, на состояние национальной безопасности в сфере</i></p>	<p>Согласны с этим утверждением. Но вместе с тем отмечаем, что сегодня в КР государство практически не осуществляет геологических исследований, в частности, по поиску и разведке новых месторождений полезных ископаемых. В то же время действующие компании, осуществляющие деятельность на обширных площадях, в том числе по поиску и разведке новых месторождений, регулярно подвергаются необоснованным и незаконным действиям со стороны правоохранительных и контролирующих государственных органов.</p> <p>Данный факт отрицательно сказывается на их деятельности, что в свою очередь может привести к тому, что предприятия начнут добывать только разведанные легкодоступные запасы, а работы по поиску новых месторождений прекратятся.</p> <p>Горная промышленность – это непрерывное производство, поэтому завершение отработки существующих месторождений должно обязательно сопровождаться вводом в эксплуатацию новых предприятий.</p> <p>Необходимо обеспечивать условия для геологических компаний, поощрять их деятельность и</p>

	<p><i>недропользования негативное воздействие оказывает истощение запасов полезных ископаемых, минерально-сырьевых и водных ресурсов, в том числе вследствие нерационального использования полезных ископаемых и других видов стратегических ресурсов страны, которые являются невозобновляемыми.»</i></p>	<p>обеспечивать освобождение от уплаты бонусов при открытии новых месторождений или расширении сырьевой базы, обнаружение которой осуществлено за счет средств инвестора без привлечения средств государства.</p>
<p>3.</p>	<p><i>«Кыргызская Республика в ближайшем будущем рискует полностью исчерпать свои возможности в данной сфере, что может привести к потере устойчивого развития экономики.»</i></p>	<p>В КР завершается разработка месторождения Кумтор, крупнейшего даже по мировым меркам. На Кумторе есть еще запасы подземной части месторождения, что свидетельствует о перспективах доразведки прилегающих участков. Только началась разработка месторождений Талды-Булак Левобережный, Иштаберды, Бозымчак. В ближайшее время планируют добывать золото на месторождениях Джеруй, Куру-Тегерек, Шамбесай. На подходе Чаарат, Ункурташ, а также угольные (уникальное Кара-Кече), урановые, ртутные, сурьмяные месторождения, месторождения железа, алюминия, редкоземельных металлов. Для обеспечения ввода в эксплуатацию, полноценной работы и выхода на максимальную производственную мощность этих проектов необходима поддержка государства и создание благоприятных условий для их деятельности. Это позволит обеспечить дополнительные доходы в бюджет государства и исключит потери устойчивого развития экономики страны.</p>
<p>4.</p>	<p><i>«Ситуация в сфере недропользования и охраны природных ресурсов Кыргызской Республики усугубляется из-за внутренних проблем,</i></p>	<p>Согласны с данным утверждением. В понимании бизнес-сообщества в указанном контексте речь идет о госпредприятиях, таких, как ОАО «Кыргызалтын», «Кыргызкомур», «Хайдарканский ртутный комбинат», принадлежащих государству. В действительности практически все заработанные государственными предприятиями дивиденды направляются в бюджет государства. Однако для обеспечения их динамичного развития необходимо достаточное количество денежных средств.</p>

	<p><i>основной из которых является недостаточное финансирование отечественных горнодобывающих организаций, что затрудняет выполнение задач по обеспечению безопасности в сфере недропользования.»</i></p>	
<p>5.</p>	<p><i>«В то же время следует отметить, что принцип обеспечения безопасности в сфере недропользования не должен запрещать иностранное участие в разработке недр, а создавать четко регламентированные правовые механизмы такого участия.»</i></p>	<p>Согласны с данным утверждением. В дополнение отмечаем, что при отсутствии достаточного количества внутренних инвестиций без участия иностранного капитала развивать сферу недропользования не представляется возможным. Особенно учитывая ограниченные финансовые и технологические возможности отечественного бизнеса. За годы независимости у отечественного бизнеса еще не сформировался объем достаточных средств для реализации больших и даже средних капиталоемких проектов сферы недропользования. Сейчас местные компании могут осуществлять разработку только малых месторождений с простой технологией добычи (россыпное золото, открытая разработка угля, ПГС, суглинков, облицовочного камня и т.п.) и с простой технологией обогащения и извлечения полезных компонентов. Вложение средств отечественного бизнеса в более капиталоемкие, с длительным периодом возврата проекты в ближайшей перспективе не предвидится.</p> <p>Кроме того, отечественный бизнес не готов вкладываться в особенно рискованные проекты поисковых и геологоразведочных работ без наличия информации по запасам.</p> <p>Необходимо разработать государственную стратегию по замещению истощаемых ресурсов полезных ископаемых, программу развития отечественного сектора недропользования.</p>
<p>6.</p>	<p><i>«коррупция, глубоко проникшая в отдельные уполномоченные государственные органы в сфере недропользования и</i></p>	<p>Действительно, коррупционные проявления имеются. Однако, по мнению бизнес-сообщества, коррупция – это не выдача большого количества лицензий, а вымогательство денег за их получение, проведение соответствующих экспертиз и т.д.</p> <p>Как показывает практика, необходимо поощрять компании, вкладывающие средства в геолого-поисковые и геолого-разведочные работы, и не препятствовать передаче лицензий более крупным</p>

	<p><i>горнодобывающем секторе, особенно в лицензионно-разрешительной системе;»</i></p>	<p>компаниям, специализирующимся на более высоких стадиях геологоразведки, а затем и разработки месторождений. Показателями выполнения условий лицензионного соглашения должны стать уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами (ПУЛы) и соблюдение условий лицензионного соглашения. Карательные и ограничительные меры могут только отпугнуть инвесторов.</p> <p>Коррупция порождается, прежде всего, несовершенством законодательных норм и сопровождающих их нормативно-правовых актов. Нечеткость, неоднозначность понимания законов и НПА создают коррупциогенные факторы.</p> <p>Предлагается провести ревизию законодательных и НПА, сопровождающих деятельность недропользователя на предмет заложенных в них рисков неоднозначного толкования норм. Заложить в законе о нормативно-правовых актах норму об обязательной экспертной оценке любого НПА на уровне высокопрофессиональных экспертов с высокой профессиональной репутацией, отбираемых экспертным сообществом.</p> <p>Такой институт экспертного сообщества должен формироваться при правительственном или законодательном органе, разрабатывающем законы и НПА.</p>
<p>7.</p>	<p><i>«отсутствие логистики на осваиваемых месторождениях, в том числе отсутствие возможности осуществления отгрузок крупногабаритных материалов и оборудования для строительства золотоизвлекательных фабрик, хвостохранилищ и объектов инфраструктуры для некоторых месторождений;»</i></p>	<p>Отсутствие логистики – это не самая большая беда для инвесторов-недропользователей, и она обычно успешно решается силами самих недропользователей. Пример тому – освоение проектов Кумтор, Бозымчак, Иштамберды, Куру-Тегерек, которые находятся в отдаленных, труднодоступных уголках страны. Там были построены крупные карьеры и фабрики, на которые было доставлено крупногабаритное оборудование.</p> <p>Значительно большей проблемой является отсутствие инфраструктурных объектов или их недостаточная развитость (например, подъездные пути, в том числе мосты, отсутствие или недостаточная мощность ЛЭП и распределительных подстанций). Не все горные проекты могут позволить себе строительство многокилометровых высоковольтных ЛЭП и распределительных подстанций. Так, даже проект «Джеруй» не мог быть освоен без завершения строительства ЛЭП 220.</p> <p>Предлагается при государственном планировании региональной инфраструктуры делать это на основе прогнозов строительства в районах объектов горной отрасли. Кооперироваться при строительстве инфраструктурных объектов с компаниями-недропользователями.</p>

<p>8.</p>	<p><i>«вмешательство местных органов власти и органов местного самоуправления в деятельность инвесторов, в том числе путем создания искусственных и бюрократических препятствий при получении доступа к земельным участкам на месторождениях;»</i></p> <p><i>«протестные настроения местного населения, сложившиеся на производственных объектах горнодобывающей отрасли из-за недостатка информированности о выгодах проекта по развитию территории;»</i></p>	<p>На практике компании на протяжении нескольких лет не могут получить доступ к месторождениям, несмотря на поддержку Правительства и Президента КР, что говорит о недостаточном взаимодействии местных органов власти с местным населением. Слабо ведутся разъяснительные работы по вопросам деятельности иностранных инвесторов в регионе и недопущения нарушения их прав путем организации беспорядков и дискриминации по национальному признаку.</p> <p>В ходе осуществления работ на месторождениях представители инвесторов отмечают, что местные органы власти не предпринимают достаточных действий для поддержки деятельности компаний. Предлагается применять меры по отношению к лицам, нарушающим требования законодательства. Привлекать к ответственности вплоть до уголовной конкретных лиц за действия, несущие беспорядок и приостановление деятельности горнодобывающих компаний и необеспечение беспрепятственного допуска к разрабатываемым месторождениям.</p>
<p>9.</p>	<p><i>«удержание лицензий без проведения соответствующих работ в целях перепродажи;»</i></p>	<p>Удержание лицензий на поисковые площади с введением системы прогрессивной шкалы уплаты ПУЛов и ограничение срока владения такими лицензиями делает нерентабельным такой вид предпринимательской деятельности, поскольку поисковые площади обычно значительны по размерам, и простое их удержание доступно только финансово обеспеченным держателям лицензий.</p>

		<p>Кроме того, экспертной оценки проектов работ и последующего мониторинга ежегодной отчетности вполне достаточно для исключения спекулятивной составляющей намерения удерживать лицензию. Геолого-поисковые работы на разные виды полезных ископаемых допускается проводить на одних и тех же площадях. Геолого-поисковые работы – это один из самых рискованных видов деятельности, которыми могут заниматься либо специализированные крупные компании с высокопрофессиональным набором специалистов и предварительно проанализированными научными данными, либо юниорные компании, получающие венчурное (высокорисковое) финансирование на Альтернативном Рынке Инвестиций крупных специализированных бирж (Лондон, Торонто, и т.п.). Местный бизнес в настоящее время еще не готов финансировать геолого-поисковые работы.</p> <p>Отчасти снижением рисков поисковых и геологоразведочных работ может заниматься государство на базе академических институтов геологии, геомеханики, геофизики в целях изучения своей территории и потенциала ее недр. Так развивается горная и геологическая наука, например, в Турции при спонсорстве Японского Агентства международного сотрудничества (JICA). Поэтому очень хорошо, что в Кыргызстане работают геолого-поисковые компании, и пусть они берут столько лицензий, сколько смогут профинансировать. В конце концов, результат этих поисков становится государственной базой геологической информации о недрах.</p>
10.	<p><i>«сильная зависимость промышленного сектора Кыргызской Республики от деятельности закрытого акционерного общества «Кумтор Голд Компани.»</i></p>	<p>На эту проблему обращают внимание Правительство КР и Всемирный банк, поскольку в скором времени, с 2023-2024 года, наступит период выполнения повышенных обязательств государства по выплатам внешних займов КР. За последние 5-8 лет в Кыргызстане не появилось новых крупных инвесторов. Все действующие инвесторы, за исключением проекта Джеруй (со своей специфичной историей освоения), вошли в КР ранее, при менее обременительном для недропользователей налоговом режиме, наличии законодательной нормы в Законе «Об инвестициях в КР» о стабилизации налогового режима в течение 10 лет и хорошем тренде роста цен на золото. Это проекты освоения месторождений Талды-Булак Левобережный, Куру-Тегерек, Бозымчак, Иштамберды, Ункурташ, Чаарат и т.д.</p> <p>На строительство горных предприятий отдельными инвесторами было затрачено более 300 млн. долл. США (ОсОО «Алтынкен», ОсОО «КАЗ Минералз Бозымчак»). Именно после начала строительства этих объектов для инвесторов, которые должны были подпасть под действие нормы «О стабилизации налогового режима», началось повышение налогообложения (выплата единовременных бонусов, при получении лицензий; отчисления на инфраструктуру местных</p>

		<p>сообществ – 2% от стоимости реализации продукции; налог на доход (вместо налога на прибыль); увеличились платежи за размещение отходов и появились новые платежи за размещение отвалов пустых пород; возникли проблемы с возвратом НДС; введено обременение социальным пакетом, узаконены отчисления в Фонд рекультивации и т.д.).</p> <p>У компаний появились проблемы с вывозом сырьевого товара, постоянно висит угроза введения совершенно неподъемных и необоснованных таможенных пошлин, повышения ставок бонусов, роялти, ПУЛов. Не перестают возникать проблемы с местным сообществом, подрывает инвестиционный климат «вечная» проблема неурегулированных отношений с Кумтором, проблемы угрозы отзыва лицензий и наложения штрафных санкций, наложение арестов на счета компаний, изъятие финансовой документации, арест руководителей крупнейших компаний и многое другое. Приведенные примеры проблем, постоянных или новых, возникающих перед горными компаниями, заставляют действующих инвесторов задуматься о прекращении бизнеса, о непродолжении инвестирования в развитие или расширение бизнеса.</p> <p>Поэтому для обеспечения замещения проекта Кумтор новыми проектами государству нужно реально, на деле позаботиться о создании благоприятного инвестиционного климата. Следует обратить внимание и на особую роль института Президента КР в обеспечении гарантий инвесторов. Частые смены правительства и подчиненных ему руководителей министерств и ведомств создают ситуации, когда чиновники, занимающие ответственные должности, не успевают вникнуть в суть проблем недропользования, а у бизнеса отсутствует возможность донесения объективной информации до ответственных лиц.</p>
11.	<p><i>«Вышеуказанные проблемы снижают доверие инвесторов, которые считают, что государственные гарантии по обеспечению прав на защиту частной собственности исполняются не в полной мере.»</i></p>	<p>Одной из основных гарантий государства по защите частной собственности, под которой понимается не только защита материальных ценностей от посягательств на них отдельных незаконнопослушных граждан местного сообщества и криминалитета, но и защита частных инвестиций, гарантированная Законом КР «Об инвестициях в КР».</p> <p>Защита инвестиций - это в первую очередь гарантия возврата инвестиций, вложенных в проект. Такая норма гарантии была закреплена в Законе «Об инвестициях в КР». Законом предусматривалась норма стабилизации налогового режима продолжительностью в 10 лет. Но эта норма, принятая в ранней редакции закона от 31 июля 2006 года, тут же начала размываться (изменения в период с 17 октября 2008 года по 16 июля 2009 года). Затем 16 июля 2009 года эта норма была восстановлена и действовала до 13 февраля 2015 года, когда в нее были внесены очередные изменения, которые на практике не работают.</p>

		<p>Суть стабилизации налогового режима заключается в том, что с момента начала крупных инвестиций за инвестором закрепляется право работать в том налоговом режиме, который существовал на момент начала инвестирования. Это позволяло бы инвестору просчитывать финансовые потоки и понимать, как скоро вложенные средства будут возвращены (окупаемость горных проектов от даты вложения средств в строительство составляет порядка 7-10 лет).</p> <p>Кроме того, это позволило бы снизить риск утраты инвестиций и послужило бы хорошим стимулом для привлечения заемного финансирования, которое составляет обычно порядка 60-80% от инвестиций проекта. Поэтому, чтобы приходили частные инвесторы и инвесторы публичных инвестиционных рынков, способные привлечь финансовый капитал, необходимо реанимировать и обеспечить прикладную реализацию стабилизации налогового режима. Такое решение будет стимулировать и формирование инвестиционных фондов местного бизнеса, который в настоящее время находит в республике иное, менее рискованное применение (в основном в строительство жилого и непромышленного сектора, торговли, с/хозяйства и других быстрокупаемых секторов экономики), являющихся более доходными.</p> <p>Горные компании, которые вошли в КР в период действия нормы стабилизации налогового режима, такие, как ОсОО «Алтынкен», ЗАО «Джеруйалтын», ОсОО «Фул Голд Майнинг Компани», ОсОО «Кайди» и др., оказались в ситуации, при которой они не смогли воспользоваться гарантиями для инвесторов, предусмотренными законодательством КР. Как показывает практика, несмотря на наличие такого механизма в законодательстве КР, по факту не было заключено ни одного соглашения о режиме стабилизации. Вместо стабилизации налогового режима уже работающие компании сталкиваются с попытками введения дополнительных налоговых и неналоговых платежей на их деятельность. В результате экономическая деятельность этих бюджетобразующих проектов становится нерентабельной, и компании начинают рассматривать планы отказа от продолжения и развития проектов.</p>
12.	<p><i>«В целях обеспечения консолидации усилий государства, гражданского общества и бизнеса, принятия оперативных и действенных мер, направленных на</i></p>	<p>Бизнес готов к объединению усилий с государством и гражданским обществом в решении указанных проблем.</p> <p>Однако, с точки зрения непосредственных участников сферы недропользования, значительная часть предложенных решений может привести к обратному эффекту. Под обратным эффектом в данном случае понимается: если документ формируется без учета мнения бизнес-сообщества, без тщательной проработки квалифицированными экспертами, это может отрицательно сказаться на экономической деятельности таких предприятий.</p>

	<p><i>обеспечение национальной безопасности в сфере недропользования, создания эффективной системы управления горнодобывающей отраслью, выработки новых подходов к развитию указанного сектора экономики Совет безопасности Кыргызской Республики.»</i></p>	
<p>13.</p>	<p><i>«Рекомендовать Правительству Кыргызской Республики:</i></p> <p><i>«2) в срок до 1 марта 2019 года разработать и утвердить Концепцию по развитию горнодобывающей отрасли и охране недр (далее — Концепция), в том числе предусматривающую:</i></p> <p><i>— выработку действенных механизмов, направленных на привлечение внутренних и внешних инвестиций в сферу недропользования Кыргызской Республики;»</i></p>	<p>Концепция по сути должна быть основополагающим документом, определяющим развитие сферы недропользования, возможно, на десятилетие. Такой значимый для страны документ необходимо обсуждать публично, получить мнение гражданского и экспертного сообщества и самих недропользователей. Разработка подобных документов без учета широкого экспертного мнения и в такие сжатые сроки не будет способствовать достижению поставленной цели, привлечению инвестиций, развитию сферы недропользования. При разработке концепции бизнес-сообщество готово оказать экспертную поддержку в полном объеме.</p>

14.	<p><i>«консолидацию финансовой отчетности горнодобывающих компаний с учетом требований международных стандартов финансовой отчетности и переоценки основных активов сектора недропользования.»</i></p>	<p>Введение требований о консолидации финансовой отчетности горнодобывающих компаний, по сути, невозможно и в лучшем случае приведет к ряду сложностей. Как следствие, консолидированные данные не будут отражать действительной картины по финансово-экономическим показателям.</p> <p>Кроме того, не совсем понятно значение и содержание фразы «переоценка основных активов сектора недропользования».</p> <p>В части финансовой отчетности следует отметить, что все сведения о финансово-хозяйственной деятельности готовятся и сдаются в уполномоченные органы (ГНС, Национальный статистический комитет) по установленным формам отчетности в соответствии с требованиями МСФО.</p> <p>В международной практике консолидация финансовых отчетов представляет собой процесс объединения и последующей синхронизации данных отчетов некоторой группы предприятий. Делается это в случаях объединения нескольких компаний в холдинг или когда одна компания приобретает большую долю в капитале другой, что дает ей право выступать контрольным участником. Сущность консолидированной финансовой отчетности заключается в том, что такой формат отчетности демонстрирует объективную и правдивую информацию управленцам об их инвестициях, контроле и владении чистыми активами.</p> <p>Однако установление требования о консолидации финансовой отчетности для всех горнодобывающих компаний невозможно, поскольку каждая компания осуществляет бухгалтерский учет исходя из утвержденной политики (методы учета, методы оценки). В данном случае консолидация финансовой отчетности просто невозможна. Любые попытки их объединения приведут к существенным искажениям финансовой информации.</p>
15.	<p><i>«внедрение действенных механизмов контроля и ответственности, направленных на повышение эффективности разработки перспективных месторождений;»</i></p>	<p>Действующее законодательство о недрах предусматривает меры, направленные на обеспечение мероприятий по разработке месторождений.</p> <p>Неясно, что значит «перспективные месторождения»? Что значит «эффективность разработки»?</p> <p>Результатом неоднократной критики стало принятие нового законодательства о недрах в 2012 году) основанного на принципе экономического стимулирования (введение ПУЛов, социального пакета, неналоговых платежей).</p> <p>Введение прогрессивных платежей за удержание лицензий положительно сказалось на поступлениях в местные бюджеты и повлияло на рост количества возвращаемых лицензий (практика показала, что недропользователь не заинтересован удерживать большие площади и</p>

		отказывается от части лицензионного участка). На сегодня способы ведения разработки месторождений, равно как и технический проект на разработку месторождения, проходят ряд экспертиз, без которых ведение каких-либо работ на месторождении является основанием для аннулирования лицензии. Законодательно сложно определить критерии эффективности разработки месторождения, учитывая аспекты геологических данных (условия залегания полезных ископаемых), экономической целесообразности промышленной обработки и др. Как правило, чрезмерная зарегулированность, равно как и общие пространственные определения / понятия, носят коррупциогенный характер и в результате могут иметь последствия в виде необоснованных отзывов лицензий либо попыток «урегулирований различными методами».
16.	<i>«принятие мер по повышению кадрового потенциала государственных органов и улучшению работы с резервом кадров, подготовке узкопрофильных специалистов, обучению и повышению квалификации работников государственных учреждений и предприятий в сфере недропользования;»</i>	Множество проблем и просчетов в недропользовании обусловлено низкоквалифицированным кадровым составом госструктур. Для решения этой проблемы бизнес-сообщество предлагает, чтобы законодательные и нормативно-правовые акты, регулирующие недропользование, проходили обязательную оценку авторитетных, имеющих практический опыт и знания экспертов из числа госслужащих и бизнес-среды.
17.	<i>«завершение создания автоматизированной государственной информационной системы, направленной на автоматизацию и упрощение процедур»</i>	Бизнес-сообщество приветствуют создание такой системы.

	<i>предоставления лицензий на разведку/разработку месторождений полезных ископаемых, посредством системы межведомственного электронного взаимодействия «Тундук;»</i>	
18.	<i>«меры по замещению финансовых/налоговых отчислений, поступающих в государственный бюджет от разработки месторождения «Кумтор», за счет запуска и освоения других перспективных и крупных месторождений полезных ископаемых;»</i>	При разработке указанных мер предлагается обязательное вовлечение бизнес-сообщества.
19.	<i>«создание республиканского фонда резервных месторождений полезных ископаемых, имеющих стратегическое значение, в целях гарантированного обеспечения государственных потребностей в</i>	Считаем необходимым внести ясность в данный пункт со стороны разработчиков документа. Какие месторождения будут отнесены к стратегическим? На основании каких критериев? Что означает «создание республиканского фонда резервных месторождений полезных ископаемых»? Как известно, на сегодня большая часть участков является пролицензированной, т.е. на эти участки уже выданы лицензии на право пользования недрами. В случае создания «резервного фонда» выданные лицензии будут аннулироваться (что будет являться нарушением) или речь идет о непролицензированных участках? Какова судьба «резервных месторождений»? Они будут законсервированы или к ним будут предъявляться иные требования?

	<i>стратегических и дефицитных видах ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность, а также обеспечивает основы суверенитета страны;»</i>	
20.	<i>«рассмотреть вопрос о целесообразности разделения функций определения политики в сфере недропользования и ее реализации;»</i>	По мнению бизнес-сообщества вопрос целесообразности разделения функций определения политики в сфере недропользования и ее реализации требует глубокого анализа, с привлечением всех заинтересованных сторон, включая представителей бизнес-сообщества.
21.	<i>«законодательно установить запрет на передачу хвостохранилищ частным лицам с целью дальнейшей разработки и содержания;»</i>	Хвостохранилища являются инфраструктурным подразделением действующего предприятия сферы недропользования. До завершения его эксплуатации оно находится на балансе предприятия, так же, как и содержащиеся в нем полезные компоненты. Возможно, предприятие по завершении разработки основного месторождения примет решение о доизвлечении полезных ископаемых из хвостохранилищ, если позволят экономика, накопленный опыт, имеющаяся инфраструктура и новые технологии, без получения дополнительной лицензии, а, возможно, по новому лицензионному соглашению. Если же предприятие отказывается от доизвлечения полезных компонентов из материала хвостохранилища, то предприятие передает хвостохранилище под надзор специализированному госоргану (например, МЧС) после рекультивации или консервации объекта. Этот объект должен поддерживаться в безопасном состоянии, в том числе на средства фондов рекультивации, которые также передаются на баланс специализированного госоргана или компании.
22.	<i>«8) в срок до 1 апреля 2019 года: обеспечить принятие нормативного правового</i>	Принятие такого документа считаем нецелесообразным и недопустимым с точки зрения возникновения коррупционных рисков. Такое предложение, вероятно, исходит из неполного понимания сути вопроса, так как увеличивает и без того многочисленные инвестиционные риски. Проектные параметры, которые вписываются в лицензионные соглашения и на основе которых предполагается оценивать сверхнормативные потери, – это не догма, а оценочная ориентировочная

	<p><i>акта, регламентирующего методологию исчисления сумм, подлежащих компенсации за допущенные сверхнормативные потери полезных ископаемых при добыче и их переработке, в связи с несоблюдением требований лицензионных соглашений и условий технических проектов;»</i></p>	<p>норма. Недропользователь старается придерживаться этой нормы и по возможности улучшать при расчете своей будущей экономической деятельности, а лицензиар так же оценочно контролирует ход разработки месторождения. Эту норму невозможно рассчитать точно, поскольку существует множество факторов, связанных со спецификой горного производства, которые нельзя учесть и просчитать на стадии проектирования.</p> <p>В международной передовой практике отсутствует понятие «сверхнормативные потери». Акцент делается на способе отработки месторождения. Такие меры уже предусмотрены национальным законодательством (ни одному предприятию не будет дано разрешение на добычу полезных ископаемых без утвержденного и согласованного проекта отработки месторождения).</p> <p>Предлагается отказаться от разработки такого НПА. Наличие подобных дискреционных норм может создать ситуацию произвольного толкования государственными органами положений закона, тем самым создавая неопределенность и незащищенность компаний от непредсказуемых решений государственных органов.</p> <p>Следует отметить, что обзор судебной практики в России и Казахстане показал неэффективность применения таких норм (технологические / сверхнормативные потери). К примеру, в России отмечается, что в результате введения понятия сверхнормативных потерь возникло налоговое давление на недропользователей. Отмечаются случаи, когда различным компаниям, крупным и небольшим, стали приходиться миллионные иски от налоговых органов с начислением сумм в результате спорных потерь. Приводятся примеры, когда компании объявляли о намерении приостановить производство с последующим банкротством. В результате последовала череда судебных разбирательств. Как отмечается, суды вставали на сторону недропользователей, т.к. считали произведенные начисления необоснованными.</p>
<p>23.</p>	<p><i>«рассмотреть вопрос о повышении налога на доход горнодобывающих и горноперерабатывающих предприятий в части увеличения налоговых ставок на реализацию золотосодержащей руды и золотосодержащего концентрата, включая</i></p>	<p>На недропользователях уже лежит тяжелое налоговое бремя. По инициативе Международного делового совета и ГКПЭН КР проведено исследование по вкладу золотодобычи в экономику страны и возможному влиянию на него фискальных инициатив, которое выполнено международной консалтинговой компанией «Эрнст энд Янг». Согласно исследованию, налоговая нагрузка в совокупности с многочисленными налоговыми и неналоговыми платежами (около 30 видов), сопровождающими деятельность недропользователей, является самой высокой среди стран-соседей, конкурирующих с КР в борьбе за привлечение прямых инвестиций в сферу недропользования.</p> <p>Как следует из исследования, налоговая нагрузка горнодобывающих предприятий составляет порядка 18%. Бизнес-сообщество до сих пор не получило алгоритм расчетов уполномоченных</p>

	<p><i>сопутствующие драгоценные и цветные металлы;»</i></p>	<p>госорганов, свидетельствующих о том, что налоговая нагрузка в сфере недропользования составляет 8-10%.</p> <p>По данным компаний-недропользователей, ни одно из действующих предприятий, работающих по общему налоговому режиму, на сегодняшний день не окупило вложенных средств. Технико-экономические обоснования предприятий, готовящихся к разработке месторождений, показывают пограничную рентабельность, а, как известно, компании не могут работать себе в убыток. Увеличение налогового бремени может привести к полному разрушению горнорудной промышленности. Ряд действующих предприятий закроется, новые предприятия не будут вводиться в строй. Вырастет безработица, а вслед за ней и социальная напряженность.</p> <p>В погоне за дополнительными средствами такие меры по повышению налогов, возможно, будут иметь эффект в краткосрочной перспективе. Однако в долгосрочной перспективе государство только потеряет источники денежных поступлений. Было бы целесообразно рассмотреть вопрос о снижении налогового бремени или по крайней мере оставить все в текущем состоянии. В этом случае государство сможет рассчитывать на пополнение бюджета от повышения налогов за счет реального увеличения налоговых и неналоговых платежей от вводимых в эксплуатацию новых предприятий.</p>
24.	<p><i>«9) в срок до 1 мая 2019 года:</i></p> <p><i>внести изменения в Порядок вывоза с территории Кыргызской Республики и ввоза на территорию Кыргызской Республики руд, концентратов и отходов, содержащих драгоценные металлы и сопутствующие извлекаемые металлы, утвержденный</i></p>	<p>Норма по объединению функций инспекции и анализа проб приведет к увеличению сроков проведения инспекции и анализов на 10-15 дней, так как ни одна инспекционная компания не имеет лаборатории на территории Кыргызской Республики. Например, ALS Inspection имеет лабораторию в г. Ливерпуле (Лондон), SGS Бишкек – в г. Чите (Россия), и на оформление документов и доставку проб потребуются дополнительное время и средства. При осуществлении анализов за границей налоговые отчисления от данного вида услуг будут производиться там же. В настоящее время местные лаборатории работают и производят отчисления в местный бюджет. Формулировка, предложенная в Порядке ввоза-вывоза, не соответствует международной практике, разрушает конкурентную среду, создает невозможность участия в бизнесе местных лабораторий, имеющих требуемую аккредитацию.</p> <p>Предлагаемая инициатива является необоснованной. В сложившейся практике применения действующего Порядка не имеется фактов (что подтверждено ответами на запрос Секретариата Инвестсовета в ГКПЭН) искажения или недостоверного определения, (умышленного занижения результатов анализов проб). Кроме того, в действующем Порядке предусмотрена ответственность инспекционной компании за результаты анализов отобранных ею проб, которые выполняются</p>

	<p><i>постановлением Правительства Кыргызской Республики «О некоторых вопросах ведения операций с сырьевыми товарами, содержащими драгоценные металлы» от 14 сентября 2017 года № 570, в части объединения инспекторских и лабораторных функций в одной испытательно-инспекционной организации;»</i></p>	<p>местной лабораторией, имеющей необходимый международный сертификат 17025. И сделано это без объединения функций инспекционной и исследовательской лабораторий или компаний.</p> <p>Предлагаемые изменения приведут к нарушению законодательства о конкуренции, поскольку работают на одну компанию, выведут из оказания этого вида услуг местные компании, лишат бюджет дополнительных налоговых поступлений, увеличат затраты недропользователя и т.п.</p> <p>Данный Порядок о ввозе / вывозе сырьевых товаров не соответствует положениям Договора о ЕАЭС, а также правовому регулированию и сложившейся практике в странах ЕАЭС при выполнении при выполнении операций с сырьевыми товарами. Так, в противоречие Договору о ЕАЭС, вышеуказанный Порядок распространяет свое действие не только на ввоз / вывоз сырьевых товаров в третьи страны, но и в страны-члены ЕАЭС. Хотя аналогичные меры, предусмотренные Порядком о ввозе / вывозе сырьевых товаров, в странах-членах ЕАЭС предусматриваются только в отношениях с третьими странами. Кроме того, указанным Порядком не учтена специфика вывоза сырьевых товаров, осуществляемая на условиях толлинга, предусматривающего обратный ввоз в Кыргызскую Республику аффинированного золота с последующей его продажей НБКР.</p> <p>Необходимо привести Порядок о ввозе / вывозе сырьевых товаров в соответствие с положениями Договора о ЕАЭС. Тем не менее, в целях обеспечения государственного учета, предлагается по примеру стран-членов ЕАЭС (по примеру регулирования ввоза/вывоза руды / концентрата в третьи страны) предусмотреть возможность получения «технического заключения» на весь прогнозный годовой объем сырьевых товаров (т.е., раз в год).</p> <p>Следует отметить, что на сегодня Евразийской экономической комиссией разрабатывается международный договор об особенностях осуществления операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями на таможенной территории ЕАЭС.</p>
25.	<p><i>«рассмотреть вопрос о целесообразности передачи данных функций только государственному предприятию «Центральная лаборатория» при</i></p>	<p>Бизнес-сообщество не возражает против участия государственной лаборатории в качестве субъекта, контролирующего анализы, или даже в качестве основного субъекта сделки, если результаты работы будут выполнены на уровне надлежащего качества и оперативности исполнения и по оптимальной цене, а лаборатории будут нести полную ответственность за результаты анализов.</p>

	<i>ГКПЭН;»</i>	
26.	<i>«четко регламентировать механизм проведения при геологоразведочных работах химических исследований керна (проб), отобранных с месторождения с целью установления содержания полезных ископаемых, на территории Кыргызской Республики;»</i>	<p>На практике инвестор, если и вывозит керновые пробы для анализа за рубеж, то только с целью получения достоверного результата анализа либо при возникновении ситуации для проведения арбитража, а также по требованию своего инвестора, чтобы доказать достоверность ранее полученных результатов анализов.</p> <p>В случае сомнения государство всегда может потребовать проведения арбитражного анализа, привлечь для оценки результатов анализа более квалифицированных, в его понимании, экспертов. Предлагается не вводить строгий запрет, а определиться с возможностью контроля получаемых результатов, обоснованности такого вывоза керновых проб.</p>
27.	<i>«11) в срок до 1 мая 2019 года во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики и ГКПЭН провести полную инвентаризацию законодательства Кыргызской Республики, регулирующего сферу недропользования, в целях выявления внутренних противоречий, правовых коллизий, пробелов в законодательстве и возможных коррупционных норм с устранением выявленных</i>	<p>Законодательство КР в сфере недропользования в целом отвечает современным требованиям рыночной экономики и постоянно совершенствуется. Новая редакция Закона КР «О недрах» утверждена в недавнем прошлом. Практика его применения показала наличие некоторых недостатков, которые планируется устранить в ближайшее время. Делать это необходимо с привлечением экспертов и практиков в сфере недропользования. Только документ, отражающий интересы бизнес-сообщества и государства, может быть привлекательным для инвесторов. Важным является неукоснительное исполнение и оперативное исправление положений, являющихся препятствием для развития отрасли.</p> <p>Таким образом, предлагается обязательное участие в такой инвентаризации экспертов-недропользователей, которые на практике встречаются с применением законодательных и нормативно-правовых актов с коррупционными проявлениями или видят риски таких проявлений.</p>

	недостатков и акцентировать внимание на разработке технических регламентов;»	
28.	«в срок до 1 августа 2019 года провести полную ревизию ранее утвержденных запасов полезных ископаемых горнодобывающих компаний с целью установления финансово-экономической рентабельности разрабатываемых месторождений с учетом мировых цен на полезные ископаемые, с истребованием финансово-экономической части горнодобывающих компаний.»	Какова цель данной меры? Представляется, что государство видит в недропользователе потенциального злостного нарушителя. Данная мера, по сути, является вмешательством в деятельность недропользователей.
29.	«ГКПЭН: 1) в срок до 1 июня 2019 года разработать и внести на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики изменения в Закон Кыргызской Республики	Согласно Закону КР «О защите прав предпринимателей», устанавливается свобода предпринимательства, которое, помимо прочего, включает: - свободный выбор сферы деятельности в пределах, установленных законодательством Кыргызской Республики и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика; - свободный выбор видов деятельности и программ ее осуществления; - свободное привлечение на добровольных началах имущества и финансовых средств юридических и физических лиц для осуществления предпринимательской деятельности;

<p><i>«О недрах», предусматривающие:</i></p> <p><i>— запрет на выдачу лицензий на право пользования недрами с целью разработки компаниями, имеющими опыт работы менее 5 лет в сфере недропользования (кроме компаний с государственной долей участия), за исключением лицензирования подземных, пресных, минеральных и термоминеральных вод;»</i></p>	<p>- свободный найм работников с соблюдением норм трудового законодательства. Таким образом, предлагаемая инициатива будет являться дискриминационной. В результате останется определенный круг недропользователей, которые будут иметь исключительное право на получение лицензий на право пользования недрами.</p>
---	--

30.	<i>«досудебное аннулирование лицензий на месторождения в случаях установления фактов удержания лицензии сроком свыше 2 лет без намерения осуществлять лицензируемую деятельность, на которую данная лицензия выдавалась;»</i>	<p>Законодательство о недрах до 2012 года (до принятия нового Закона КР «О недрах» в 2012 году) было основано на принципах административного регулирования. Такой подход продемонстрировал свою неэффективность, в том числе по оценкам международных независимых организаций). Административные меры регулирования (чрезмерный контроль и отсутствие четкого перечня для аннулирования лицензий) привели к тому, что имелись частые случаи субъективного подхода, а при определенных обстоятельствах – даже избирательного подхода к недропользователям ввиду наличия у него той или иной лицензии. В итоге лицензии в ряде случаев аннулировались необоснованно.</p> <p>В целях избежания принятия субъективных решений, с учетом международной практики, в новый Закон КР «О недрах» было внесено положение, в соответствии с которым аннулирование лицензий во всех случаях возможно в судебном порядке.</p> <p>Таким образом, предлагаемая мера содержит коррупциогенные факторы, и реализация её является нецелесообразной.</p>
31.	<i>«-приобретение горнодобывающими компаниями не менее 80% товаров и услуг на территории Кыргызской Республики, за исключением случаев, когда такие товары или услуги не производятся на территории Кыргызской Республики»</i>	<p>Недропользователи сами стремятся в максимальной степени осуществлять закуп у местных подрядчиков, в том числе у местного населения. Такой подход продиктован не только экономической составляющей, политикой компаний (увеличение остаточной стоимости в ходе своей деятельности), но и в целях обеспечения сотрудничества с местным населением. Однако горное производство – это капиталоемкое и специализированное оборудование, специализированные расходные материалы и реагенты, взрывчатые материалы и номенклатура, которые никак не вписываются в предлагаемый лимит.</p> <p>Ограничительные меры не всегда приносят пользу экономике. На сегодняшний день на рынке Кыргызстана представлена различная импортная продукция, но вопрос выбора стоит за предприятием. Компании готовы переплачивать за качество продукции и услуг.</p> <p>Вместе с тем, весьма чувствительными являются следующие вопросы: кто будет определять исполнение 80% закупа местных товаров и услуг, и каким образом будет осуществляться эта оценка?</p>
32.	<i>«-наим не менее 85%»</i>	Данные меры являются обязательным условием лицензионных соглашений и уже выполняются с

	<p><i>работников из числа граждан Кыргызской Республики от общей штатной численности персонала, задействованного на работах на территории Кыргызской Республики;»</i></p>	<p>2012 года. Однако, как показывает практика, на рынке отсутствуют квалифицированные технические кадры, нет общей стратегии, видения по кадровому потенциалу. Компании обучают специалистов на местах, но только профессиям, не требующим опыта работы.</p>
<p>33.</p>	<p><i>«закрепить кураторство по каждому месторождению, определенному Перечнем месторождений полезных ископаемых общегосударственного значения, выставляемых на конкурс, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики «О положении дел в горнодобывающей отрасли и перспективах развития» от 13 июня 2013 года № 350, за заместителями председателя ГКПЭН с возложением персональной ответственности за эффективность их</i></p>	<p>Поддерживаем данную инициативу. Кураторство необходимо закрепить за Аппаратом Правительства КР (возможно, вице-премьер-министрами), т.к. стоит вопрос взаимодействия со многими госорганами и органами местной администрации. Кроме того, предлагается закрепить кураторство по месторождениям вводимым в эксплуатацию.</p>

	<i>работы;»</i>	
34.	<i>«5) в срок до 1 марта 2019 года во взаимодействии с Министерством экономики Кыргызской Республики, Национальным институтом стратегических исследований при Президенте Кыргызской Республики и Агентством по продвижению и защите инвестиций Кыргызской Республики внести в Правительство Кыргызской Республики предложения по улучшению инвестиционной привлекательности горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики и защите инвесторов;»</i>	<p>Кто как не действующие инвесторы-недропользователи могут дать информацию о том, какие меры нужно принять для улучшения инвестиционной привлекательности горнодобывающей отрасли в КР?</p> <p>По данным пунктам предлагается обязательное привлечение для исполнения данного поручения представителей работающих в КР инвесторов-недропользователей и профильных бизнес-ассоциаций КР.</p>
35.	<i>«6) в срок до 1 мая 2019 года во взаимодействии с Министерством образования и науки Кыргызской Республики:</i>	<p>Потребности рынка труда в горной отрасли хорошо известны горным компаниям. Предлагается привлечь представителей бизнес-сообщества для эффективной реализации данного пункта.</p>

<p>— обеспечить принятие нормативных правовых актов по внедрению механизмов целевой подготовки, предоставления образовательных грантов, кредитов на получение высшего образования для выпускников средних школ сельских и отдаленных районов по специальностям, связанным с горнодобывающей отраслью и разработкой/освоением месторождений полезных ископаемых;»</p> <p>«— рассмотреть вопрос о целесообразности преобразования Института горного дела и горных технологий имени академика У. Асаналиева, являющегося структурным подразделением Кыргызского</p>	
--	--

	<p><i>государственного технического университета им. И. Разакова, в самостоятельное высшее учебное заведение.»</i></p>	
<p>36.</p>	<p><i>«Министерству внутренних дел Кыргызской Республики, Государственному комитету национальной безопасности Кыргызской Республики и Государственной службе по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики (финансовая полиция) активизировать оперативно-розыскные мероприятия, направленные на: — выявление и пресечение совершенных/совершаемы х преступлений и проступков в сфере недропользования, в том числе связанных с коррупционными проявлениями и хищением</i></p>	<p>Поручение правоохранительным органам в большинстве случаев действует как установка на выявление нарушений и уголовные преследования, бесконечные проверки, что очень сильно отвлекает от производства. Необходимо ограничить проверки бизнеса правоохранительными органами. Все споры должны рассматриваться в судебном порядке.</p>



<p><i>полезных ископаемых, а также с выдачей лицензий на разработку/освоение месторождений полезных ископаемых (включая факты незаконной выдачи лицензий лицам, аффилированным с государственными служащими ГКПЭН или другими государственными органами), акцентируя внимание на руководителях высшего, старшего и среднего звена, и пресечение совершения тяжких и особо тяжких должностных преступлений;</i></p> <p><i>— пресечение незаконной добычи полезных ископаемых;</i></p> <p><i>— выявление лиц, занимающихся подстрекательством и организацией массовых беспорядков среди</i></p>	
---	--

местного населения с целью остановки деятельности горнодобывающих компаний, и привлечение их к уголовной ответственности;

— нейтрализацию деятельности и влияния членов организованных преступных групп на разработку месторождений;

— пресечение незаконного вывоза руд, концентратов и отходов, содержащих драгоценные металлы и сопутствующие извлекаемые металлы, с территории Кыргызской Республики.

Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики:

— в срок до 28 февраля 2019 года организовать проведение инвентаризации всех уголовных дел, возбужденных по фактам



совершения преступлений в сфере недропользования, установить причины необоснованного приостановления, прекращения или затягивания сроков следствия. В случае выявления нарушений дать юридическую оценку действиям соответствующих должностных лиц с внесением актов прокурорского реагирования и принятием мер по возобновлению уголовного преследования и направлению указанных уголовных дел в судебные органы;

— сформировать межведомственную рабочую группу из числа сотрудников Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, Аппарата Правительства Кыргызской Республики, Министерства внутренних дел

<p><i>Кыргызской Республики, Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики, Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики (финансовая полиция) для проверки законности и обоснованности всех выданных лицензий на месторождения, содержащие запасы золота.»</i></p>	
--	--