

ДИАГНОСТИКА ГОРНОРУДНОГО СЕКТОРА - КАЗАХСТАН



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

ОТЧЕТ



ФЕВРАЛЬ 2023 ГОДА.

Слова благодарности и правомочность

Настоящий отчет является результатом Диагностики горнорудного сектора Казахстана, проведенной в период с марта 2022 по октябрь 2022 командой технических экспертов под руководством Хавьера Агилара (старшего специалиста по горному делу), состоящей из следующих членов: Пауло де Са (ведущий консультант), Тимур Одиллов, Татьяна Седова и Хельга Тричел. При подготовке данного отчета команда опросила широкий круг заинтересованных сторон из горнорудного сектора, чтобы узнать их мнения. Всемирный банк благодарит всех опрошенных за потраченное время и ценный вклад. Данный отчет основан на данных и показателях по инвестициям и управлению горнорудным сектором, действующих по состоянию на сентябрь 2022.

Оглавление

Краткое резюме	4
I. Введение.....	10
II. Горнорудный сектор СТРАНЫ.....	11
II.1 Значимость горнорудного сектора.....	11
II.2 Управление горнорудным сектором	15
II.3 Нормативно-правовая база	18
III. Панель результатов ДГС.....	19
IV. Оценка структуры управления сектором.....	22
V. Эффективность цепочки создания стоимости добывающей промышленности.....	32
V.1 Контракты, лицензии и разведка	32
V.2 Горные работы	45
V.3 Налогообложение.....	58
V.4 Распределение и управление доходами.....	67
V.5 Воздействие на местном уровне.....	70
VI. Приоритеты заинтересованных сторон	77
VII. Сильные стороны, вызовы и программа реформирования	79
VII.1 Сильные стороны.....	79
VII.2 Вызовы.....	80
VII.3 Повестка дня реформирования.....	82
Приложение I: Методология ДГС - краткое описание.....	88
Приложение II: Баллы вопросов.....	89
Приложение III: Шаблон голосования	121

Таблица рисунков

Рисунок 1: Полезные ископаемые (на конец 2019 г.).....	12
Рисунок 2: Добыча полезных ископаемых (2000 г.).....	12
Рисунок 3: Панель диагностики горнорудного сектора – Казахстан.....	20
Рисунок 4: Пробелы в реализации политики.....	21
Рисунок 5: Управление горнорудным сектором	22
Рисунок 6: Группа компаний АО «НГК «Тау-Кен Самрук».....	30
Рисунок 7: Этап 1 цепочки создания стоимости – показатели.....	32
Рисунок 8: Иностранцы и основные партнеры АО «НГК «Казгеология».....	35
Рисунок 9: Этап 2 цепочки создания стоимости – показатели.....	45
Рисунок 10: Производство золота, 2010-2021 гг.....	53
Рисунок 11: 3-й этап цепочки создания стоимости – показатели.....	58
Рисунок 12: 4-й этап цепочки создания стоимости – показатели.....	67
Рисунок 13: 5-й этап цепочки создания стоимости – показатели.....	70
Рисунок 14: Общие приоритеты заинтересованных сторон	78
Рисунок 15: Десять основных приоритетов заинтересованных сторон.....	79

Краткое резюме

Казахстан богат полезными ископаемыми. Страна является крупнейшим в мире производителем урана (33% мировой добычи в 2021 году, ГССШ) и занимает третье место по титану, седьмое по цинку, восьмое по свинцу и одиннадцатое по золоту. Казахстан занимает второе место в мире по запасам марганцевой руды (600 миллионов тонн) и занимает восьмое место в мире по запасам железной руды (12,5 миллиард тонн). Здесь также находится 30% мировых месторождений хромитовой руды, 95% запасов хрома и обширные запасы золота и меди.

Горнорудный сектор является важной движущей силой экономики Казахстана. Доля горнодобывающей промышленности в общем объеме ВВП составила 17% и 16% от общего объема экспорта в 2021 году. На более чем 230 отдельных горнорудных и металлургических компаниях занято около 273 000 человек. Правительство стремится добиться диверсификации экономики путем повышения конкурентоспособности горнорудного сектора за счет открытия новых минеральных ресурсов, производства продукции с более высокой добавленной стоимостью, совершенствования технологий и усиления охраны окружающей среды.

Горнодобывающая промышленность Казахстана сталкивается с двойной проблемой: истощением запасов полезных ископаемых и отсутствием инвестиций в геологоразведку для их пополнения. Казахстан недостаточно изучен. Разведка новых месторождений практически не проводилась в течение примерно 30 лет, и существенные геологические данные, полученные до обретения независимости, являются неполными или устаревшими. Недостаток инвестиций в геологоразведку сдерживал рост сектора, ведь за последние 30 лет было разработано несколько новых проектов по добыче полезных ископаемых, за исключением открытых месторождений меди и золота. В результате возник большой разрыв между добычей большинства полезных ископаемых и ростом их ресурсной базы.

Устаревшие технологии, слабое управление и природоохранная практика угрожают конкурентоспособности отрасли. В советский период Казахстан пережил большой всплеск добычи полезных ископаемых, но волна приватизации после обретения независимости не смогла оживить отрасль. Несмотря на дешевую электроэнергию, низкую себестоимость рабочей силы и достаточно развитую инфраструктуру, отрасль стагнировала и потеряла конкурентоспособность из-за истощения высококачественных запасов, низкой операционной эффективности и ограниченного внедрения современных технологий.

Для решения этой двойной проблемы Правительство попыталось реформировать сектор, и приняло новый кодекс о добыче полезных ископаемых. Кодекс «О недрах и недропользовании» (Кодекс о Недрах) 2018 года отделил регулирование по твердым полезным ископаемым от регулирования по углеводородам и добыче урана и установил гораздо менее обременительный процедурный режим для операций в соответствии с передовой международной практикой. Существенным улучшением стало введение принципа «первой заявки» при выдаче горнорудных лицензий на разведку и добычу твердых полезных ископаемых, который соответствует модели законодательства Западной Австралии. С момента введения в действие нового кодекса было выдано более 1900 новых лицензий, и в настоящее время в Казахстане действуют около 800 юниорских геологоразведочных компаний.

Несмотря на первые успехи, не все цели реформы были достигнуты. Хотя в различных национальных планах и стратегиях развития содержатся упоминания о горнорудной отрасли, правительство не имеет четкого представления о своих целях и стратегиях. Институциональные недостатки, вызванные частыми сменами руководства Министерства Индустрии и Инфраструктурного Развития (МИИР), несоответствием соответствующей налоговой и экономической политики проблемам и специфике ресурсной отрасли, а также конкуренцией за полномочия в секторе между МИИР и Министерством Экологии и Природных Ресурсов (на тот момент Министерством Экологии, Геологии и Природных Ресурсов - МЭГПР) в течение 2019-2022

годов, существенно отодвинули полноценную реализацию нового кодекса о недрах и поставили под угрозу цели реформы. Отсутствие стратегии по развитию горнорудного сектора в сочетании с регулятивной и институциональной нестабильностью, некачественными государственными информационными системами в секторе и отсутствием институциональной координации создают неопределенность в отношении будущего сектора.

Ключевым сдерживающим фактором является Программа управления Государственным фондом недр (ПУГФН), которая определяет участки, доступные для операций по недропользованию. Только территории, включенные в ПУГФН, доступны для лицензирования по принципу «первой заявки», но отсутствие прозрачности и кулуарная среда в отношении раскрытия информации препятствуют распространению этого правила на всю страну. Инвесторы выражают недовольство тем, что управление ПУГФН непрозрачно, чрезвычайно громоздко и вызывает задержки с получением новых лицензий, и считают, что нет никакой необходимости в программе по управлению государственным фондом недр.

Задержки с созданием открытого цифрового кадастра в режиме онлайн являются еще одним серьезным ограничением. Эффективное управление лицензированием требует онлайн цифровой кадастр, обеспечивающий открытый и транспарентный доступ к информации, связанной с геологией и недропользованием, и созданием более надежного института лицензирования, менее ориентированного на процесс и с повышенной оперативностью, прозрачностью и подотчетностью.

Внутригосударственное присутствие в секторе препятствует распространению современных методов разведки. В 2009 году была создана Национальная горнорудная компания «Тау-Кен Самрук» для управления государственными долями участия в горнорудных компаниях и самостоятельного развития горнорудных проектов. В 2011 году была создана Национальная Геологоразведочная Компания АО «Казгеология» с целью увеличения объемов геологоразведочных работ, финансируемых государством. Обеим компаниям был предоставлен преференциальный режим для получения контрактов на недропользование по твердым полезным ископаемым. После принятия Кодекса о Недрах такая же привилегия была предоставлена для получения лицензий в течение двухлетнего временного периода на блоки, не включенные в программу SSFMR, и создания совместных предприятий с иностранными операторами на основе безвозмездного участия и работы в качестве подрядчиков в конкуренции с частными поставщиками геологических услуг. Их усилия не привели к результатам с точки зрения значительных инвестиций или новых ресурсных открытий.

Недостаток в открытом доступе к существующим геологическим данным является препятствием для проведения геологоразведочных работ в стране, финансируемых из частных источников. Национальный банк данных о минеральных ресурсах, цифровая база данных, предоставляющая инвесторам открытый доступ ко всем имеющимся документам первичной и вторичной геологической информации, первоначально планировалось ввести в эксплуатацию к июлю 2021 года, но столкнулся с рядом задержек. Как следствие, запуск Национального банка данных о минеральных ресурсах провалился, и в настоящее время новая информационная платформа minerals.gov.kz находится в стадии разработки. В результате инвестиции в геологоразведку крупных и юниорских компаний по-прежнему ниже того, чего в противном случае можно было бы ожидать от страны с таким минерально-сырьевым потенциалом, как Казахстан.

Новая Национальная геологическая служба должна предоставлять базовые геологические данные, оставляя разведку частным компаниям. Публичное предоставление базовой геонаучной информации увеличивает активность частных компаний по разведке полезных ископаемых за счет снижения как затрат, так и рисков частных геологоразведчиков при выборе участков. Роль новой Национальной геологической службы должна заключаться в разработке баз геологической информации (доконкурентная геология) для снижения рисков инвестиций, предоставлении всесторонней научной поддержки инвесторам и открытого доступа к геологическим данным, функционировании Национального банка данных о минеральных ресурсах, распространении, систематизации и анализе геологической информации совместно с научными организациями

Казахстана в области геологии. Задачи, которые присущи частному сектору – такие, как услуги по геологоразведке, геофизике, работа над конкретными частными проектами и т. д. - не должны осуществляться государством.

Принятие международных стандартов отчетности по сертификации запасов полезных ископаемых не следует откладывать. Отчетность по сертификации запасов негорючих полезных ископаемых, курируемая Объединенным Комитетом по международным стандартам отчетности о запасах (CRIRSCO), основана на международных стандартах, разработанных Австралией, Канадой и Чили. Новый Кодекс о Недрах предусматривает подготовку всей такой отчетности в соответствии со стандартами CRIRSCO, однако до января 2024 года отчетам о запасах по новым проектам был предоставлен временный период для подготовки в соответствии со стандартами CRIRSCO или правилами Государственной комиссии по запасам (стандарты ГКЗ) при Комитете геологии, унаследованными с советских времен. Переход на международно-признанную систему сертификации запасов полезных ископаемых CRIRSCO был введен для унификации описания состояния минеральных ресурсов частным и государственным секторами. Комитет геологии и налоговые органы все еще обсуждают отсрочку этого перехода, что противоречит существующей передовой международной практике и задерживает столь необходимое обновление налогового режима в горнодобывающей области.

Без эффективной институциональной реформы Казахстан не сможет развивать свой геологический потенциал. Надлежащая международная практика указывает на то, что функции по геологии, геологоразведке, добыче полезных ископаемых и металлургии находятся в ведении одного органа, т.е. МИИР, организованного в соответствии с тремя основными функциями: Национальной геологической службой, Лицензирование и регулирование в горнорудной области, а также Горной инспекцией и соблюдением нормативных требований. Следует также создать межотраслевые службы, такие, среди прочего, как юридические/регулирующие функции, экономика полезных ископаемых и оценка проектов, информация о секторах и рынках. Функцию Комитета геологии следует реорганизовать и заменить ролью и мандатом новой Национальной геологической службы в соответствии с задачами, внедренными в Кодексе о Недрах, и институциональной моделью, используемой в таких странах, как Австралия и Канада, а также упразднением ПУГФН.

Крайне необходима реформа налогового режима на добычу твердых полезных ископаемых с введением роялти. Казахстан сильно отличается в том, что применяет налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), основанный на физическом объеме добытых полезных ископаемых, принимая при этом во внимание потенциальные потери при этой добыче. Большинство стран применяют удельный размер роялти к стоимости полезных ископаемых, проданных с рудника, т.е. до передела, а не к уменьшению запасов в результате добычи полезных ископаемых.

Налоговый режим на добычу полезных ископаемых меняется слишком часто и применяется непоследовательно. Хотя многие компании считают, что налоговое бремя для горнодобывающей промышленности в Казахстане не является чрезмерным, они утверждают, что частые и поспешные изменения в налоговом законодательстве и давление со стороны властей с целью увеличения доходов привели к откладыванию инвестиций. Учитывая, как часто менялся налоговый режим в прошлом, о чем свидетельствует недавнее повышение ставок налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), после введения системы налогообложения на основе роялти правительству следует рассмотреть возможность повторного введения положений о налоговой стабилизации для крупных инвестиций, охватывающих некоторые налоги (но не другие законодательные положения) на ограниченный период времени.

Требования к закрытию шахт и ликвидации последствий горнорудных операций по недропользованию должны быть приведены в соответствие с передовой международной практикой. Кодекс о Недрах устанавливает четкие требования к закрытию шахт и ликвидации последствий недропользования, предусматривая от недропользователей разработку и

представление планов ликвидации горных работ, а также финансовых обеспечений ликвидации последствий недропользования до выдачи лицензии на разведку. Однако горнорудные компании жалуются на размер обеспечения по лицензиям на разведку и утверждают, что план ликвидации горных работ, который должен обновляться каждые 3 года, по сути, сосредоточен просто на расчете финансового обеспечения. Необходимо усилить анализ планов ликвидации в вопросах охраны окружающей среды и промышленной безопасности, а также тщательно выверять обоснованность и адекватность окончательных затрат на ликвидацию соответствующими государственными органами. Также следует урегулировать администрирование финансовыми обеспечениями по ликвидации и использование средств из них для соответствующих ликвидационных работ.

Внедрение механизма распределения доходов от добычи полезных ископаемых в интересах затронутых местных общин снизило бы социальную напряженность и способствовало бы местному развитию. Хотя Кодекс о Недрах предусматривает подписание соглашений о социальной поддержке населения при проведении подземной добычи полезных ископаемых или геологоразведочных работ в границах населенных пунктов, формальных механизмов распределения доходов горнорудного сектора с местными органами власти и сообществами не существует. На практике распределение доходов происходит через обязательство недропользователей финансировать социальное развитие соответствующего региона и его инфраструктуры, которое выражается в процентах (как правило, 1-2% от затрат на разведку/добычу или инвестиций), и такие суммы направляются в бюджет местного исполнительного органа (акимата) соответствующего региона. Этот процесс непрозрачен и является причиной жалоб как со стороны общин, так и со стороны гражданского общества.

Законодательство могло бы дополнительно регулировать социальные обязательства горнорудных компаний. Закон не устанавливает никаких правил или руководств по расчету компенсаций и убытков, причиненных проектами по добыче полезных ископаемых, и это иногда может привести к необоснованным ожиданиям и завышению их сумм. Кроме того, не существует четкого руководства, регулирующего переселение в горнорудном секторе. Организации гражданского общества разделяют негативное мнение о том, как горнорудные компании проводят процессы переселения, полагая, что довольно часто их работа не соответствует ожиданиям общин, подвергающегося воздействию.

Правительству не удалось разработать последовательный подход к старательской добыче полезных ископаемых. Кодекс о Недрах содержит определенные аспекты, облегчающие ручную и старательскую добычу полезных ископаемых (СД), такие как упрощенные процедуры выдачи лицензий и более мягкие требования с точки зрения проектной документации и безопасности рекультивации, среди прочего. Однако СД остается в значительной степени нерегулируемым, особенно в отношении золота. Комитет государственных доходов ввел упрощенные процедуры налогообложения, обязательный идентификационный номер налогоплательщика и небольшой единый налог в попытке контролировать расширение неформальной деятельности. Тем не менее, программы формализации необходимы для облегчения доступа к финансам и рынкам, а также для создания возможностей повышения ценности по всей цепочке поставок.

Закупка местных товаров и услуг горнорудными компаниями является ключевой задачей правительства. Требования и ответственность за несоблюдение законодательства стали более жесткими с 2010 года, когда было введено понятие местного содержания. Однако производственная база страны по-прежнему невелика и нетехнологична, и нет четкой стратегии по укреплению потенциала местных поставщиков. Кодекс о Недрах требует, чтобы горнодобывающие компании поддерживали обучение граждан Казахстана, включая их сотрудников. Правительству следует более тесно увязать ресурсы, выделяемые на НИОКР и обучение, предоставляемые горнодобывающими компаниями, с требованиями отрасли по местному содержанию.

Необходимы дополнительные инвестиции для подготовки горнодобывающей промышленности к энергетическому переходу. Казахстан принимает более строгие меры по снижению порога

разрешенных выбросов для 128 компаний, загрязняющих окружающую среду в энергетическом, нефтегазовом, горнорудном, металлургическом, химическом и строительном секторах. Однако в соответствии с этими критериями многие старые отрасли промышленности не смогут работать прибыльно из-за роста издержек, и их закрытие может породить значительные социальные проблемы, главным образом из-за возможной безработицы в моногородах. Тем не менее, многие компании расширяют использование возобновляемых источников энергии в своей деятельности в рамках правительственной реформы углеродной нейтральности.

Необходимо укреплять прозрачность, инклюзивность и общественное участие. Правительству необходимо активизировать свои усилия по охвату всех соответствующих групп населения и учету их мнений в процессе выработки отраслевой политики. Вовлечение граждан в горнорудном секторе регулируется несколькими нормативными правовыми актами, включая Экологический кодекс. В то время как процедуры проведения общественных слушаний, проводимых местными органами власти, ясны и хорошо регламентированы, органы местного самоуправления часто не имеют возможности их проводить, затягивая разрешительный процесс.

Необходима большая ясность в вопросах взаимодействия регулирования между Кодексом о Недрах, Экологическим кодексом 2021 года и Земельным кодексом. Основанный на практике ОЭСР новый Экологический кодекс налагает гораздо более строгие юридические обязательства и увеличивает сроки получения экологических разрешений на проекты разведки и добычи полезных ископаемых. Требования стали более жесткими, стоимость соблюдения требований существенно возросла, а процедуры стали более требовательными, часто продлевая срок подачи заявки до 6-12 месяцев. Природоохранный орган все еще находится в процессе корректировки некоторых нормативных актов, включая правоприменительную практику, которая может не соответствовать Кодексу о Недрах. Организации гражданского общества выражают сожаление, что вопросы ОВОС часто не обнародуются, публикуются не полностью или их очень трудно найти, особенно при изменении веб-сайтов государственных учреждений. Доступ к землям, регулируемый Земельным кодексом, сталкивается с трудностями, связанными с неопределенностью размеров компенсации, выплачиваемой частным землевладельцам.

В настоящем отчете представлено краткое изложение ключевых выводов ДГС в Казахстане, дающее обзор деятельности горнорудного сектора по всей цепочке создания стоимости в добывающих отраслях, а также в отношении структуры управления сектором. Обзор показывает, что из 14 оцененных измерений (каждая из ячеек панели мониторинга) 7 получили очень высокий балл, в то время как 4 получили низкий балл и 1 получил очень низкий балл. На панели мониторинга отображается следующее:

- Система управления горнорудным сектором Казахстана получила в целом низкую оценку. Из четырех аспектов, охватываемых ДГС, диалог между секторами и распределение ролей и обязанностей для сектора получили наивысшие оценки, в то время как два других аспекта получили оценки ниже среднего.
- Что касается первого этапа цепочки создания стоимости, «Контракты, лицензии и разведка», показатели «де-юре» показывают более низкие баллы, чем фактические показатели «де-факто», и только один показатель «де-юре» получил очень высокий балл. В целом, показатели «де-факто» получают высокую оценку, и только «Сбор и поддержание геологической информации» оцениваются ниже.
- Показатели «де-юре» были низкими для «Операций по разведке и добыче полезных ископаемых», в то время как показатели «де-факто» были несколько выше. Существуют значительные различия в базовых показателях, причем оценки варьируются от очень высоких (для «Законодательства и процедур в горнодобывающей промышленности» и «Санитария и техники безопасности» «де-юре», а также «де-факто» для последующих) до очень низких (для «Правил землепользования, компенсаций и переселения»).

- Показатели третьего компонента цепочки создания стоимости E1 («Налогообложение») очень высоки по отношению к показателям «де-юре» и высоки по отношению к показателям «де-факто».
- Оценка очень низкая на этапе «Распределение доходов и управление ими» цепочки создания стоимости, особенно на этапе «де-юре». Несколько элементов были оценены очень низко по обоим параметрам. Только показатели прозрачности доходов от использования ресурсов находятся в низком диапазоне.
- Сегмент по добыче полезных ископаемых «Местное воздействие» получил высокие оценки по измерениям «де-факто» и низкие по соображениям «де-юре», с очень низким показателем по «КСО и социальным вопросам», в результате в основном несуществующих правил. Общие показатели «де-факто» несколько выше, при этом сильными показателями являются «Развитие местных поставщиков» и «Занятость».

I. Введение

Диагностика горнорудного сектора (ДГС) - это инструмент, разработанный Всемирным банком, во-первых, для всесторонней оценки законов, правил и нормативных актов, относящихся к горнорудному сектору страны, а во-вторых, для выявления сильных и слабых сторон институтов, которые реализуют данные законы, правила и нормативные акты, а также управляют и контролируют сектор¹. В рамках ДГС рассматриваются действующие «правила» («ситуация де-юре»), а также степень, в которой данные «правила» реализуются на практике («эффективность де-факто»).

Оценка основана на информации, собранной из законодательства, интервью, вторичных источников и опросов, результаты которых оцениваются и обобщаются по звеньям цепочки создания стоимости добывающей промышленности и ключевым вопросам инвестиций и управления горнодобывающей промышленностью.

В рамках ДГС рассматриваются структурированным образом мнения трех основных групп заинтересованных сторон – правительства, горнорудных компаний и гражданского общества. ДГС представляет собой систематический и практичный инструмент диагностики, который позволяет объективно представить основные выводы. Результаты ДГС могут стать основой для программы реформ, реализация которой приведет к более динамичному горнорудному сектору, способствуя не только экономическому росту, но и благосостоянию населения, особенно в горнорудных регионах.

В ДГС Казахстана собрана и представлена информация о структуре управления горнорудным сектором и регулировании на центральном и региональном уровнях власти. В ДГС анализируются правила и политики, существующие в горнорудном секторе, и разрыв между данными правилами и их реализацией на практике. В ДГС не только рассматриваются показатели сектора с точки зрения трех основных групп заинтересованных сторон, но также указываются их приоритеты для улучшения показателей горнорудного сектора.

ДГС была запрошена со стороны МИИР – первое обсуждение состоялось 26 марта 2021 года с Вице-министром МИИР (на тот момент) г-ном Баймишевым, подтверждено письмом Министра (на тот момент) г-ном Атамкуловым (01-25/25546 от 23 июля 2021 года) и далее обсуждалось на встрече с Вице-министром (на тот момент) г-ном Карабаевым 22 сентября 2021 года, после чего последовала серия совещаний с Департаментом недропользования МИИР.

В интервью с заинтересованными сторонами горнорудного сектора принимали участие представители правительства (Министерство индустрии и инфраструктурного развития, Министерство финансов (Комитет государственных доходов), Министерство экологии, геологии и природных ресурсов (на тот момент) (Комитет экологического регулирования и контроля, Комитет геологии, Казгеоинформ), Министерство иностранных дел), Мажилис Парламента (Комитет по экономической реформе и региональному развитию), представители квазигосударственных и частных горнорудных компаний и ассоциаций (АГМП, Казгеология, Казцинк, Казминералс, Богатырь Комир, Аврора Минералс, Фортескью Казахстан, RCG - Resources Capital Group), эксперты KAZRC ПОНЭН и Общественный Совет МИИР, общественные организации, включая профсоюзы и активистов EITI (Профсоюз Казуглепроф, Социально-экологический фонд, Transparency International Казахстан, ЭХО, Гражданская Инициатива, Институт местного самоуправления).

В данном отчете обобщены анализ и выводы в рамках ДГС; отчет организован следующим образом:

¹ Отчёт ДГС не содержит оценки отдельных инвестиционных проектов горнорудного сектора, не оценивает необходимую вспомогательную инфраструктуру горнорудного сектора, а также не проводит оценку имеющихся геологических ресурсов или запасов в стране.

Раздел I увязывает диагностику с контекстом с описанием управления горнорудным сектором в Казахстане, его значения в экономике в целом, основных институциональных ролей и обязанностей, а также предоставлением обзора нормативно-правовой базы, регулирующей сектор.

В Разделе II представлено исчерпывающее резюме результатов с обсуждением данных, агрегированных на информационной панели в рамках ДГС, и анализом пробелов в реализации между ситуацией де-юре и эффективностью де-факто.

В Разделе III приводится анализ ситуации де-юре и эффективности де-факто в части системы управления горнорудным сектором Казахстана, а также выявлены ее слабые стороны.

В Разделе IV приводится анализ ситуации де-юре и эффективности де-факто пяти этапов цепочки создания стоимости добывающей промышленности касательно: (i) контрактов, лицензий и разведки; (ii) разведки и добычи твердых полезных ископаемых; (iii) налогообложения; (iv) управления и распределения доходов; (v) влияние на местном уровне. Для каждого из данных этапов ДГС позволяет оценить ситуацию де-юре (законодательство, правила и нормативные акты) и эффективность де-факто (институциональный потенциал и результативность) с описанием отмеченных областей для улучшения.

В Разделе V приводится анализ отраслевых приоритетов заинтересованных сторон, определенных респондентами как ключевые приоритетные области - реформы, которые окажут существенное влияние на повышение вклада горнорудного сектора в устойчивое экономическое развитие и благосостояние всего населения.

Раздел VI завершается кратким изложением сильных сторон и проблем сектора и содержит описание программы улучшений.

Настоящий отчет включает в себя три приложения. Приложение I содержит краткий обзор методологии ДГС. Приложение II содержит вопросник ДГС и баллы по всем отдельным вопросам, которые составляют основу данного отчета. В Приложении III представлен шаблон голосования, который использовался для выявления предпочтений заинтересованных сторон. Данный отчет и лежащие в его основе данные будут размещены в открытом доступе на веб-сайте Всемирного банка по вопросам ДГС.

II. Горнорудный сектор СТРАНЫ

II.1 Значимость горнорудного сектора

Макроэкономические показатели

Вклад в экономику. В Казахстане среднегодовой темп роста ВВП составил 5% в период с 2010 по 2019 гг., при этом ВВП в 2019 г. достиг 180,2 млрд долл. США.² Однако ВВП сократился на 2,6% в 2020 г., а затем восстановился в 2021 г., когда ВВП на душу населения достиг 10 693,5 долл. США, что означает, что Казахстан является страной с доходом выше среднего. Доля горнодобывающей промышленности в совокупном ВВП составила 17% в 2021 г. и 16% экспорта. В горнорудных и металлургических компаниях трудоустроено более 273 000 человек.³

Правительство Казахстана определило диверсификацию экономической деятельности и повышение конкурентоспособности горнодобывающей промышленности страны в качестве национальных приоритетов. Казахстан стремится увеличить свою долю продукции с более высокой добавленной стоимостью, улучшить технологии и усилить охрану окружающей среды, а также способствовать

² <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/kazakhstan-mining-equipment-and-services#:~:text=The%20mining%20sector%20accounts%20for,the%20country's%20exports%20by%20value.>

³ [Инвестиции в Казахстан - отрасли.](#)

открытию новых месторождений полезных ископаемых.⁴ Преобладание добывающего сектора в экономике Казахстана привело к уязвимости страны к колебаниям цен на сырьевые товары и другим рискам, связанным с зависимостью от ресурсов. Таким образом, экономика по-прежнему основана на добывающих отраслях, основными опорами которых являются нефтегазовая, а также горнодобывающая промышленность. Несмотря на множество заявленных мер политики, направленных на содействие диверсификации, результаты были медленными и ограниченными впоследствии.

Показатели горнорудного сектора

Казахстан богат полезными ископаемыми (см. Рисунок 1). Страна насчитывает около 8000 различных месторождений твердых полезных ископаемых и углеводородов в национальном реестре. За последние тридцать лет открыто более 200 месторождений цветных, драгоценных и черных металлов, особенно золота (например, Васильковское, Бакырчик, Аксу, Бестобе, Акбакай, Жолымбет, Бозшаколь, Пустынное и др.). Несмотря на это, разведка месторождений полезных ископаемых в Казахстане за последние 30 лет была ограничена по сравнению с потенциалом страны.

Казахстан производит широкий спектр полезных ископаемых и в настоящее время является ведущим мировым производителем урана, хромита, угля, железа, стали, меди и цинка (см. рисунок 2). Страна также является крупным производителем барита, боксита, кадмия, золота, свинца, металлического магния, марганца, а также губчатого титана, среди прочего. Промышленность традиционно ориентирована на экспорт в Российскую Федерацию, Китай и Европейский союз (ЕС). Золотодобывающая промышленность Казахстана в основном представлена малыми и средними по меркам промышленности месторождениями.

Рисунок 1: Полезные ископаемые (на конец 2019 г.)

Полезные ископаемые	Запасы (млн тонн)	Запасы, % от мирового общего объема	Мировой рейтинг
Золото	0,349	2	15
Серебро	0,195	5,7	2
Боксит	160	0,5	Нет данных
Хромовая руда	17	16,2	2
Уголь	33,6	3,8	8
Медь	124	4,3	12
Железная руда	900	1,5	8
Свинец	93	13,84	3
Молибден	51	9	4
Марганец	42	Нет данных	3

⁴ ОЭСР (2018 г.).

Уран	56	12	2
Цинк	90	11	5

Источники: Геологическая служба США (2021 г.), компания «EY» (2021 г.), национальная компания «Kazakh Invest».

Рисунок 2: Добыча полезных ископаемых (2000 г.)

Полезные ископаемые	Объем (тыс. тонн)
Золото	63 000
Боксит	5 000
Хромовая руда	7 018
Уголь	115 000
Медная руда	123 107
Железная руда	62 991
Свинец в свинцовом концентрате	30
Марганцевая руда	1 142
Уран	22 808
Цинк в цинковом концентрате	222

Источники: Геологическая служба США (2021 г.), компания «EY» (2021 г.).

В горнорудном секторе Казахстана доминирует ряд крупных игроков, при этом некоторые из наиболее значительных производителей нетопливных полезных ископаемых частично принадлежат государству. Крупнейшие горнорудные компании, действующие в Казахстане, включают в себя:⁵

- Eurasian Resources Group (ERG): одна из ведущих диверсифицированных горно-металлургических групп с полностью интегрированными операциями по добыче, переработке, производству энергии, логистике и маркетингу. Основная продукция включает в себя хром, марганец, железную руду, боксит и уголь, что составляет почти треть горнорудного и металлургического сектора Казахстана.
- ТОО «Корпорация Казахмыс»: крупнейший производитель меди в Казахстане с полностью интегрированными операциями - от добычи до производства готовой катодной меди и катанки. Компания также производит большое количество других металлов в качестве побочных продуктов, включая цинк, серебро и золото.

⁵ См. <https://www.austrade.gov.au/australian/export/export-markets/countries/kazakhstan/industries>.

- Группу «Kaz Minerals»: один из ведущих производителей меди в Казахстане с пятью действующими рудниками и четырьмя обогатительными фабриками; компанию отличает стремительный рост, ориентированный на крупномасштабную низкокзатратную добычу открытым способом в Казахстане. Акции компании были размещены на Лондонской фондовой бирже, а также в Казахстане и Гонконге, а в 2021 году была исключена из листинга. Крупные проекты по развитию включают в себя Бозшаколь, Актогай и Коксай.
- АО «Арселор Миттал Темиртау»: входит в мировую металлургическую группу компаний ArcelorMittal и представляет собой интегрированный горно-металлургический комплекс, обладающий собственным углем, железной рудой и энергетической базой в Карагандинской области.
- АО «Казцинк»: крупный полностью интегрированный производитель цинка, обладающий значительными активами в области производства меди, драгоценных металлов и свинца и основанный в 1997 г.; имеет контрольный пакет акций, приватизированный швейцарским трейдером сырьевых товаров «Glencore».
- АО «Национальная горнорудная компания «Тау-Кен Самрук»: национальный оператор государственных активов; АО «НГК «Тау-Кен Самрук» является партнером «Glencore» и владеет 29,8% акций в капитале АО «Казцинк». Компания активно ищет иностранных инвесторов для развития различных проектов - от разведки на ранней стадии до разработки проектов.
- АО «ГМК «Казахалтын»: один из старейших производителей золота в стране; имеет три рудника (как открытые, так и подземные), расположенные в Акмолинской области.
- «Central Asia Metals»: лондонская компания, владеющая 100% Завода по производству меди методом жидкостной (селективной) экстракции и электролиза из ТМО Коунрадского рудника в Казахстане.

Большинство действующих в настоящее время месторождений либо эксплуатировались еще в советское время, либо эти месторождения открыты и оценены в данный период. В некоторых месторождениях до сих пор используются технологии и методы управления, которые относятся к тем временам. Отсутствие поисково-оценочных работ и инвестиций с момента обретения независимости в 1991 г. тормозит развитие сектора, поскольку Казахстан не смог развить новые потенциальные проекты в значительном объеме.

Проявив некоторый интерес в начале 2000-х гг., крупные мировые горнорудные компании не решались инвестировать, а некоторые, такие как «BHP» и «Vale», покинули страну. Компании, которые инвестировали, в основном были компаниями-юниорами, заинтересованными в поисково-оценочных работах. По данным Комитета по статистике МНЭ РК (Бюро национальной статистики АСПР РК в настоящий момент), объем инвестиций в горнорудный сектор в 2017 г. составил 1 260,1 млрд тенге (около 4 млрд долл. США), в том числе: 28,9 млрд тенге в геологоразведочные работы (2,3% от общего количества).⁶

В конце 2019 г. государственное агентство по привлечению инвестиций АО «Национальная компания «Kazakh Invest» зарегистрировало 40 инвестиционных предложений в горнорудной и металлургической отраслях с общей предполагаемой инвестиционной стоимостью 9,9 млрд долл. США. Однако, за заметным исключением добычи золота, большинство строящихся в настоящее время крупных рудников относятся к последней волне крупных разработок, открытых до обретения страной независимости. Новые потенциальные разработки включают в себя:

- Месторождение полиметаллических руд (цинк, свинец) «Шалкия» (разрабатывается АО «НГК «Тау-Кен Самрук»), открытое в 1963 г. и расположенное на юге Республики Казахстан. Общие

⁶ ИПДО (2017 г.).

подтвержденные и возможные запасы цинка оценивались компанией «Brook Hunt» в ноябре 2006 г. в объеме 6,5 млн тонн (по классификации Объединенного комитета по запасам руды (JORC)). Горнодобывающие работы начались в ноябре 2021 г., а строительство обогатительной фабрики и хвостохранилища планируется начать в 2022 г.

- ТОО «СП «Алайгыр» было создано в октябре 2011 г. для разработки месторождения «Алайгыр» по добыче полиметаллических руд в г. Караганда, производящего 60 000 тонн свинцового концентрата в год. На проектную годовую мощность (900 тыс. тонн руды) горно-обогатительный комбинат выйдет к концу 2022 г.
- Айдарлинский горно-обогатительный комбинат (разработка ТОО «Корпорация Казахмыс»), расположенный в Восточно-Казахстанской области, будет производить медный катод и концентрат. Первый этап предусматривает строительство завода по кучному выщелачиванию с производственной мощностью в объеме 1,3 млн тонн оксидной руды в год для производства катодной меди. Переработка сульфидной руды будет происходить на обогатительной фабрике мощностью 20 млн тонн в год (2-й этап) с увеличением до 50 млн тонн (3-й этап) для производства медного концентрата.

Кроме того, правительство намерено увеличить добычу золота с тем, чтобы Казахстан вошел в число 10 крупнейших золотодобывающих стран мира. Более долгосрочной целью является достижение годового производства в размере 130 млн тонн примерно в 2025–2030 гг. Выявленных крупных месторождений золота в Казахстане немного, и большая их часть уже разрабатывается. В среднесрочной перспективе наибольший рост в отрасли будет обеспечен за счет разработки небольших месторождений с более низкими капитальными затратами и производственными мощностями.

По данным Института Фрейзера,⁷ общий индекс инвестиционной привлекательности (ИИП) в горнорудном секторе Казахстана в 2021 г. занял 65-ое место из 84 представляемых стран, опередив Кыргызстан (74-е место), но уступив Монголии (63-е место).⁸ Слабый рейтинг был результатом сочетания низкого восприятия инвесторами политической среды (56-е место) и заниженного геологического потенциала (66-е место). Даже будучи азиатской страной с самым высоким рейтингом с точки зрения политики, относящейся к горнодобывающей промышленности, страна показала низкие результаты в области правовой системы (77% отрицательных ответов), налогового режима, трудового законодательства и геологической базы данных (все три пункта набрали 67%).

II.2 Управление горнорудным сектором

Основные регуляторные учреждения

Президент является главой государства, который ежегодно обращается к народу с сообщением о состоянии страны и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Казахстан, в том числе для горнорудного сектора. Президентом был издан ряд указов, предписывающих проведение реформ в горнорудном секторе. **Парламент** – это высший представительный орган республики, осуществляющий законодательные функции, в то время как правительство принимает нормативные правовые и подзаконные акты, применимые к горнорудному сектору.

В соответствии с Положением о **Министерстве индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан (МИИР)**, МИИР отвечает за управление твердыми полезными ископаемыми.

⁷ Институт Фрейзера составляет общий индекс инвестиционной привлекательности (ИИП) путем объединения индекса геологической привлекательности региона (ВРМПИ), который оценивает страны на основе их геологической привлекательности, и индекса восприятия политики (РПИ).

⁸ <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/annual-survey-of-mining-companies-2021.pdf>.

МИИР: (i) разрабатывает нормативные правовые акты для работ по недропользованию, относящихся к разведке и добыче; (ii) выдает и прекращает действие лицензий и контрактов на разведку и добычу полезных ископаемых; (iii) осуществляет мониторинг работ по недропользованию, относящихся к разведке и добыче; (iv) контролирует соблюдение недропользователем норм в области местного содержания по закупке товаров, работ и услуг. **Департамент недропользования МИИР** отвечает за управление системой выдачи лицензий на добычу полезных ископаемых в стране. К основным ведомствам министерства по вопросам недропользования относятся:

- **Комитет геологии** осуществляет функции регулирования, реализации и контроля в сфере государственных геологических исследований, расширения добычи полезных ископаемых, рационального и комплексного использования недр. Комитет геологии (i) выдает разрешения на недропользование для геологического изучения и использования пространств недр; (ii) проводит государственное геологическое изучение недр; (iii) контролирует геологическое изучение и использование пространства недр; (iv) предоставляет доступ к информации о геологических данных, которые не являются конфиденциальными и/или секретными; (v) ведет единый реестр Программы управления государственным фондом недр (ПУГФН); (vi) разрабатывает и утверждает нормативные правовые акты по геологии и геологическому изучению недр; (vii) ведет учет подземных вод; (viii) регистрирует техногенно-минеральные образования.
- **АО «Национальная геологическая служба»** при Комитете геологии реорганизована 15 июня 2022 г. – ранее ТОО «Республиканский центр геологической информации «Казгеоинформ» («Казгеоинформ»)⁹. Его основной целью является: (i) разработка научной и геологической информации для недропользования путем осуществления сбора и хранения геологической информации, которой владеет и пользуется государство; (ii) сбор и анализ данных совместно с казахстанскими научными и образовательными геологическими учреждениями; (iii) оказание услуг инвесторам путем предоставления открытого доступа к геологической информации и ведения системы «Национальный банк данных минеральных ресурсов» (НБД).
- **АО «Национальная геологоразведочная компания «Казгеология»**, созданное в 2011 г., является основным учреждением, ориентированным на расширение минерально-сырьевой базы Казахстана за счет увеличения государственной геологической разведки. В августе 2019 г. Комитет государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан (КГИП) передал свою собственность Комитету геологии.

Министерство экологии и природных ресурсов (МЭПР) осуществляет руководство по формированию и реализации государственной политики сферах охраны окружающей среды, развития «зеленой» экономики, управления отходами, охраны, контроля и надзора за рациональным использованием природных ресурсов, использования и охраны водного фонда, водоотведения, лесного хозяйства, охраны, воспроизводства и использования животного мира и особо охраняемых территорий. С 2019 по 2022 год включительно МЭПР (на тот момент МЭГПР) отвечало за государственные геологические исследования и расширение минерально-сырьевой базы через управляющий Комитет геологии и его дочерние компании, АО «Национальная геологическая служба» и АО «Национальная геологоразведочная компания «Казгеология». Согласно декрету Президента, 2 января 2023 года эти функции были возвращены МИИР.

Министерство финансов (МФ) отвечает за разработку и реализацию налогово-бюджетной политики, включая политику управления АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына», который аккумулирует доходы от нефтегазового сектора. Министерство финансов также

⁹ О создании АО «Национальная геологическая служба» на основе присоединения АО «Казгеоинформ» к АО «Национальная геологоразведочная компания «Казгеология» объявлено в Послании Президента РК от 1 сентября 2021 г. и постановлении Правительства от 30 декабря 2021 г.

курурует активы, которые государство считает стратегическими, в том числе некоторые из крупнейших горнорудных компаний, работающих в стране. Например, 40% акций Группы «Eurasian Resources Group» принадлежат Министерству финансов (ферросплавы, железная руда, алюминий, медь, кобальт, уголь). **Комитет государственных доходов (КГД)** является исполнительным органом при Министерстве финансов, ответственным за сбор налогов, в том числе налогов на добычу полезных ископаемых (недропользование).

Министерство национальной экономики (МНЭ) отвечает за разработку согласованной макроэкономической политики при помощи стратегического и бюджетного планирования. **Комитет по статистике** является уполномоченным органом, разрабатывающим и реализующим государственную политику в области статистики. Он также разрабатывает и реализует программы улучшения статистики в Казахстане. Комитет по статистике входит в состав Министерства национальной экономики Республики Казахстан.

Местные исполнительные органы (акиматы) несут ответственность за управление общераспространенными полезными ископаемыми (такими как полезные ископаемые промышленного значения и строительные материалы)¹⁰ и подземные воды. Они (i) предоставляют право недропользования на общераспространенные полезные ископаемые и старательскую добычу; (ii) контролируют соблюдение лицензий на старательскую добычу; (iii) предоставляют доступ к земле, необходимый для недропользования; (iv) регулируют деятельность на территориях и отвечают за охрану территорий, имеющих особую природоохранную научную, историческую, культурную и рекреационную ценность; (v) проводят геологические исследования подземных вод для снабжения населения питьевой водой и т.д.; и (vi) предоставляют доступ к информации о лицензиях, выданных в отношении общераспространенных полезных ископаемых, а также старательской добычи.

Институциональные недостатки, вызванные передачей функции геологии в МЭГПР (в настоящее время МЭПР) в 2019 году и частыми сменами руководителей в МИИР, нехватка специалистов на замену компетентным государственным служащим, вышедшим на пенсию, и отсутствие в целом возможностей ввиду бюджетных ограничений и относительной стагнации сектора, задержали внедрение нового Кодекса «О недрах и недропользовании». Одним из наиболее важных факторов является частая смена руководства в МИИР, в частности, вице-министра, ответственного за горнорудный сектор. С 2014 по 2018 г., когда проводилась правовая реформа в горнорудном секторе, сменились 2 министра и 3 вице-министра. Кроме того, наблюдается систематическая тенденция сокращения сотрудников в Департаменте недропользования по ТПИ МИИР, при этом отмечается 80-процентная текучесть кадров. Усугубляющим фактором является тот факт, что высокопоставленные государственные служащие с регулирующими функциями зачастую занимают влиятельные должности в советах директоров компаний с государственным участием, регулирование которых также находится в их ведении.

Тем не менее, в Казахстане имеются подходящие вузы, и, хотя многие компетентные геологи покинули страну, новое поколение геологов, ранее работавших в государственной администрации, возможно, менее опытных, но, безусловно, более осведомленных о современных технологиях, которые были приняты иностранными горнорудными компаниями, создали процветающий предпринимательский сегмент, который активно задействован в оказании услуг горнорудным компаниям и содействии развитию современной и эффективной разведки месторождений полезных ископаемых в Казахстане.

Подозрения в сговоре между коррумпированными чиновниками и горнорудными компаниями привели к ухудшению восприятия в части управления сектором. Согласно Индексу восприятия

¹⁰ Новый Кодекс «О недрах и недропользовании» проводит различие между общераспространенными и твердыми минералами и в некоторых случаях содержит ссылки на конкретные полезные ископаемые в каждой категории. Однако точных списков полезных ископаемых и информации о том, как они определяются, не приводится.

коррупции (ИВК), составляемому организацией «Transparency International» за 2021 г., Казахстан занял 102 место из 180 стран, набрав 37 баллов из 100.¹¹

II.3 Нормативно-правовая база

Правовая система Республики Казахстан относится к романо-германской (континентальной) правовой системе, которая имеет единую иерархично построенную систему источников писаного права. Согласно статье 6 Конституции Республики Казахстан 1995 г. с изменениями от 2017 и 2022 гг.¹² «земля и её недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом. Полезные ископаемые, добытые недропользователями, являются их собственностью».

Не существует общих ограничений для иностранных инвестиций в сектор разведки и добычи твердых полезных ископаемых, за исключением лицензий на добычу урана и старательскую добычу, которые выдаются только гражданам Казахстана. В соответствии с действующим законодательством контракты на добычу урана предоставляются лишь АО «Национальная атомная компания «Казатомпром» и в дальнейшем могут быть переданы учрежденному совместному предприятию, в котором национальная компания прямо или косвенно контролирует более 50% акций.

Новый горный закон - Кодекс «О недрах и недропользовании» от 27 декабря 2017 г. № 125-VI, введенный в действие с 29 июня 2018 г., является основным законодательством для управления сектором. Новый закон отделил конкретное регулирование твердых полезных ископаемых от применяемого в отношении углеводородов и добычи урана, при этом регулируя такие общие вопросы, как право собственности на полезные ископаемые, геологическая информация, роли и обязанности различных государственных и местных органов власти, а также недропользователей.

Новый закон также устанавливает порядок получения различных видов прав недропользования, основания для временного приостановления операций и аннулирования лицензий, передачи, обеспечения лицензий на недропользование, общие требования к старательской добыче полезных ископаемых, а также требования в отношении закрытия рудников. Права недропользования для твердых полезных ископаемых (а также общераспространенных полезных ископаемых, таких как строительные материалы) теперь могут быть получены путем предоставления лицензии или приобретения прав или долей в уставном капитале существующих недропользователей или контролирующих организаций, в то время как для углеводородов и урана, по-прежнему, используется контрактная основа.

Важным нововведением в Кодексе «О недрах и недропользовании» является внедрение принципа «первый пришел – первый получил», согласно которому лицензии на разведку выдаются первому соответствующему требованиям заявителю. Тем не менее, новый закон по-прежнему уделяет большое внимание процессу передачи добывающим компаниям прав на разработку выявленных месторождений полезных ископаемых, включенных в *Государственный баланс полезных ископаемых* до принятия Кодекса «О недрах и недропользовании» и права, на которые принадлежат государству. Данные права предоставляются в соответствии с отдельными процедурами посредством проведения торгов.

¹¹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

¹² Конституционная поправка (вступила в силу 08 июня 2022 г.), статья 1, п.3 гласит: «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы принадлежат народу. От имени народа право собственности осуществляет государство. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом».

Ряд постановлений правительства и приказов МИИР более детально регулируют Кодекс «О недрах и недропользовании». Они включают в себя такие обязательства, как: (i) подписной бонус при выдаче лицензии и плата за использование земельных участков; (ii) ежегодные минимальные расходы на операции по недропользованию; (iii) доля местного содержания в закупках товаров, работ и услуг; (iv) минимальная доля местной занятости населения; (v) обеспечение обучения казахстанских кадров и финансирование научно-исследовательских, научно-технических и опытно-конструкторских работ (по каждому виду размер финансирования равен 1% от затрат на добычу за предыдущий год и осуществляется, начиная со второго года добычи); (vi) финансирование социально-экономического развития региона и развития его инфраструктуры по так называемым старым контрактам на разведку и/или добычу полезных ископаемых.

Отдельные вопросы, связанные с драгоценными металлами, регулируются Законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» от 14 января 2016 г. Существуют и другие законодательные акты, регулирующие связанные вопросы, в том числе:

- Налоговый кодекс [Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 25 декабря 2017 года № 120-VI], который устанавливает налоговый режим для всех субъектов/организаций, в том числе горнорудных компаний.
- Экологический кодекс Республики Казахстан № 400-VI, принятый в январе 2021 г., предусматривает экономическое регулирование охраны окружающей среды.
- Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. № 442, устанавливающий основания и условия доступа к государственным и частным землям при проведении разведки и предоставления права землепользования на земельный участок для разработки выявленных месторождений полезных ископаемых.

Помимо национальных нормативных правовых актов, Казахстан является участником международных договоров и международных организаций, а также, будучи членом Евразийского экономического союза (ЕАЭС), заключил ряд договоров, затрагивающих деятельность недропользователей (например, в вопросах безопасности, занятости, экспорта и импорта товаров и услуг, лицензирования и др.). ЕАЭС гарантирует свободное движение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, реализацию скоординированной, согласованной, и единой политики в экономических секторах пяти государств-членов: Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации.

Существует специальная официальная государственная онлайн-база данных всех законодательных и подзаконных актов – adilet.zan.kz. Отдельно каждое министерство и другие государственные органы, в том числе МИИР, имеют собственные веб-сайты, на которых публикуются основные законодательные акты, касающиеся деятельности в той или иной отрасли экономики. Они не всегда могут быть полными или актуальными.

III. Панель результатов ДГС

В данном разделе представлено краткое резюме основных результатов ДГС Казахстана. Результаты собраны на информационной панели (Рисунок 4), которая представляет обзор производительности горнорудного сектора по всей цепочке создания стоимости добывающей промышленности, а также в отношении структуры управления сектором, как определено ранее. Каждая ячейка на информационной панели состоит из одного или нескольких показателей, и каждый показатель

оценивается на основе ряда вопросов, включенных в вопросники.¹³ Подробная информация по каждому показателю (т.е. основные вопросы и соответствующие баллы) представлена отдельно в Приложениях I и II.

Обзор показывает, что из 14 оцененных параметров (каждая из ячеек информационной панели) 10 получили очень высокий или высокий балл, лишь четыре получили низкий балл и ни один из них не получил очень низкий балл. На информационной панели отображается следующее:

- Что касается структуры управления сектором, в то время как параметры «Отраслевой диалог» и институциональные «Роли и обязанности» имеют высокие баллы, в параметрах «Отраслевая политика» и «Внутриправительственная координация» имеются недостатки.
- С точки зрения эффективности де-юре «Налоговый режим» имеет самый высокий балл, а самым слабым звеном является параметр «Управление и Распределение доходов» с очень низкими рейтингами де-юре.
- С точки зрения эффективности де-факто большинство звеньев цепочки создания стоимости показывают хорошие показатели, за исключением параметров «Управление и Распределение доходов», которому присвоен низкий балл.

В следующих разделах будет подробно рассмотрен каждый параметр и представлен обновленный анализ проблем, с которыми сталкиваются в каждом параметре, с обсуждением основных причин результатов. Информационную панель можно рассматривать с двух разных точек зрения: горизонтальной и вертикальной. Если рассматривать с вертикальной точки зрения, оценка состоит из трех тематических блоков:

1. Структура управления горнорудным сектором, которая оценивает политику, диалог, роли и обязанности в секторе, а также внутриправительственную координацию;
2. Эффективность де-юре, которые включают в себя законодательство, правила и нормативные правовые акты на пяти этапах цепочки создания стоимости добывающей промышленности;
3. Эффективность де-факто, которые включают в себя институциональный потенциал и эффективность на всех пяти этапах цепочки создания стоимости добывающей промышленности.

Оценивая эффективность де-юре и де-факто по отдельности, инструмент ДГС обеспечивает оценку так называемого пробела в реализации, например разрыва, который существует между нормативно-правовой базой и ее соблюдением на практике. Для Республики Казахстан пробелы в реализации относительно невелики для двух этапов цепочки создания стоимости горнодобывающей промышленности: «Налогообложение горнодобывающей промышленности» и «Воздействие на местном уровне». Для трех других этапов цепочки создания стоимости горнодобывающей промышленности фактическая эффективность (де-факто) оценивается значительно выше, нежели лежащая в ее основе нормативно-правовая база, что предполагает большие возможности для улучшения последней.

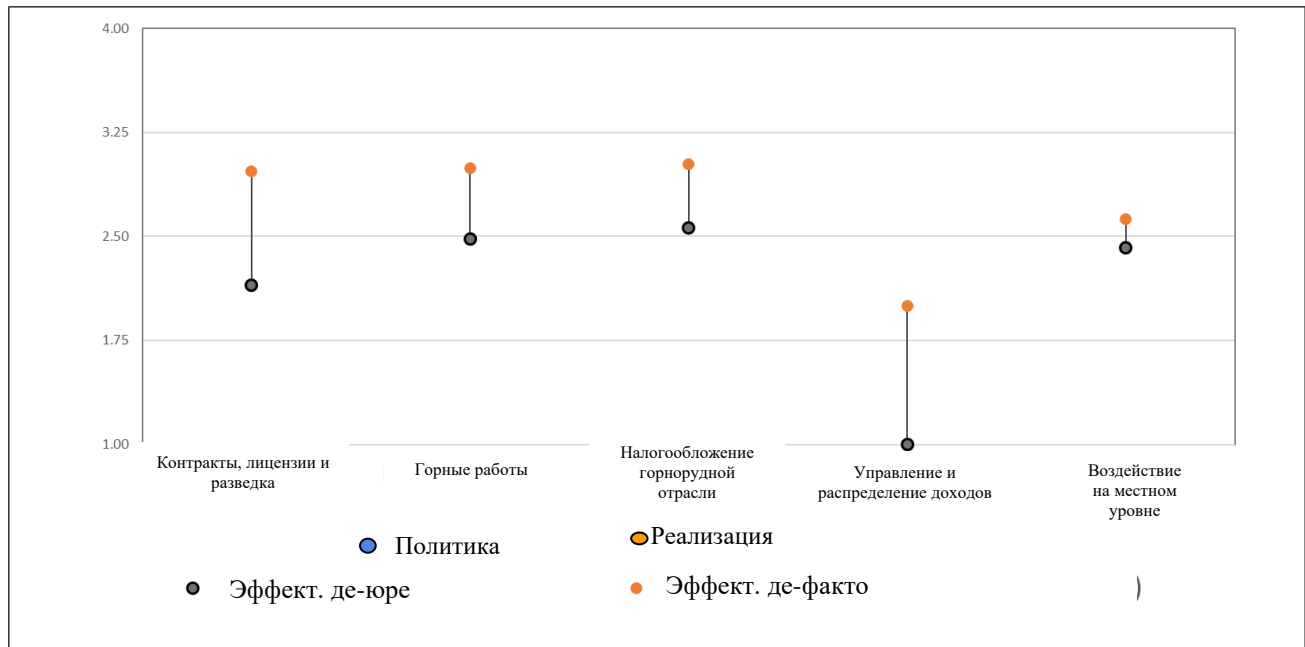
Рисунок 3: Панель диагностики горнорудного сектора – Казахстан

Диагностика горнорудного сектора
Управление горнорудным сектором

¹³ Баллы по каждому элементу структуры управления сектором получены из ответов на ряд соответствующих вопросов. Приложение II содержит полный перечень вопросов, лежащих в основе каждого элемента, а также детализированную оценку каждого вопроса.

Отраслевая политика	Отраслевой диалог		Роли и обязанности	Внутриправительственная координация	
II. Цепочка создания стоимости горнодобывающей промышленности					
	Контракты, лицензии и разведка	Горные работы	Налогообложение горнорудной деятельности	Управление и распределение доходов	Воздействие на местном уровне
Эффективность де-юре	Правила распределения, надзора и передачи лицензий	Законодательство/ процессы в горнорудной деятельности, правила исп. земельных ресурсов/компенсации/переселения, ОВОС, охрана труда, Управление охраны труда, закрытие рудников	Налоговая политика и правила налогового администрирования	Распределение доходов, налогово-бюджетная стабилизация и прозрачность – правила	Местное содержание, занятость, вовлечение населения, КСО и социальные вопросы
Эффективность де-факто	Сбор/ведение геологической информации и эффективное распределение лицензий, и управление ими	Земельные ресурсы/компенсация/переселение, экологические и социальные последствия, поддержка охраны труда, Управления охраны труда, закрытие рудников - практика	Налоговое администрирование и аудит горнодобывающей промышленности	Распределение доходов, налогово-бюджетная стабилизация и прозрачность доходов от ресурсов – практика	Развитие местных поставщиков, занятость, вовлечение общественности, КСО и социальные вопросы - практика

Рисунок 4: Пробелы в реализации политики



IV. Оценка структуры управления сектором

Обзор информационной панели и анализ пробелов в предыдущем разделе дают сжатое представление об эффективности сектора де-юре и де-факто, но не обеспечивают конкретной информации о сильных и слабых сторонах, выявленных с помощью ДГС. В текущем и следующем разделах представлен более подробный обзор структуры управления сектором и эффективности по всей цепочке создания стоимости добывающей промышленности, включая определение потенциальных областей для улучшения - будь то меры политики и регулирование или их реализация. Следующее обсуждение начинается со структуры управления сектором (рисунок 6).

Рисунок 5: Управление горнорудным сектором

Управление горнорудным сектором (2.61)			
Отраслевая политика (2.50)	Отраслевой диалог (2.59)	Роли и обязанности (2.89)	Внутриправительственная координация (2.47)

Система управления горнорудным сектором Казахстана получила в целом низкий балл. Из четырех параметров структуры управления сектором, рассматриваемых в ДГС, параметрам «Отраслевой диалог» и «Распределение ролей и обязанностей в секторе» присвоен наивысший балл, в то время как два других аспекта получили баллы ниже среднего. Для обеспечения эффективного управления горнорудным сектором правительству необходимо усилить свои юридические, политические и административные полномочия для разработки и реализации отраслевой политики по согласованию с другими заинтересованными сторонами. В Казахстане основные функции в сфере геологии, выдачи лицензий и инспекционного надзора рассредоточены, что требует значительных институциональных реформ и наращивания потенциала.

Отраслевая политика (2.50)

Несмотря на успешную законодательную реформу горнорудного сектора в 2017 г., Казахстан испытывает недостаток ясности в отношении целей и стратегий правительства по развитию горнорудного сектора. Отсутствует общедоступная утвержденная политика, в которой излагаются видение, цели и задачи горнорудного сектора. Хотя в различных планах и стратегиях национального развития упоминается горнорудный сектор, основное внимание в них уделяется продвижению обрабатывающей промышленности. Последняя официальная отраслевая стратегия охватывала период с 1994 по 2008 г. При этом после 2012 г., когда была утверждена Концепция развития геологической отрасли Республики Казахстан до 2030 г., основное направление развития сектора было ориентировано на восполнение запасов полезных ископаемых страны.

В горнорудном секторе Казахстана был отмечен значительный всплеск производства в советский период, который был тесно связан с последующей интеграцией в металлообрабатывающую промышленность. Однако после обретения независимости сектор прошел через волну приватизации, которая не позволила оживить отрасль. Несмотря на дешевую электроэнергию, низкую стоимость рабочей силы и достаточно приемлемую инфраструктуру, отрасль вступила в период стагнации и испытала относительную потерю конкурентоспособности, вызванную истощением высококачественных запасов, низкой операционной эффективностью и ограниченным внедрением современных технологий. Малое количество новых крупных геологических открытий, а также ситуация, связанная с предпенсионным и пенсионным возрастом наиболее опытных специалистов в области горного дела и металлургии, привели к дефициту молодых квалифицированных кадров на разных уровнях научно-технической специализации.

Следовательно, горнорудный сектор Казахстана был слабо подготовлен к окончанию сырьевого суперцикла приблизительно в 2014 г. и вызовам, связанным с декарбонизацией, которые были обусловлены обязательствами страны по борьбе с изменением климата. В результате правительство занялось подготовкой нового горного кодекса, стремясь привести горное законодательство страны в соответствие с конкурентоспособными международными моделями и создать более привлекательные условия для новых инвестиций в разведку и добычу, в том числе со стороны иностранных юниорных геологоразведочных компаний.

Новый Кодекс внес множество улучшений в нормативно-правовую базу отрасли, возможно, самым важным из которых является принятие принципа «первый пришел – первый получил» для предоставления прав на добычу полезных ископаемых, который вытекает из норм законодательства Западной Австралии. Оживление интереса к сектору, о чем свидетельствует выдача более 1900 новых лицензий с момента утверждения нового Кодекса, привело к новым инвестициям в разведку со стороны держателей лицензий. Оживление сектора способствовало выходу на рынок небольших компаний, занимающихся поисково-оценочными работами. Около 800 геологоразведочных компаний-юниоров в настоящее время действуют в Казахстане, и некоторые из них собираются выйти на фондовую биржу Торонто в 2022 г. Таким образом, был создан новый рынок для геологов, прошедших обучение в отечественных вузах, и данный путь должен привести к открытию новых месторождений полезных ископаемых.

Однако не все цели были достигнуты. Инициативы по усилению реализации нового Кодекса «О недрах и недропользовании» на данный момент дали смешанные результаты. Срок, установленный на июль 2022 г. указом Президента РК для реализации ряда основных реформ в секторе не был соблюден, что создает ощущение неуверенности в отношении приверженности правительства к их успешной реализации. Три основные меры находятся в ожидании реализации или все еще находятся на ранних стадиях реализации:

- Распространение принципа «первый пришел – первый получил» на выдачу лицензий на недропользование на всю территорию Казахстана, при этом необходимо усилить контроль над их выдачей за счет цифровизации процедур и предоставления открытого доступа к информации касательно процесса подачи заявок.
- Создание Национальной Геологической Службы для оказания комплексной научной поддержки инвесторам, предоставления открытого доступа к геологической информации и обеспечения функционирования системы «Национальный банк данных минеральных ресурсов» – открытой электронной базы геологических данных.
- Завершение внедрения международной системы стандартов представления отчетности о ресурсах и запасах твердых полезных ископаемых согласно Комитету по международным стандартам отчетности о запасах твердых полезных ископаемых (CRIRSCO).

Полной реализации потенциальных преимуществ нового Кодекса «О недрах и недропользовании» препятствуют: сохранение кулуарной среды в отношении информации о секторе и институциональная структура, слабо приспособленная для обеспечения соблюдения нового законодательства. Основным сдерживающим фактором является **Программа управления государственным фондом недр (ПУГФН)**, утвержденная ст. 69 нового Кодекса «О недрах и недропользовании», которая является ключевым инструментом реализации государственной политики по рациональному управлению государственным фондом недр страны и восполнению минерально-сырьевой базы Казахстана. Ее поставленными целями являются:

- (i) совершенствование государственной системы планирования и проведения геологоразведочных работ;
- (ii) финансирование разведки твердых полезных ископаемых на ранних и, соответственно, более рискованных региональных и проектно-целевых стадиях;

- (iii) усовершенствование нормативно-правовой базы для повышения инвестиционной привлекательности внедрения инновационных технологий геологического изыскания и расширения минерально-сырьевой базы;
- (iv) развитие механизмов государственно-частного партнерства для привлечения ведущих мировых геологоразведочных и горнорудных компаний к участию в реализации проектов на основе государственного геологического изучения недр.

ПУГФН управляется МИИР и Министерством энергетики (МЭ) при информационной поддержке Комитета геологии, который в 2019-2022 годах подчинялся Министерству экологии, геологии и природных ресурсов (МЭГПР), и определяет территории, доступные для проведения работ по недропользованию. Программа регулярно обновляется с включением новых направлений для предоставления права недропользования. Включение новых территорий не регулируется и не является прозрачным.

Однако недостаточная координация и конкуренция между МИИР и МЭГПР в 2019-2022 годах в отношении влияния в секторе привели к провалу открыть доступную территорию страны для недропользования. МИИР настаивало на том, что до предоставления новых территорий в рамках ПУГФН по принципу «первый пришел – первый получил» было необходимо определить территории, где добыча запрещена (городские территории, заповедные зоны по экологическим причинам и т.д.), и четко очертить контуры месторождений, открытых в советский период, по которым уже проведены геологические работы. Для выполнения данных задач было необходимо провести значительный объем дополнительных работ, что существенно сдерживало распространение принципа «первый пришел – первый получил» на всю территорию Казахстана.¹⁴

Еще одним приоритетом является развитие **цифровой платформы**, обеспечивающей открытым доступ инвесторов к геологической информации на основе систематизированных электронных копий всех имеющихся первичных и вторичных документов. Из национального хранилища геологической информации обо всех проявлениях и месторождениях полезных ископаемых в Казахстане концепция платформы данных трансформировалась в чрезвычайно амбициозную программу, которая нацелена на сбор 92 слоев информации, содержащей всю прочую соответствующую информацию для сектора, такую как охраняемые территории, водные ресурсы, городские районы и т.д.

Первоначально планировалась начать эксплуатацию цифровой базы данных под названием «Национальный банк данных минеральных ресурсов» с июля 2021 года, но произошел ряд задержек. Данный факт не является неожиданным, учитывая, что ни одной крупной горнорудной стране не удалось успешно реализовать столь амбициозную задачу. При разработке и внедрении платформы возникли многочисленные технические вызовы, и обязанности по разработке новой платформы, наконец, были переданы Министерству цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности (МЦРИАП). МИИР планирует запустить новую платформу с ограниченными инструментами и механизмами в мае 2023 года.

Перед новой **Национальной геологической службой**, созданной на основе ТОО «РЦГИ «Казгеоинформ», в настоящее время подотчетного Комитету геологии, поставлена задача по предоставлению комплексной научной поддержки инвесторам и открытого доступа к геологической информации, эксплуатации системы «Национальный банк данных минеральных ресурсов», сбору, систематизации и анализу геологической информации совместно с научными геологическими учреждениями Казахстана.

¹⁴ В соответствии с устаревшей версией Кодекса «О недрах и недропользовании» не было необходимости в систематическом разграничении участков разведанных запасов еще с советских времен, поскольку Комитету геологии было поручено выполнить данную задачу лишь после того, как инвесторы заключили контракт на запрашиваемый участок. АО «НГК «Казгеология» были получены средства для проведения разграничения около 1000 месторождений, но процесс был отложен и, как сообщается, продолжает осуществляться в индивидуальном порядке.

Отсутствие стратегии в рамках сектора в сочетании с регулятивной и политической нестабильностью не дает инвесторам гарантий относительно будущего направления развития горнорудного сектора и его правовой базы. От инвесторов поступают жалобы, что управление ПУГФН непрозрачно, чрезвычайно обременительно и вызывает задержки с выдачей новых лицензий. Некоторые компании считают, что Комитет геологии ставит учет запасов полезных ископаемых во главу угла своей работы и полагают, что ему необходимо перестать действовать в качестве органа правопорядка, ориентированного на административные процедуры в области недропользования, и уделять больше внимания разработке и распространению геологических данных Казахстана.

Комитет геологии выступает за прямые государственные инвестиции, в основном в поисково-оценочные работы для пополнения запасов, во главе которых стоят государственные компании АО «НГК «Казгеология» и АО «НГК «Тау-Кен Самрук». Получив привилегированный режим до и после введения в действие Кодекса «О недрах и недропользовании», данные две компании имели право до июня 2020 г. получать лицензии на участки в приоритетном порядке, избегая какой-либо конкуренции. Хотя переходный период должен был позволить им завершить текущие проекты, обе компании пересмотрели свои стратегии, чтобы продвигать совместные предприятия с новыми инвесторами. Столкнувшись с трудным (и иногда дорогостоящим) доступом к геологическим данным, лицензиям и земле, компании-юниоры, занимающиеся поисково-оценочными работами, уверовали, что им необходимо сотрудничать с государственной компанией, чтобы иметь возможность инвестировать в Казахстан или, как минимум, обратиться за услугами к специализированным консультантам, которые, как правило, являются бывшими государственными служащими.

Третьим приоритетным направлением является принятие международной системы стандартов отчетности для сертификации запасов нетопливных полезных ископаемых Комитета по международным стандартам отчетности о запасах твердых полезных ископаемых (CRIRSCO). Система основана на международных стандартах отчетности, таких как Кодекс отчетности о результатах разведки, минеральных ресурсах и запасах руды (JORC, Австралия), Руководство Канадского института горного дела, металлургии и нефти (CIM, Канада) и Кодекс сертификации (Чили). Новый Кодекс «О недрах и недропользовании» предусматривает представлять всю отчетность в соответствии со стандартами CRIRSCO, но до января 2024 года был предоставлен временный период для подготовки отчетов о запасах по новым проектам в соответствии со стандартами CRIRSCO или правилами Государственной комиссии по запасам (стандарты ГКЗ) при Комитете геологии, унаследованными с советских времен. Процесс все еще находится на ранней стадии и требует времени для его реализации. Горнорудным компаниям, как правило, необходимо подготовить оценку запасов в соответствии с международно-признанной системой, такой как JORC, и проведение еще одного ряда оценки в соответствии с официальными инструкциями, установленными еще в советский период, увеличивает объем их работы с отсутствием какой-либо явной выгоды. Однако Комитет геологии утверждает, что не сможет уложиться в срок до 2024 г., поскольку налоговый орган Казахстана заявляет о риске сокращения налоговой базы по исчислению налога на добычу полезных ископаемых. Как Комитет геологии, так и Комитет государственных доходов отказываются переходить от налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), привязанного к оцениваемой минерально-сырьевой базе, на удельный размер роялти по стоимости добытых полезных ископаемых, проданных до переработки.

Большая часть страны станет доступна для геологического исследования только после выполнения данных трех задач. Частые отсрочки в переходе к полной имплементации нового Кодекса «О недрах и недропользовании» представляют собой наглядный пример расфокусирование задач на уровне Комитета геологии, который, контролируя предоставление участков недр, предназначенных для разведки и добычи, занимался выполнением ряда ненужных задач, выполнение которых рискует отсрочить реализацию нового Кодекса «О недрах и недропользовании» на неопределенный срок. В то же время ценная геологическая информация, которая может быть использована для

стимулирования инвестиций в геологоразведку, хранится под завесой секретности, а перспективные территории исключены из столь необходимых инвестиций в геологоразведку.

Отраслевой диалог (2.59)

ОЮЛ «Республиканская ассоциация горнорудных и горно-металлургических предприятий» (АГМП) представляет собой горнорудную палату и насчитывает более 100 членов, в том числе около 50 недропользователей. АГМП преимущественно представляет интересы крупных действующих национальных горнорудных компаний (частных и государственных). Хотя крупные иностранные горнорудные компании также представлены, они выступают за создание новой платформы для облегчения диалога с компаниями-юниорами.

Геологоразведочные компании-юниоры считают, что Казахстану необходимы компетентные отраслевые ассоциации, осведомленные о вызовах отрасли изнутри, поднимающие острые проблемные вопросы с министерствами отрасли и стремящиеся решить их на разных уровнях. Однако они считают, что АГМП и, в более широком смысле, Национальная палата предпринимателей «Атамекен»¹⁵ не выполняет данную роль эффективно, отчасти по той причине, что правительство зачастую в малой степени учитывает мнение представителей отрасли. Они полагают, что значительно повысить эффективность своей деятельности можно было бы за счет участия большего количества представителей не только крупных, но и малых компаний в своих рабочих группах. Ряд компаний придерживается мнения, что АГМП представляет интересы только крупных компаний в ущерб интересам мелких компаний. Кроме того, по их мнению, казахстанским предприятиям необходимо сотрудничать с международными ассоциациями в целях развития отрасли. Многие представители отрасли сожалеют, что МИИР не открыто для диалога, особенно с небольшими компаниями.

В горнорудном секторе отсутствуют сильные организации гражданского общества (ОГО). Гражданское общество в основном привлекается на стадии общественных слушаний по ОВОС. Однако институциональная сеть независимых неправительственных организаций (НПО) в области добычи полезных ископаемых и защиты окружающей среды довольно слаба, при этом большинство управляющих НПО большей частью были перегруппированы в рамках ИПДО.

ОГО считают, что горнорудный сектор страдает от общего отсутствия прозрачности и что гражданское общество слабо информировано о состоянии дел в горнорудной отрасли страны. Они утверждают, что правительство не привлекало НПО ни к подготовке Кодекса «О недрах и недропользовании», ни к раскрытию информации об отрасли, как это предусмотрено законодательством. Например, МИИР до сих пор не раскрывает и не обеспечивает публичный доступ ко всем контрактам и лицензиям на недропользование, информацию об исполнении лицензий и бенефициарных правах на ранее заключенные контракты.

Однако ОГО признают, что многие ОГО не обладают достаточной компетенцией для высказывания своих взглядов; в то же время не хватает эффективных инструментов для представления мнений. По их мнению, горный кодекс претерпел недостатки от отсутствия широкого подхода с участием множества заинтересованных сторон, оставляя для компетентного органа возможность принимать решения и обеспечивать соблюдение законодательства самостоятельно.

Диалог с представителями отрасли многие ОГО считают крайне ограниченным. Однако ОГО признают, что работа по улучшению качества диалога продолжается с участием Национального совета заинтересованных сторон ИПДО (НСЗС). Вопросы, возникающие в процессе взаимодействия

¹⁵ ТОО «Внешнеторговая палата Казахстана» было реорганизовано 29 июля 2014 г. для выполнения функций Национальной палаты предпринимателей «Атамекен» в сфере внешнеэкономической деятельности субъектов предпринимательства и привлечения иностранных инвестиций.

МИО, горнорудных компаний и гражданского общества, решаются в плановом порядке на заседаниях рабочих групп при правительстве и через НСЗС. Однако ОГО отметили, что такие встречи становятся крайне редкими, а рамки дискуссий постепенно сводятся к отчету по ИПДО, что потенциально может привести к отстранению Казахстана от ИПДО во время следующей валидации.

Более того, отмечена очень слабая вовлеченность гражданского общества даже в тех областях, которые могут напрямую затрагивать население. Например, горнорудные компании обязуются подготовить и обновить План по обеспечению готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации (EPRP) в рамках экспертизы проектов органами по реагированию на чрезвычайные ситуации, но без участия населения. Некоторые представители гражданского общества считают, что необходимо усилить взаимодействие государственных органов, гражданского общества и населения в условиях чрезвычайных ситуаций, так как подавляющее большинство населения не имеет четких указаний, как действовать в случае возникновения таковых.

Роли и обязанности (2.89)

Законодательная база Казахстана в горнорудной отрасли стала более гибкой и стабильной, а также менее подверженной усмотрению и неопределенности со стороны регулирующего органа. Тем не менее, законодательство все еще находится в состоянии изменения. Роли и обязанности различных государственных организаций, задействованных в добыче полезных ископаемых, четко не определены и со временем менялись. Например, за последние несколько лет полномочия в горнорудной отрасли находилась в ведении МЭ, МИИР и МЭГПР. На практике существуют сферы, где отсутствует ясность в отношении ролей госучреждений, отсутствуют ресурсы и возможности, имеются вызовы, связанные с разграничением полномочий и координацией между центральными государственными органами и местными органами власти (добыча общераспространенных полезных ископаемых, старательская добыча полезных ископаемых), а также между отраслевыми и природоохранными органами.

Основным фактором нестабильности является институциональная раздробленность между геологическими ведомствами и МИИР, имеющими разные взгляды на политику и реформу в области недропользования, а также периодическая смена руководства МИИР. Ярким примером, препятствующим эффективной реализации Кодекса «О недрах и недропользовании», является необходимость создания эффективной институциональной базы для мониторинга и контроля. Инспекционный контроль в недропользовании в Казахстане крайне разрознан, при этом отмечена слабая координация между надзорными органами: МИИР (твердые полезные ископаемые), Комитетом экологического регулирования и контроля МЭПР (природопользование), Комитетом геологии (геологические исследования), Министерством труда и социальной защиты населения РК (МТСЗН) (здравоохранение и безопасность), Министерством по чрезвычайным ситуациям РК (МЧС) (природные катастрофы, безопасность хвостохранилища, планы действий в чрезвычайных ситуациях) и т.д. Отсутствие взаимодействия между данными ведомствами привело к значительным сложностям для компаний.

Что касается твердых полезных ископаемых, то на этапе разведки в сочетании с открытым доступом к недрам является строгое соблюдение обязательств, прописанных в Кодексе «О недрах и недропользовании», по предотвращению спекуляций и замораживания не осваиваемых участков. Тем не менее, ежегодные отчеты о геологоразведочных работах в настоящее время представляются в бумажном виде в региональные отделения Комитета геологии с представлением копий в МИИР. Органы власти выдают уведомления о приеме и утверждении, но обычно не анализируют качество сообщаемых данных и не используют их для улучшения качества региональных геоданных. Комитет геологии проводит ежегодные обзоры (без выездной проверки) по геологическим материалам: хранение, точность и регистрация геологических данных; отчеты недропользователей о геологии, добытых полезных ископаемых и планируемых потерях при недропользовании. В случае

обнаружения нарушения Комитет геологии направляет уведомление в течение 10 рабочих дней с момента его выявления. У недропользователя есть 5 рабочих дней на выражение несогласия или 10 рабочих дней на предоставление плана корректировок с указанием конкретных сроков устранения нарушений. Если нарушения не будут устранены, будет проведена выездная проверка.

На этапе добычи проблемным вопросом с ранее заключенными контрактами является объем контроля, который ограничивает любые изменения плана добычи без прямого согласования со стороны МИИР, включая методы добычи, а также технологии, используемые операторами. Такой фактор может ограничить способность операторов реагировать на меняющиеся рыночные условия. В большинстве стран изменения в планах добычи должны быть одобрены соответствующими органами только в том случае, если изменение плана выявляет новые риски для окружающей среды или безопасности.

Необходима эффективная горная инспекционная служба для получения, сопоставления и анализа отчетов геологоразведочных и горнорудных компаний, проверки соблюдения нормативных обязательств, подготовки статистических данных, проведения или заключения договоров на проведение проверок на местности, а также помощи налоговым органам в соблюдении фискального режима. Однако на практике МИИР не хватает сотрудников своей инспекционной службы для эффективного соблюдения Кодекса «О недрах и недропользовании». Данная ситуация усугубляется постоянной ротацией государственных служащих, что ограничивает их понимание ролей и обязанностей институтов, которыми они руководят. Компании жалуются, что в МИИР и Комитете геологии остается все меньше профессиональных кадров, имеющих опыт работы в отрасли.

Как представители отрасли, так и ОГО заявляют, что Казахстан - это не страна институтов, а страна личностей, которые формируют государственные ведомства по своей воле в течение короткого срока пребывания в должности. Они сожалеют, что между департаментами и комитетами отраслевых министерств нет согласованности с целями развития отрасли, а в некоторых случаях существует скрытая конкуренция и борьба между министерствами и департаментами за распределение и согласование прав на ресурсы. Одна из постоянных жалоб касалась рассредоточения вопросов геологии и недропользования по трем министерствам (МИИР, МЭ, МЭГПР), что сказывалось на отсутствии единых подходов при проведении геологических исследований, а также в области недропользования.

Надлежащее управление горнорудным сектором требует, чтобы система принятия решений являлась многоотраслевой, если рассматривать ее с горизонтальной точки зрения (с рядом министерств, отвечающих за создание сдержек и противовесов), многоуровневой - с вертикальной точки зрения (с участием и управлением со стороны региональных органов власти) и с участием многих заинтересованных сторон (гражданского общества, горнорудных компаний и местного населения), поддерживаемых интероперабельными и интегрированными информационными системами, а также с ресурсами, возможностями и институциональными ресурсами, подходящими для эффективной работы.

Имелся потенциальный конфликт интересов в связи с тем, что МЭГПР (на тот момент) выступало в качестве основного ведомства, способствовавшего развитию горнорудного сектора. В данном случае отмечалось некоторое дублирование функций в отношении пополнения минерально-сырьевой базы, которое возложено как на МИИР, в части предоставления лицензий на разведку, так и на Комитет геологии, в части проведения поисково-разведочных работ за счет средств государственного бюджета. Данный институциональный механизм был уникальным. Он встречается только в странах, где горнорудный сектор не развит, что приводит к нескольким противоречивым позициям между МИИР и МЭГПР, отсутствие ясности в отношении роли правительства в секторе и общее блокирование развития горнорудного сектора. Например, в попытке перенять функции по контролю за операциями по разведке и добыче полезных ископаемых, МЭГПР инициировала законопроект в поддержку Концепции Государственной программы геологической разведки на 2021-2025 гг., что, в том числе, подразумевало продление приоритетного права АО «НГК

«Казгеология» и АО «НГК «Тау-Кен Самрук» на получение лицензий на резервные территории. Данный законопроект был заморожен Администрацией Президента, но роль трех геологических ведомств (Комитета геологии, АО «НГК «Казгеология» и «Казгеоинформ») при МЭГПР четко не была определена и задерживала создание совершенно новой Национальной геологической службы.

Тем не менее, институциональная структура молода и поэтому способна к совершенствованию. Данный процесс претерпел ряд неудач, включая изменения в природоохранном законодательстве, в результате которых полномочия были переданы ответственным органам, и были преодолены различные препятствия, в том числе финансовые, что в целом задержало институциональное укрепление организаций.

Роль субъектов квазигоссектора в горнорудном секторе Казахстана

Горнорудный сектор Казахстана по-прежнему находится под сильным влиянием государственной собственности. Государственное участие в добывающих отраслях также осуществляется через АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» (ФНБ), которое доминирует в данном секторе благодаря своему контролю над АО «НАК «Казатомпром» и АО «НГК «Тау-Кен Самрук» - одними из крупнейших государственных операторов страны. В январе 2009 г. правительством было создано АО «НГК «Тау-Кен Самрук» для самостоятельной разработки ряда проектов в горнодобывающей промышленности и управления государственными пакетами акций горнорудных компаний. Бизнес-модель АО «НГК «Тау-Кен Самрук» заключается в выявлении или покупке проектов, проведении исследований для их разработки и строительства, ведении переговоров о партнерстве и создании совместных предприятий или продаже акций и минеральных активов для дальнейшего реинвестирования в разработку новых проектов.

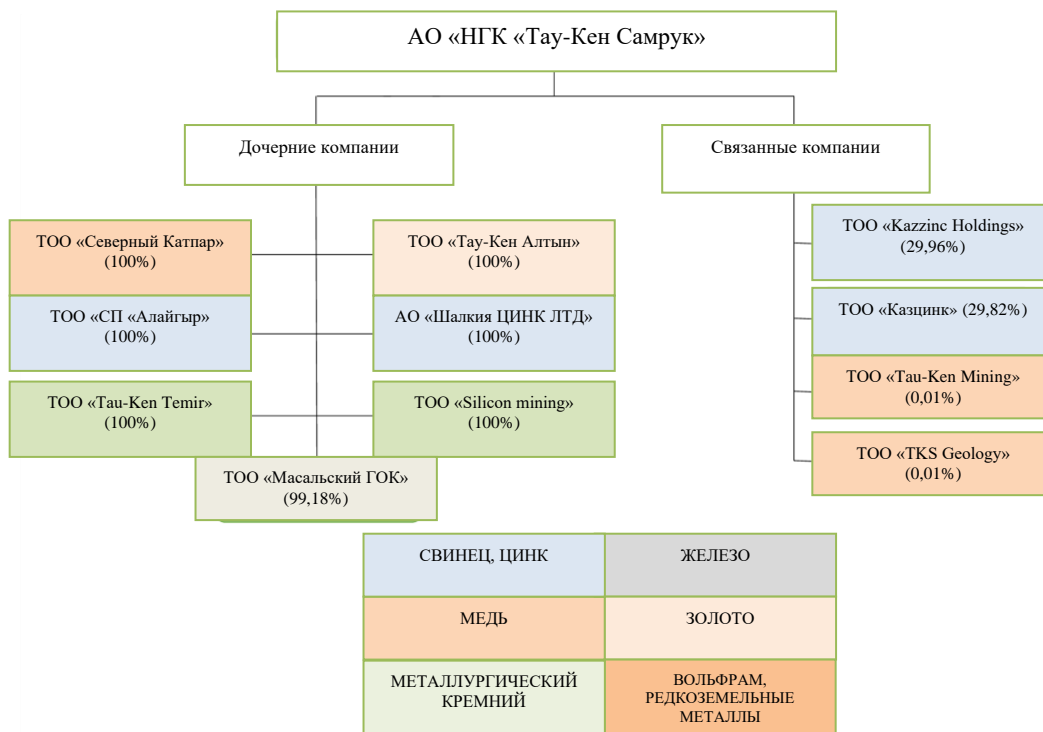
В настоящее время как АО «НГК «Тау-Кен Самрук», так и АО «НГК «Казгеология» уполномочены получать права недропользования и выступать поставщиками услуг горнорудным компаниям. До июля 2020 г., когда истек двухлетний переходный период нового горного кодекса - Кодекса «О недрах и недропользовании», бизнес-модель обеих компаний в основном была ориентирована на получение прав недропользования в отношении перспективных ресурсов на приоритетной основе по сравнению с другими частными компаниями и вступление в совместные предприятия для их потенциальной разработки с частными инвесторами - как национальными, так и иностранными, с долей участия в размере 20-25% без обязательства нести расходы.

Бизнес-модель, сочетающая сильный государственный контроль с очевидной открытостью для инвестиций и торговли, благоприятствует компаниям, которые были созданы как партнерство между государством и влиятельными отечественными экономическими группами, такими как компании «Казцинк» и «Eurasian Resources Group», представляющими комплексный горно-металлургический бизнес, 30% и 40% которого принадлежит государству через АО «НГК «Тау-Кен Самрук» и Министерство финансов. Сращивание регулирующих органов, предприятий квазигоссектора и влиятельных отечественных бизнес-групп, осуществляемое посредством процесса приватизации, является фундаментальным фактором горнорудного сектора.

По этой причине управление предприятиями квазигоссектора имеет первостепенное значение, особенно в отношении защиты правления от политического вмешательства. Более того, использование данных холдинговых компаний позволяет предприятиям квазигоссектора работать вне бюджетного процесса и контроля со стороны Парламента. Кроме того, министерства с функциями, связанными с собственностью, также являются регуляторами соответствующих секторов. Это означает, что министры занимают влиятельные посты в советах директоров холдинговых компаний, которые им также поручено регулировать, что приводит к прямому конфликту интересов. Результатом является общий нормативный контекст, который создает значительные барьеры в части конкуренции по сравнению с большинством богатых ресурсами стран, а это означает, что действующие участники рынка и предприятия квазигоссектора, как

правило, имеют преимущества перед новыми компаниями и геологоразведочными компаниями-юниорами.

Рисунок 6: Группа компаний АО «НГК «Тау-Кен Самрук»



Казахстан поставил перед собой цель по снижению доли предприятий квазигоссектора в экономике до 15% к 2020 г., что соответствует средним показателям ОЭСР. Цель еще не достигнута, но в 2020 г. правительством был принят новый Комплексный план приватизации на 2021 – 2025 гг. АО «НГК «Тау-Кен Самрук» включено в перечень компаний, которые потенциально могут пройти первичное публичное размещение (IPO) или быть проданы стратегическим инвесторам. Однако после внутренней проверки Совет директоров АО «НГК «Тау-Кен Самрук» высказался против приватизации. Хотя многие реформы по улучшению отчетности предприятий квазигоссектора уже были проведены, необходимы дальнейшие меры по обеспечению конкурентного нейтралитета между частными компаниями и предприятиями квазигоссектора, более широкие улучшения внутренней структуры управления предприятиями квазигоссектора и достаточная прозрачность регулирования.

Внутриправительственная координация (2.47)

Существуют сложности в координации, сотрудничестве и обмене информацией между государственными органами на центральном уровне и между различными уровнями региональных и местных органов власти. Поскольку четкой государственной политики в отношении добычи полезных ископаемых не существует, каждый сектор имеет свое пространство для регулирования, и на практике по-прежнему отсутствуют общие полномочия среди различных мер политики, планов и стратегий развития. Дальнейшая оптимизация процедур, а также тесная координация с

природоохранными, экономико-политическими и налоговыми органами, безусловно, улучшат общие показатели горнорудного сектора.¹⁶

Регулярно создаются рабочие группы для решения конкретных вопросов, но, как правило, они не учитывают мнение представителей отрасли. Также имеются механизмы обмена информацией и обсуждения в виде форумов и выставок, таких как MINEX, KAZENERGY Forum и др. Однако, участие в форумах платное, и гражданское общество, как правило, их не посещает. С другой стороны, Министерство иностранных дел РК (МИД) взяло на себя важную роль в продвижении инвестиций в горнодобывающую промышленность.

Слабость управления и информационных систем также усугубляет вопросы недостаточной эффективности отраслевого управления и институциональной координации. Одним из общедоступных источников информации в отрасли является База данных ИПДО, но она не интегрирована с базой данных МФ, поэтому данные не вносятся автоматически, а также отсутствует достаточный контроль над сдачей отчетов недропользователями в данные базы. В целом, ОГО полагают, что министерства не информируют общественность о существовании баз данных, а некоторые данные публикуются на государственных веб-сайтах в несоответствующих разделах, поэтому их очень трудно найти.

Возможности для усовершенствования в разделе «Структура управления горнорудным сектором»

Данная оценка структуры управления горнорудным сектором помогла определить возможности для критического улучшения, как норм, так и их реализации.

- ◇ Ключевые идеи, предусмотренные в рамках Кодекса «О недрах и недропользовании», не были полностью реализованы ввиду сопротивления со стороны ряда государственных учреждений. Правительство могло бы возобновить реформы, сделав четкое заявление о политике в отношении сектора (политика или стратегия в горнорудном секторе), разработанное и распространенное в рамках процесса, включающего широкое и значимое взаимодействие с представителями отрасли и гражданским обществом. Данный инструмент политики будет определять необходимые институциональные корректировки, обеспечивая четкое направление межведомственной политики и оперативного согласования.
- ◇ Нормативно-правовая база для сектора требует гармонизации различных законодательных актов, таких в сфере недропользования, земельных ресурсов, окружающей среды, водных ресурсов и налогов, среди прочего, чтобы устранить фрагментированность регулирования.
- ◇ Важно устранить сохраняющиеся пробелы между отдельными положениями нормативно-правовой базы в горнорудной отрасли Казахстана и передовой международной практикой (такими как условия собственности, оформление документов, доступ к геологической информации, система сертификации запасов полезных ископаемых, порядок предоставления прав на недропользование и т.д.).
- ◇ МИИР должно укреплять строгого соблюдения принципа «первый пришел – первый получил» в качестве ключевого принципа предоставления прав на добычу полезных ископаемых без исключений или преференциального режима для конкретных организаций. Представляется, что Комитет геологии по-прежнему отдает предпочтение интересам относительно небольшой группы действующих компаний и препятствует переходу к более открытому и конкурентному сектору.

¹⁶ ОЭСР (2018 г.).

- ◇ Представляется более разумным сосредоточить полномочия в области геологии, разведке, добычи и металлургии в одном и том же компетентном органе в рамках горнорудного сектора. Учитывая институциональную структуру нынешнего правительства, он должен относиться к МИИР. Функционирование ведомства должно быть организовано в соответствии с тремя основными службами - Национальной геологической службой, Службой горнорудного лицензирования и регулирования и Горнорудным инспекторатом и контролем за соблюдением условий и создать сквозные службы в таких вопросах, как юридические/регулирующие функции, экономика в области полезных ископаемых и оценка проектов, информация об отрасли и рыночная информация, среди прочих.
- ◇ Роль новой Национальной геологической службы должна заключаться в разработке базы данных геологической и научной информации (доконкурентная геология) для снижения риска инвестирования. Задачи, присущие частному сектору, такие как услуги по геологоразведке, геофизике, работа над конкретными частными проектами и т.д., не должны выполняться государством.
- ◇ Необходимо наращивать потенциал государственных служащих в области современных методов разведки и добычи полезных ископаемых и бизнес-моделей, проводить обучение для повышения точности и качества геологических данных и укреплять потенциал страны с точки зрения внедрения международных стандартов сертификации запасов полезных ископаемых.
- ◇ Правительству рекомендуется усилить оперативную координацию и информационную интеграцию между инспекционными органами различных министерств, чтобы усилить работу по достижению цели реформирования горнорудного сектора и прямому соблюдению законодательства, применимого к горнорудному сектору.
- ◇ Также важно укреплять формальные механизмы и платформы для конструктивного взаимодействия с заинтересованными сторонами в формах диалога и сотрудничества, с четким правовым статусом, обеспечивающим выполнение их решений.

V. Эффективность цепочки создания стоимости добывающей промышленности

В данной главе более подробно рассмотрена эффективность горнорудного сектора на каждом этапе цепочки создания стоимости и перечислены потенциальные направления, в которых имеются возможности для улучшения.

V.1 Контракты, лицензии и разведка

Что касается первого этапа цепочки создания стоимости в параметрах «Контракты, лицензии и разведка», эффективность «де-юре» демонстрирует гораздо более высокие баллы, чем фактическая эффективность «де-факто», при этом эффективность по всем параметрам «де-юре» получает «очень высокий балл». В целом, эффективность по параметрам «де-факто» получила «высокий» балл, и лишь параметру «Сбор и хранение геологической информации» присвоен более низкий балл.

Рисунок 7: Этап 1 цепочки создания стоимости – Показатели

Показатели	
Эффективность де-юре	Правила распределения лицензий (1,58)
	Правила управления и передачи лицензий (2,71)

(2,15)	
Эффективность де-факто (2,97)	Сбор и хранение геологической информации (2,46)
	Эффективное распределение лицензий (3,12)
	Эффективное управление лицензиями (3,32)

Сбор и хранение геологической информации (2.46)

Хранение и доступ к данным о недрах и недропользовании осуществляется через Национальную геологическую службу при Комитете геологии. Хотя за 30 лет после обретения независимости не было обнаружено новых крупных месторождений полезных ископаемых, Казахстан извлекает выгоду из значительного объема геологических данных на бумажных носителях в устаревшем формате, которые были получены в советский период.

Право собственности на геологические данные определяется в соответствии со следующими принципами:

- Геологические данные, возникшие при обретении независимости в собственности государства, остаются в собственности государства.
- Геологические данные, полученные в пользу или за счет недропользователя, являются его частной собственностью. Сведения, содержащиеся в геологических отчетах, полученных государственным органом от недропользователя, составляют коммерческую тайну недропользователя, и государство обязуется принять меры по охране такой конфиденциальности в течение 5 лет.
- Недропользователь несет ответственность за учет и достоверность геологических данных, полученных при проведении им операций по недропользованию, в том числе за хранение кернов и проб.

Еще одним инструментом хранения информации о недропользовании является единый кадастр Государственного фонда недр, который изначально задумывался для ведения учета:

- (i) всех проявлений и месторождений полезных ископаемых в Казахстане.
- (ii) сведений о территориях, предоставленных для геологического изучения, разведки и добычи углеводородов, твердых полезных ископаемых, общераспространенных полезных ископаемых, использования пространств недр и старательской добычи.
- (iii) сведений о ликвидированных объектах недропользования по добыче углеводородов, твердых полезных ископаемых, добыче общераспространенных полезных ископаемых, старательской добыче, хранении опасных токсичных отходов и сточных вод.
- (iv) учета существующих техногенных минеральных образований.

Справочник с основными результатами геологической информации, полученной до обретения независимости, был опубликован в 1996 г. и содержит подробную информацию о четвертичных отложениях. Данные, в том числе геологические карты, которые обеспечивают почти полное покрытие страны в масштабе 1:200 000, являются доступными за плату. Хотя данные обычно считаются полезными, они в основном представляются в бумажном формате, и ряд компаний сообщает, что цифровые карты в основном представляют собой отсканированные копии бумажных карт. Кроме того, информация не всегда имеет географическую привязку, а некоторые слои данных и другие фрагменты информации отсутствуют, так как были утеряны с течением времени.

Поскольку методы разведки значительно изменились с советских времен, Комитетом геологии ведется работа по подготовке обновленного справочника (Геологического атласа). Согласно

постановлению МЭГПР была утверждена Государственная программа геологической разведки на 2021-2025 гг. на сумму 1 трлн тенге (2,3 млрд долл. США), направленная на определение дополнительных ресурсов для пополнения текущих запасов и развитие государственной инфраструктуры для геоданных. Программа нацелена на увеличение ресурсов на 700 млн тонн углеводородов, 200 тонн золота, 5 млн тонн меди, 5 млн тонн цветных металлов и 50 000 млн тонн урана. Планируется направлять в горнорудный сектор около 70-80 млрд тенге в год на следующие виды деятельности: научные и прикладные исследования в поддержку геологического изучения полезных ископаемых; автоматизация и цифровизация; развитие инфраструктуры; кадровое обеспечение.

Меры по оцифровке геоданных продолжают уже несколько лет, как сообщается, без соблюдения строгой методологии и в основном сосредоточены на сканировании бумажных документов. Комитет геологии намерен перейти к подробному картографическому масштабу 1:50 000, но лишь небольшие части страны имеют необходимые металлогенические, сейсмические, минералогические, геофизические карты или карты осадков. Приоритетным направлением является восполнение минерально-сырьевой базы моногородов, зависимых от горного дела и металлургии. Конечной целью является создание цифровой базы данных, обеспечивающей открытый доступ инвесторов ко всей геологической информации, находящейся в распоряжении государства.

Ответственность за формирование и управление базой данных возложена на Национальную геологическую службу при Комитете геологии. Национальная геологическая служба, созданная в 2022 году, предназначена для обеспечения информационной и научной основы недропользования посредством оказания геонаучной поддержки инвесторам, предоставления открытого доступа к геологической информации, функционирования цифровой платформы минеральных ресурсов, сбора, систематизации и анализа геологической информации совместно с другими научными учреждениями в Казахстане в области геологии. Первоначальный срок создания геологической службы был назначен на декабрь 2021 г. Для этой цели готовится регламентирующая документация.

Основным препятствием на пути разработки современной геологической информации является бизнес-модель АО «НГК «Казгеология», которая дает преимущество в части расширения работы в рамках совместного предприятия с иностранными операторами или в качестве подрядчика, конкурирующего с частными поставщиками геологических услуг. За последние десять лет АО «НГК «Казгеология» стало значимым поставщиком геологических услуг для горнорудных компаний, предоставляя полный комплекс услуг для инвесторов, начиная с процесса выбора участка, геологоразведки и получения права недропользования, и участия в нескольких тендерах с частными национальными поставщиками.

Обоснование со стороны АО «НГК «Казгеология» основано на том принципе, что ни один иностранный инвестор не придет в Казахстан без значительных инвестиций со стороны государства для снижения риска частных затрат на геологоразведку, что, возможно, является самым рискованным сегментом инвестиционного цикла по добыче полезных ископаемых. АО «НГК «Казгеология» считает, что правительству необходимо повысить привлекательность страны в части геологоразведки, осуществив первые этапы разведки до обнаружения месторождений полезных ископаемых и тем самым приняв на себя основные риски данной деятельности.

Рисунок 8: Иностранные и основные партнеры АО «НГК «Казгеология»



Кодекс «О недрах и недропользовании» четко устанавливает, что АО «НГК «Казгеология» не должна конкурировать с частными поставщиками услуг, но, несмотря на это, компания продолжает запрашивать освобождение от обязательств по завершению существующих и дополнительных рабочих программ. Видение компании к 2025 г. – стать государственной геологоразведочной компанией мирового класса, обладающей ключевыми компетенциями и передовыми технологиями в области геологического изучения недр и осуществляющей высококачественную геологоразведку и научные исследования в интересах Казахстана. Согласно годовому отчету, геологоразведка в стране осуществляется в рамках 19 инвестиционных проектов, реализуемых совместно с иностранными инвесторами. На сегодняшний день в рамках данных проектов привлечено инвестиций в размере свыше 35 млн долл. США. Компания планирует увеличить объем иностранных инвестиций, привлекаемых в геологоразведку, до 100 млн долл. США к 2025 г. В настоящее время АО «НГК «Казгеология» проходит аудиторскую проверку высшим органом финансового контроля Казахстана.

Подобные модели, принятые несколькими европейскими геологическими службами после резкого роста цен на сырьевые товары в 1970-х гг., оказались губительными для таких учреждений. Они заключались в проведении геологических работ, ведущих к открытию месторождений полезных ископаемых, и подготовке технико-экономических обоснований, которые будут предложены для совместных предприятий с частными инвесторами. Как выяснилось, небольшое число частных инвесторов были заинтересованы в данных открытиях, а когда они проявляли интерес, им было крайне тяжело согласиться с предложенными условиями о совместном предприятии или регламентом работы, которые должны соблюдать данные государственные предприятия (государственные закупки, длительные периоды принятия решений, политическое давление и т.д.). Кроме того, чаще всего, горнорудные компании имели свои собственные геологические и финансовые модели и неохотно принимали те, которые предлагались национальной геологической службой. Безрезультатность данных моделей привела к почти всеобщему согласию в том, что геологические исследования должны быть ориентированы на доконкурентную геологическую информацию в страновом и региональном масштабах, чтобы помочь инвесторам в горнорудном

секторе при выборе целей, позволяя им инвестировать в более рискованные этапы геологоразведки.¹⁷

Еще одним важным шагом для полной реализации Кодекса «О недрах и недропользовании» является принятие международной системы стандартов отчетности для сертификации запасов твердых полезных ископаемых под эгидой Комитета по международным стандартам отчетности о запасах твердых полезных ископаемых (CRIRSCO). Система основана на международных стандартах отчетности, таких как Кодекс отчетности о результатах разведки, минеральных ресурсах и запасах руды (JORC, Австралия), Руководство Канадского института горного дела, металлургии и нефти (CIM, Канада) и Кодекс сертификации (Чили), и должна заменить классификацию, разработанную Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых (ГКЗ), которая была основана в 1927 г. для создания единой системы объективной оценки запасов полезных ископаемых на уровне страны. Классификация ГКЗ совершенствовалась множество раз, но в настоящее время по-прежнему опирается на российские стандарты ГКЗ, которые не принимаются на международном уровне фондовыми рынками и создают барьер в части привлечения иностранных инвестиций.

В 2014 г. Казахстан начал процесс разработки национальных стандартов запасов на основе шаблона CRIRSCO. Новый кодекс стандартов отчетности по геологической разведке, минеральным ресурсам и запасам полезных ископаемых (Кодекс KAZRC) был разработан под руководством независимой ассоциации «KAZRC», созданной Профессиональным объединением независимых экспертов недр Казахстана (ПОНЭН), в состав которого входят независимые эксперты и квалифицированные специалисты геологоразведочных организаций и горнорудных предприятий, АГМП и АО «НГК «Казгеология».

Кодекс «О недрах и недропользовании» требует, чтобы вся отчетность составлялась в соответствии со стандартами CRIRSCO, но до января 2024 года был предоставлен временный переходный период для подготовки данных о новых запасах и отчетов по выбору в соответствии со стандартами CRIRSCO или правилами Государственной комиссии по запасам (стандарты ГКЗ) при Комитете геологии, унаследованными с советских времен. По данным ПОНЭН, по состоянию на апрель 2022 г. около 50 отчетов были рассмотрены Исполнительным комитетом, преобразованы в классификацию KAZRC и переданы на утверждение Комитетом геологии. Если преобразованная классификация не приведет к снижению более чем на 25% объема запасов, она будет утверждена. В противном случае Комитет геологии оставляет за собой право назначить независимого аудитора для проверки расчетов.

В результате реализации данного подхода качество представления данных существенно повысилось. В дополнение к лаборатории, частично принадлежащей АО «НГК «Казгеология», которая все еще ожидает международной сертификации, многие частные компании вложили средства в свои собственные лаборатории для повышения качества своих геологических данных. Однако Комитет геологии утверждает, что не может уложиться в срок до 2024 г. для полного перехода на стандарты CRIRSCO, поскольку налоговый орган Казахстана отказывается их принять для

¹⁷ См., например, роль Геологической службы Западной Австралии: «Будучи авторитетной ведущей в мире, Геологическая служба Западной Австралии (GSWA) предоставляет объективные и авторитетные геонаучные данные, информацию и знания для поддержки ответственного использования природных ресурсов страны. GSWA обеспечивает современные базы данных, книги и карты для изыскателей, исследователей, горняков, инвесторов и широкой публики. Данная информация предоставляет структурные элементы, которые позволяют разрабатывать программы разведки, оптимизирующие процесс открытия месторождений в горнодобывающей отрасли. Также обеспечивает для широкой общественности и заинтересованных групп геологические знания для формирования обоснованных мнений о горнодобывающей промышленности и ресурсах, а с помощью эффективных стратегий геонаследия и геотуризма информирует заинтересованных лиц об истории и важности нашего континента. Текущая и основанная на фактических данных информация также имеет решающее значение для правительства при разработке мер политики и принятии решений, особенно в отношении экономических вопросов и вопросов землепользования. GSWA предоставляет геонаучные консультации регулирующим органам и управляет сбором, хранением и передачей установленной законом информации, обеспечиваемой горнорудным сектором». Сайт GSWA.

определения налоговой базы для исчисления налога на добычу полезных ископаемых (см. Раздел V.3).

Правила распределения лицензий (1.58)

Если до 29 июня 2018 г. права недропользования предоставлялись по контрактам, то, согласно новому Кодексу «О недрах и недропользовании», они предоставляются на основании лицензий. Недропользователю может быть предоставлено неограниченное количество лицензий, за исключением случаев, установленных Кодексом. В настоящее время казахстанское законодательство выделяет шесть видов лицензий:

- неисключительная лицензия на геологическое изучение недр (исследование), выдаваемая на срок до 3 лет. Ограничений по территории для данного изучения нет, но бурение запрещено.
- исключительная лицензия на разведку твердых полезных ископаемых (лицензия на разведку), выдаваемая на 6 последовательных лет, с возможностью продления еще на 5 лет.
- исключительная лицензия на добычу твердых полезных ископаемых, выдаваемая максимум на 25 последовательных лет, с возможностью неограниченного количества продлений на срок, не превышающий первоначальный срок действия лицензии.
- исключительная лицензия на добычу общераспространенных полезных ископаемых, выдаваемая максимум на 10 последовательных лет.
- исключительная лицензия на использование пространства недр, выдаваемая максимум на 25 последовательных лет, с возможностью неограниченного количества продлений на срок, не превышающий первоначальный срок действия лицензии.
- исключительная лицензия на старательскую добычу полезных ископаемых (также называемая «лицензия на старательство»), выдаваемая на три года и которая может быть продлена один раз на три года по запросу владельца лицензии. Граждане Казахстана имеют исключительное право на добычу драгоценных металлов и камней вручную или с использованием маломощного оборудования. Права пользования недрами по лицензии на старательскую добычу не могут быть переданы и (или) обременены.

Лицензии на добычу полезных ископаемых выдаются различными государственными органами в зависимости от ее типа. Лицензии на разведку и добычу твердых полезных ископаемых в данный момент выдаются МИИР, уполномоченным на предоставление и прекращение права недропользования по твердым полезным ископаемым (кроме урана) и осуществляющим контроль над соблюдением юридических обязательств. Компетентным органом в отношении урана является МЭ. Лицензии на геологическое изучение недр и использование пространства недр выдаются МЭГПР через Комитет геологии (в настоящее время передан в МИИР), а лицензия на добычу общераспространенных полезных ископаемых и лицензии на старательскую добычу выдаются соответствующими МИО (акиматами) в различных регионах страны. Риск данной институциональной фрагментации заключается в потенциальном дублировании лицензий, особенно при отсутствии интегрированной онлайн-системы, которая постоянно обновляет статус территорий, доступных для лицензирования.

Лицензии на разведку предоставляют исключительные права на разведку любых твердых полезных ископаемых (в том числе общераспространенных) в целях поиска и оценки ресурсов и запасов с возможностью проведения пробной добычи до 1000 м³ без дополнительного согласования с МИИР. Территория лицензии на разведку не может превышать 200 блоков (одна сторона каждого блока равна одной минуте в географической системе координат, каждый площадью около 2,2 км²). В случае открытия месторождения недропользователь имеет исключительное право на получение

лицензии на добычу, если открытие подтверждается отчетом об оценке ресурсов и запасов твердых полезных ископаемых. Передача такого исключительного права не допускается.

Лицензии на добычу дают эксклюзивные права на добычу любых твердых полезных ископаемых (в том числе общераспространенных), а также право на проведение внутриплощадочных работ по доразведке действующих месторождений, использование пространства в целях осуществления горных работ, размещение объектов добычи и (или) переработки, а также размещение техногенных минеральных образований. Заявитель представляет на согласование МИИР пакет документов, в том числе проект плана горных работ и проект плана ликвидации. После положительных заключений по ним выдается лицензия на добычу.

Условия, права и обязательства в рамках лицензий на разведку или добычу не подлежат каким-либо переговорам. В определенных случаях (например, при форс-мажоре, процедуре реабилитации, временной нерентабельности добычи) держатели лицензий на добычу могут подать заявление на присвоение статуса удержания на срок до пяти лет с возможным продлением еще на пять лет, что освобождает их от обязательства соответствовать минимальным ежегодным обязательным затратам на проведение работ по добыче.

Все виды лицензий выдаются в отношении определенных территорий, разграниченных МИИР на основании информации, предоставленной Комитетом геологии в рамках Программы управления государственным фондом недр (ПУГФН), которая является основным инструментом горнорудной политики. ПУГФН содержит географические координаты участков:

- (i) в рамках которых планируется проведение государственного геологического изучения недр;
- (ii) для разведки или добычи твердых полезных ископаемых, которые были объектом геологических кампаний в прошлом, с удалением подробных геоданных, и которые должны быть зарезервированы для аукциона;
- (iii) для разведки или добычи твердых полезных ископаемых, которые не имеют доступной геологической информации и могут быть открыты для лицензирования по принципу «первый пришел – первый получил»;
- (iv) на которых запрещена добыча полезных ископаемых (ООПТ, рекреационные и историко-культурные объекты, городские центры и т.д.);
- (v) для нужд обороны и безопасности государства, территорий населенных пунктов, участков земель водного фонда.

ПУГФН предусматривает, какие территории общедоступны для недропользования и для какого вида работ; разрабатывается с учетом сведений единого кадастра государственного фонда недр; государственного мониторинга недр, обобщения и анализа геологической информации. Она периодически обновляется и направляется на утверждение МИИР, исходя из потребностей страны в энергетической и сырьевой безопасности. К сожалению, вся эта чрезвычайно ценная и конфиденциальная информация не является общедоступной или прозрачной, как это имеет место в привлекательных с точки зрения добычи странах, таких как Австралия, Канада или Чили.

Лицензии на разведку и добычу (как твердых, так и общераспространенных полезных ископаемых) обычно рассматриваются и выдаются по принципу «первый пришел – первый получил». В соответствии с ранее действовавшим законодательством в области недропользования государство предоставляло права недропользования на конкурсных торгах (аукционах), за исключением некоторых исключительных случаев, когда права были предметом переговоров. Участки с доказанными запасами, определенными до обретения независимости, были включены в национальный баланс (*Государственный баланс запасов полезных ископаемых*) на основе оцененных запасов с использованием исторических оценок, скорректированных, если они явно устарели, и используемых как доходы от добычи полезных ископаемых.

Аукционные торги проводятся в ряде случаев, когда лицензия выдается по следующим территориям:

- с запасами промышленных категорий (А, В и С1 согласно ГКЗ) и включенными в государственный баланс запасов полезных ископаемых до даты введения в действие Кодекса «О недрах и недропользовании» (временные положения истекли 1 января 2023 года);
- находящихся в пределах 30 километров от внешнего периметра границ существующих контрактных территорий юридического лица, которые относятся к градообразующим. Это относится к таким компаниям, как «Казцинк», «Казахмыс» и ERG, которые, как правило, являются единственными крупными предприятиями в регионе, в котором они осуществляют свою деятельность (временные положения истекли 1 января 2023 года);
- в отношении которых досрочно расторгнут контракт на недропользование, заключенный до введения в действие Кодекса «О недрах и недропользовании».

В случае проведения торгов заявители обязуются подать заявку установленной формы на участие в торгах и представить подтверждающие документы, практически аналогичные тем, которые требуются от заявителей по принципу «первый пришел – первый получил». Подтверждающие документы не стандартизированы, но прямо указаны в законодательстве. Кроме того, для участия в конкурсных торгах требуется предоставление обеспечения (выплаты подписного бонуса) установленной формы.

МИИР разработало, но не обеспечило принятие поправок к Кодексу «О недрах и недропользовании», продлевающих срок действия Положения об аукционах с 1 января 2023 г. до 1 января 2025 г., а также поправки по созданию правового механизма, исключающего злоупотребления и манипулирование в связи с текущими аукционами по блокам, впервые включенным в ПУГФН, среди прочего.

Эффективное распределение лицензий (3.12)

Кодексом «О недрах и недропользовании» предусмотрено, что только блоки недр, включенные в ПУГФН, доступны для лицензирования по принципу «первый пришел – первый получил». Хотя заявители могут также обратиться к органу власти с просьбой включить соответствующую перспективную территорию в состав ПУГФН, большая часть страны станет доступной для разведки только после завершения государственных геологических работ. При проведении данной работы произошли задержки; она должна быть завершена к концу 2022 г.¹⁸ На дату составления настоящего отчета работа не была завершена.

Многие компании не удовлетворены чрезмерно громоздким процессом получения участков недр через ПУГФН и считают, что, в целом, нет необходимости в программе управления государственным фондом недр. Отсутствие прозрачности рассматривается как серьезная проблема, и в целом от геологоразведочных компаний-юниоров поступают жалобы на то, что правовые нормы должны быть понятными и прозрачными для бизнеса, а не дискреционными, и систематически применяться ко всем.

Кулуарна среда и задержки с созданием цифрового кадастра в режиме онлайн, обеспечивающего открытый и прозрачный доступ к информации, чрезвычайно благоприятны для горнорудных компаний-сторожил, которые могут просить о включении территорий, прямо или косвенно находящихся в зоне влияния их операций, в программу. Два способа выдачи лицензий на общих правилах, вытекающих из ранее действовавшего законодательства, на практике позволили некоторым компаниям получить лицензию, избегая конкуренции с другими заявителями

¹⁸ По данным Департамента недропользования по ТПИ МИИР, по состоянию на середину мая 2022 г. осталось открыть для лицензирования по принципу «первый пришел – первый получил» около 259 000 км².

посредством принципа «первый пришел – первый получил» или процедур конкурсных торгов. Например, в течение первых 2 лет после вступления в силу Кодекса «О недрах и недропользовании» (т.е. до июня 2020 г.) лицензии на разведку и добычу могли также выдаваться напрямую национальным компаниям, таким как АО «НГК «Тау-Кен Самрук» и АО «НГК «Казгеология», в отношении территорий, не включенных в ПУГФН. С другой стороны, до 29 июня 2023 г. лицензия на разведку/добычу может быть выдана компании, реализующей индустриально-инновационный проект, связанный с недропользованием. Такой способ проистекает из ранее действовавшего законодательства и на практике считается лазейкой для получения лицензии во избежание конкуренции с другими в рамках общего режима «первый пришел – первый получил» или процедур конкурсных торгов. Вместе с тем рядом компаний отмечены случаи, когда право недропользования предоставлялось на основании индустриально-инновационных проектов, включающих лишь обычные обогатительные фабрики, а также в отношении участков, не имеющих значительных запасов полезных ископаемых.

Хотя новые заявители могут также сделать запрос органам власти на включение дополнительных перспективных площадей в ПУГФН, некоторые опасаются, что выражение интереса с их стороны может привести к фаворитизму и непрозрачному предоставлению участков инсайдерам. Несмотря на то, что ПУГФН недавно была расширена за счет включения дополнительных участков для разведки, предоставляемых по принципу «первый пришел – первый получил», тот факт, что она постепенно открывает территории для выдачи лицензий, привел к двухэтапной процедуре выдачи лицензий, поскольку территория должна быть включена в ПУГФН, прежде чем можно будет запустить процесс «первый пришел – первый получил». На практике это означает, что вместо 15 рабочих дней на выдачу лицензии (второй этап) процесс может занять год и более с момента проявления компанией интереса к территории (первый этап).

Несмотря на простоту процедур и небольшой перечень необходимых документов, многие компании жалуются, что не могут получить лицензию с первого раза: примерно половина первых заявок отклоняется ввиду мелких формальных деталей. Основная причина – формальный подход к рассмотрению заявлений и чрезмерное регулирование процедуры заполнения бланков заявлений. Сообщается, что некоторые компании получили лицензии, не имея квалифицированного опыта или надлежащее оборудование для обеспечения соблюдения требований законодательства в области охраны окружающей среды, здоровья и безопасности. Компании также отметили, что нехватка персонала влияет на время обработки заявок, и призвали МИИР ускорить процесс внедрения системы управления горным кадастром для выдачи лицензий.

Что касается конкурсных торгов, то в декабре 2015 г. МИИР провело первый аукцион в сфере недропользования. Проведение аукционов было внедрено в казахстанское законодательство о недрах и недропользовании в конце 2014 г., а перечень ресурсов, подлежащих выставлению на аукционы в декабре 2015 г., был утвержден министерством в июне 2015 г. Впоследствии процесс аукционов был приостановлен. Некоторые цены, предложенные во время торгов, были нереалистично высокими, и участник торгов впоследствии после получения прав недропользования не выполнял обязательства после представления своего предложения. В результате участки были заморожены на срок до 2 лет, что привело к дополнительным задержкам в освоении ресурсов.

Данные недостатки должны быть устранены путем внесения поправки в Кодекс «О недрах и недропользовании», находящейся на рассмотрении МИИР, которое попытается ужесточить критерии предварительного квалификационного отбора для заявителей и повысить финансовую ответственность участников торгов. Ожидается, что аукционы возобновятся после завершения работ по разграничению территории. Тем не менее, представители отрасли сообщают о случаях, когда лицензии на участки, содержащие значительные геологические данные, ошибочно выдавались по принципу «первый пришел – первый получил» тогда, как они должны были быть выставлены на аукцион.

Правила управления и передачи лицензий (2.71)

Обязательства по отчетности. Недропользователь обязуется представлять в компетентный орган периодические отчеты, например, о выполнении лицензионных обязательств, о приобретенных товарах, работах и услугах, о контролирующих органах, геологические отчеты и по другим вопросам. Информация о геологических данных, полученных владельцем лицензии на недропользование в результате разведки, представляется в электронном виде в компетентный государственный орган в соответствии с новым Кодексом «О недрах и недропользовании» (Комитет геологии), и ее конфиденциальность будет сохраняться в течение пяти лет или трех месяцев после истечения срока действия лицензии. Соответствующий государственный орган несет ответственность за сохранение конфиденциальности. Отчетность о расходах на разведку и добычу подлежит независимому аудиту. На этапе добычи они могут дополнительно подвергаться спонсируемым государством контрольным проверкам на предмет погашения запасов, которые очень трудно реализовать.

Контроль над соблюдением лицензионных и контрактных обязательств, а также над соблюдением требований по разведке и добыче полезных ископаемых осуществляется Управлением мониторинга Департамента недропользования по ТПИ МИИР на ежегодной основе. Контроль над соблюдением обязательств по контрактам на недропользование осуществляется по обязательствам, изложенным в самих контрактах, а также в прилагаемых рабочих программах, в которых прописаны все финансовые и производственные обязательства конкретного недропользователя. Невыполнение любого обязательства по контракту может стать основанием для его расторжения.¹⁹ В то время как регулирование позволяет расторгнуть контракт даже при незначительном нарушении, на практике всегда существуют возможности для переговоров ввиду договорного характера отношений.

В отношении лицензий на разведку, выдаваемых в соответствии с Кодексом «О недрах и недропользовании», в случае неисполнения недропользователем своих обязательств (которые состоят из обеспечения годовых минимальных расходов, выплаты подписного бонуса и платы за пользование землей) МИИР уведомляет его о нарушении, а лицензиат должен устранить нарушение в течение 4 месяцев и предоставить МИИР соответствующее подтверждение. Если лицензиат не устранит нарушение, лицензия подлежит отзыву после письменного уведомления лицензиата и истекает через 3 месяца со дня уведомления. Отзыв лицензии может быть обжалован в судебном порядке в течение 15 рабочих дней с момента получения уведомления.

Соблюдение лицензий на добычу, выдаваемых в соответствии с Кодексом «О недрах и недропользовании», контролируется так же, как и в отношении лицензий на разведку. Однако существуют дополнительные обязательства за нарушение обязательств по местному содержанию в работах и услугах (30% от стоимости неисполненного обязательства), финансированию НИОКР и обучению граждан (оба пункта в размере неисполненного обязательства). Оплата штрафа прекращает обязательство на соответствующий год.

Передача лицензий. В соответствии со статьей 40 Кодекса «О недрах и недропользовании» любые лицензии на разведку и добычу могут быть переданы третьим лицам с согласия МИИР, если это применимо. В то же время лицензии на разведку не могут быть переданы в течение первого года действия. Лицензии на старательство не подлежат передаче.

Стратегические полезные ископаемые. Впервые введенное в 2004 г. понятие преимущественного права государства на приобретение права недропользования или доли в компании, владеющей таким правом, или даже доли в ее материнских компаниях, остается сложным аспектом нового Кодекса «О недрах и недропользовании». Введение согласия на передачу права недропользования и «объектов, связанных с правом недропользования» (т.е. акций/долей в компании-недропользователе и его прямых и косвенных материнских компаниях) подразумевает, что всякий раз, когда происходит передача прав недропользования или акций лица, обладающего таким

¹⁹ При обнаружении нарушения компетентный орган уведомляет недропользователя и устанавливает срок для устранения. В случае неустранения недропользователем нарушений, а также, если нарушения были совершены более 2-х раз, министерство вправе расторгнуть контракт.

правом (прямо или косвенно), такая сделка должна быть санкционирована компетентным органом (за некоторыми исключениями). Режим согласия применялся и по-прежнему применяется к обычным сделкам слияния и поглощения, а также к первичному и вторичному публичному размещению акций, независимо от их количества, подлежащих реализации/выпуску (за исключением отдельных сделок с долей менее 1% акций), в том числе при отсутствии фактической смены контроля. Хотя Кодекс «О недрах и недропользовании» предусматривает более широкий список исключений из режима согласия, для большинства частных сделок по-прежнему требуется согласие.

Целью согласия является верификация личности правопробретателя не только с технической и финансовой точки зрения (чтобы избежать невыполнения своих обязательств недропользователем), но, самое главное, с точки зрения национальной безопасности. В настоящее время только в ограниченном количестве случаев передачи прав требует проверки на предмет национальной безопасности, а именно в тех, которые связаны с крупными месторождениями твердых полезных ископаемых (критерии установлены в Кодексе «О недрах и недропользовании» и включают в себя полезные ископаемые, такие как свинец, золото и медь, в дополнение к урану), участками недр со стратегическими углеводородами и ураном, или если предлагаемая передача каким-либо образом затрагивает интересы национальной безопасности.

Согласие (или же отказ) предоставляется на основании решения экспертной комиссии при МИИР и Комитета национальной безопасности РК (КНБ). Поскольку не существует юридического определения того, что может или не может рассматриваться как угроза национальной безопасности, всегда существуют возможности для дискреционного усмотрения со стороны вовлеченных государственных органов. Недропользователь имеет один год для устранения нарушений, вызванных неполучением согласия на передачу прямого или косвенного контроля над лицензией. В Кодексе «О недрах и недропользовании» Казахстана отсутствует упоминание о компенсации. Механизмы разрешения споров устанавливаются для горнорудных компаний через суд Казахстана.

Помимо режима согласия, Кодекс «О недрах и недропользовании» также требует, чтобы недропользователи уведомляли МИИР о любой смене контроля - независимо от того, происходит ли это на основании согласия или же нет. Данный факт зачастую сбивает с толку недропользователей, особенно иностранных, поскольку понятия очень похожи.

Эффективное управление лицензиями (3.32)

Задержки с созданием открытого цифрового онлайн-кадастра, обеспечивающего открытый и прозрачный доступ к информации и открытие незарезервированных земель на всей территории по принципу «первый пришел – первый получил», рассматриваются как основные препятствия на пути эффективного управления лицензиями в Казахстане. Потенциальные заявители могут видеть территории, доступные для проведения работ по недропользованию, на электронной карте, размещенной в МИИР. Тем не менее, горнорудные компании сообщают, что в некоторых случаях трудно получить точную информацию о статусе состояния лицензии. Не всегда ясно, активна ли данная лицензия, находится ли на рассмотрении заявка, находится ли она в статусе нарушения обязательств или она была недавно прекращена. Как представляется, некоторые участки в ряде случаев были исключены из лицензий, например, для старательской добычи полезных ископаемых.

Критика системы «первый пришел – первый получил» заключается в том, что более легкий доступ к лицензиям позволяет спекулянтам владеть правами на недропользование, не проводя при этом геологоразведочных работ в достаточном объеме на данных участках для выполнения своих обязательств по инвестиционным расходам. Одним из способов демонстрации того, что новый кодекс работает, является проведение проверок соблюдения обязательств владельцами лицензий и выявление возможных нарушений, которые могут привести к прекращению действия некоторых

лицензий. При этом на практике мониторинг лицензий и контрактов, которых в общей сложности насчитывается до 2000, осуществляется на центральном уровне всего четырьмя специалистами в Управлении мониторинга Департамента недропользования по ТПИ МИИР. Укомплектованность региональных инспекционных служб также недостаточна. Данный фактор мешает им проводить выездные проверки и делает практически невозможным осуществлять контроль над соблюдением требований к разведке и добыче.

Недавно была проведена аудиторская проверка всех месторождений полезных ископаемых, в результате которой было прекращено действие 118 лицензий, 57 контрактов, и 73 уведомления об устранении нарушений были направлены недропользователям. Кодекс «О недрах и недропользовании» устанавливает, что данные лицензии/участки добычи, у которых прекращено действие, должны быть выставлены на открытый аукцион. Однако не существует четкого механизма, позволяющего сделать прекратившие действие участки доступными для разведки на прозрачной и конкурентной основе. Тот же вопрос возникает в отношении контрактов, не продленных МИИР. Неизвестно, будут ли как прекращение действия, так и повторная выдача данных лицензий соответствовать положениям кодекса и приведут ли они к прозрачным решениям, облегчающим оборот территорий в пользу реальных инвесторов.

Если ранее контракты на разведку выдавались в течение 1,5 лет со дня победы в конкурсных торгах, то согласно новому Кодексу «О недрах и недропользовании» лицензии на разведку должны выдаваться в течение десяти рабочих дней. Несмотря на общее отсутствие прозрачности и бюрократические процедуры, связанные с кадастром, компании сообщают о явном улучшении процесса получения доступа к лицензиям. Они заявляют, что при эффективной подготовке заявка на получение участка, включенного в программу, может быть одобрена всего за 14 рабочих дней. Новые лицензии на разведку начали выдаваться по новому Кодексу «О недрах и недропользовании» с конца 2018 г. на 6 лет, поэтому информации о соблюдении процедур продления на данный момент нет. Однако некоторые представители отрасли отмечают, что процесс получения согласия на передачу акций (долей участия) в горнорудных компаниях занимает длительное время - до нескольких месяцев, что сильно затрудняет привлечение акционерного финансирования через первичное публичное или частное размещение.

Возможности для усовершенствования в разделе «Контракты, лицензии и разведка»

- ◇ В соответствии политикой, на которую Кодекса «О недрах и недропользовании» был ориентирован, Казахстану рекомендуется принять подход к разведке, ориентированный на частный сектор, при котором роль правительства заключается в оказании поддержки доконкурентной геологии посредством предоставления открытого доступа к геоданным и научной деятельности, оставляя разведку с капитальным риском в сфере ответственности компаний-юниоров и горнорудных компаний. Обеспечение государством базовой геонаучной информации увеличивает активность частной разведки полезных ископаемых за счет снижения как затрат, так и рисков частных геологоразведочных компаний при выборе участков для более детальной разведки.
- ◇ Спонсируемую правительством программу сбора и интерпретации геологических данных необходимо пересмотреть и расширить с тем, чтобы включить в нее современные технологии и подходы, используемые в настоящее время в таких странах, как Австралия и Канада. Правительству рекомендуется переориентировать финансирование геологических работ исключительно на доконкурентную геологию (научно-аналитические функции) и обеспечить существующим и новым недропользователям открытый, прозрачный доступ к геологическим данным и отчетам.

- ◇ Роль и мандат Комитета геологии рекомендуется переосмыслить и изменить в соответствии с подходами, внедренными Кодексом «О недрах и недропользовании», и заменить Национальной геологической службой. Общедоступная геонаука, как общественное благо, является наиболее эффективной мерой, используемой странами для содействия развитию разведки и разработке месторождений полезных ископаемых. Международный опыт свидетельствует о том, что проекты геологического картирования оказывают непосредственное влияние с точки зрения подачи заявок или проведения новых геологоразведочных работ. Как правило, каждый затраченный правительством доллар приводит к пятидолларовым инвестициям частного сектора в геологоразведку в среднесрочной перспективе.
- ◇ Создание Национальной геологической службы на основе слияния АО «РЦГИ «Казгеоинформ» и некоторых активов АО «НГК «Казгеология» должно быть приоритетным направлением и должно быть ускорено с уточнением роли государства в сборе и обеспечении доступа к геологическим данным. Такую новую организацию рекомендуется создать на основе институциональной модели, принятой в таких странах, как Австралия и Канада, где геологические ведомства не предоставляют права недропользования и не участвуют непосредственно в привлечении инвестиций. Служба должна взять на себя управление системой «Национальный банк данных минеральных ресурсов» или другой информационной платформой по недропользованию. Приоритет должен быть отдан разработке и запуску этих баз данных для упрощения доступа инвесторов к геологической информации и другой информации, касающейся предоставления прав недропользования в соответствии со Статьей 77 Кодекса «О недрах и недропользовании».
- ◇ Необходимо рассмотреть возможность отказа от Программы управления государственным фондом недр (ПУГФН). Применение принципа лицензирования в порядке «первый пришел – первый получил» на всей территории Казахстана должно быть введено не позднее конца 2022 г. (за исключением ООПТ и зон, где запрещена добыча полезных ископаемых) в сочетании с проведением конкурсных торгов на известные месторождения в исключительных случаях. Все лазейки, исключения и преимущества, а также действующий двухступенчатый процесс лицензирования рекомендуется отменить.
- ◇ МИИР рекомендуется ускорить оптимизацию процедур лицензирования и создание цифрового онлайн-кадастра, обеспечивающего открытый и прозрачный доступ к информации о недропользовании и полную цифровизацию процедуры предоставления прав недропользования, включая онлайн-платформу для подачи заявок на получение лицензий.
- ◇ МИИР рекомендуется рассмотреть вопрос о введении пропорционально увеличивающейся и индексируемой ежегодной арендной платы за пользование недрами на основе охватываемой лицензиями площади, которая, в случае этапа разведки, увеличивается со временем, чтобы снизить спекуляции.
- ◇ Правительству рекомендуется обеспечить наращивание потенциала и обучение для строгого принятия стандартов CRIRSCO в целях сертификации запасов к 2024 г.
- ◇ Правительству рекомендуется рассмотреть возможность объединения процедур передачи «объектов» (акций и иных долей участия), связанных с правами недропользования, с процедурами уведомления об изменении контроля. Данная возможность позволит избежать путаницы и обеспечит гибкость в привлечении средств от инвесторов, не получающих эффективный контроль.
- ◇ Правительство также может рассмотреть вопрос о создании специальной процедуры для частного размещения и увеличении количества сотрудников, анализирующих передачу лицензий с тем, чтобы соблюдать установленные законом сроки.

V.2 Горные работы

Для целей настоящего отчета компонент «Горные работы» в цепочке создания стоимости добывающей промышленности включает в себя рассмотрение таких аспектов, как процессы получения разрешений на добычу полезных ископаемых, экологических и отраслевых разрешений; эффективность регулирования социального воздействия; переселение; старательская добыча полезных ископаемых; транспортировка продуктов разработки полезных ископаемых; здоровье и безопасность; закрытие рудников.

Эффективность как де-юре, так и де-факто получила высокий балл, при этом балл у эффективности де-факто был немного выше. Существуют значительные различия в баллах у основных показателей - от «очень высоких» («Законодательство и процессы в области горнодобывающей деятельности» и «Охрана труда и техника безопасности, как де-юре, так и де-факто») до «очень низких» («Правила использования земельных ресурсов, выплаты компенсации и переселения»).

Рисунок 9: Этап 2 цепочки создания стоимости – показатели

Показатели	
Эффективность де-юре (2,48)	Законодательство и процессы в области горнодобывающей деятельности (3,10)
	Правила использования земельных ресурсов, выплаты компенсации и переселения (1,25)
	Управление воздействием на окружающую среду и социальным воздействием (2,41)
	Старательская добыча (2,30)
	Охрана труда и техника безопасности (3,75)
	Закрытие рудников и финансовые гарантии вывода из эксплуатации (2,08)
Эффективность де-факто (2,99)	Практика использования земельных ресурсов, выплаты компенсации и переселения (3,67)
	Воздействие на окружающую среду (2,67)
	Социальное воздействие (2,71)
	Поддержка старательской добычи (2,24)
	Охрана труда и техника безопасности (3,69)
	Закрытие рудников и финансовые гарантии вывода из эксплуатации (3,00)

Законодательство и процессы в области горнодобывающей деятельности – де-юре (3.10)

Кодекс «О недрах и недропользовании» устанавливает правовую базу для разведки и добычи твердых полезных ископаемых, включая применение и выдачу лицензий, требования к проектной документации, рекультивацию, лицензионные обязательства и ответственность. Существует также ряд подзаконных актов, подробно регламентирующих различные процедуры в соответствии с Кодексом «О недрах и недропользовании», например, подача заявки на получение лицензии, представление отчетов, проведение аукционов, обеспечение обязательства по ликвидации и т.д.

По сравнению с предыдущей версией Закона от 2010 г., новый Кодекс «О недрах и недропользовании» устанавливает гораздо менее обременительные процессуальные рамки, как для разведки, так и для добычи полезных ископаемых. Новый кодекс кардинально изменил правовую базу, отменив утверждение проектной документации различными государственными ведомствами, комиссиями и органами, и оставив только минимально необходимую экспертизу, как,

например, в области экологической и промышленной безопасности. По старому законодательству процедуры согласования проектной документации и получения различных разрешений могли занимать 1-2 года. Во многих случаях невозможность быстрого получения согласований приводила к ухудшению информации или серьезным изменениям в экономике проекта, что требовало обновления планов и проектной документации сразу после утверждения предыдущих.

Кроме того, согласно Кодексу, было упразднено (за исключением ранее заключенных контрактов) понятие рабочей программы - документа, в котором содержались все финансовые обязательства недропользователя, а также разрешенные объемы добычи полезных ископаемых. Вместо этого недропользователь теперь обязуется тратить минимальную сумму на работы, связанные с разведкой/добычей в течение данного года. Тем не менее, на практике объем средств, фактически вложенных в разведку, очень трудно контролировать.

Однако по мере того, как горное законодательство стало гораздо более удобным для пользователей, новый Экологический кодекс, вступивший в силу 1 июля 2021 г., стал гораздо более строгим в отношении экологических разрешений и сроков их действия. Исходя из практики ОЭСР, такие изменения подразумевают более сложные и обычно более длительные процедуры и требования. Учитывая, что он действует менее года, правоприменительная практика пока нестабильна и подвержена изменениям, а некоторые процессы в рамках Кодекса «О недрах и недропользовании» и Экологического кодекса не всегда могут быть согласованы.

В настоящее время планы разведки и планы горных работ полезных ископаемых не требуют согласования с органом, регулирующим горнодобывающую промышленность. Планы разведки разрабатываются и утверждаются недропользователями только после проведения экспертизы по экологической. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) требуется в отношении планов разведки только при определенных обстоятельствах, т.е. когда разведка подразумевает извлечение горной массы и перенос грунта с целью оценки ресурсов.

Планы горных работ требуют экспертизы по промышленной безопасности, а если планируется работа в непосредственной близости от источников воды – согласование с областными департаментами водного хозяйства. Горные работы подлежат обязательной экологической экспертизе и выдаче экологических разрешений, что является наиболее трудоемкой процедурой, поскольку требует предварительной ОВОС.

Правила использования земельных ресурсов, выплаты компенсации и переселения (1.25)

Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. № 442 устанавливает правила и условия предоставления права землепользования на земельный участок в соответствии с типом работ по недропользованию (пункт 4 статьи 32). В соответствии с Земельным кодексом МИО резервируют отдельные земли для различных целей, в том числе для проведения работ по недропользованию. Право использования земельного участка предоставляется после получения соответствующего разрешения, лицензии на пользование недрами или заключения контракта на недропользование. Право аренды может быть предоставлено для целей осуществления работ по добыче полезных ископаемых на весь срок действия лицензии (пункт 5 статьи 37). Земельный кодекс дополнен отдельными положениями об использовании земель для разработки и разведки полезных ископаемых.

Владелец лицензии или контракта на разведку, как правило, имеет право на получение земельного участка, находящегося в государственной собственности на основе публичного сервитута, без права собственности на такой земельный участок. Однако если земля, будь то частая или государственная, занята или прилегает непосредственно к участку существующего землевладельца/землепользователя, то держатель лицензии/контракта должен заключить

соглашение с частным землевладельцем или арендатором. Например, владелец лицензии на разведку имеет право доступа к поверхности земли, но никакая деятельность на поверхности не разрешена до тех пор, пока не будет установлен сервитут по решению МИО и не будет достигнуто соглашение с землевладельцем о возмещении убытков. Обязанности по рекультивации земель и иные условия определяются соглашением об установлении сервитута, а при отсутствии такого соглашения - решением суда.

В соответствии с Земельным кодексом землевладельцам и землепользователям предоставляется компенсация в случае обеспечения частного сервитута, если такой сервитут причиняет убытки. При установлении публичного сервитута в целях недропользования землепользователи и землевладельцы имеют право на компенсацию, которую производит недропользователь. Если установление сервитута влечет за собой невозможность дальнейшего пользования землей, то землевладелец вправе потребовать выкупа земельного участка государственным органом, установившим сервитут, либо ходатайствовать о предоставлении равноценного или иного земельного участка.

Закон не устанавливает каких-либо правил или требований по расчету компенсации и убытков, и часто недропользователи не могут договориться с землевладельцами о размере компенсации. При обнаружении месторождения на частном земельном участке закон обязывает землевладельца вернуть участок государству, и только после этого он может быть передан недропользователю, что не позволяет недропользователю иметь дело с землевладельцем напрямую, приводя к задержкам. Другой вопрос касается изменения категории земель, особенно при обнаружении месторождения на землях сельскохозяйственного назначения. В этом случае земельный участок должен быть переведен из категории земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленного назначения.

В горнорудном секторе отсутствует нормативно-правовая база для регулирования вопросов переселения населения. Кодекс «О недрах и недропользовании» лишь минимально затрагивает вопрос переселения, когда речь идет о так называемых Соглашениях о развитии местных сообществ, которые должны заключаться между недропользователями и местными исполнительными и представительными органами в случае, если район разведки или добычи находится на расстоянии менее 1000 метров от любого населенного пункта. В данных соглашениях устанавливаются меры социально-экономического характера по поддержке затронутого населения, в том числе в части переселения. Однако четких указаний или требований на этот счет нет.

Практика использования земельных ресурсов, выплаты компенсации и переселения (3.67)

Проведение геологоразведочных или иных работ по добыче полезных ископаемых на частной земле требует достижения соглашения с собственником земли и установления сервитута, утвержденного МИО. Однако Кодекс «О недрах и недропользовании» не устанавливает никаких правил или указаний, облегчающих достижение соглашения о порядке и размерах компенсации за причиненный ущерб. Горнорудные компании утверждают, что в отсутствие таких указаний или правил частные землевладельцы могут запрашивать очень высокие цены за предоставление доступа к недрам, находящимся под их собственностью. Также выражают недовольство тем фактом, что в Земельном кодексе присутствуют нормы по резервированию земель для недропользования, но порядок их реализации в земельном законодательстве отсутствует.

Отсутствие в законодательстве норм или требований по расчету компенсации и ущерба, причиненных геологоразведочной деятельностью, иногда может привести к необоснованным ожиданиям и завышению их размеров, что препятствует разведке на частных землях. Случаи переселения, вызванные добычей полезных ископаемых, в Казахстане редки, но ОГО разделяют

негативное мнение о способе, которым руководствуются крупные промышленные компании для осуществления переселения. Они считают, что довольно часто их работа не оправдывает ожиданий затронутого населения. С другой стороны, продажа земли иностранным инвесторам вызывает споры и в прошлом приводила к проблемам.

Управление экологическим и социальным воздействием – де-юре (2.41)

В январе 2021 г. принят новый Экологический кодекс Республики Казахстан №400-VI, устанавливающий экологические требования к деятельности по недропользованию, чтобы соответствовать современной международной практике. Кроме того, в Кодексе «О недрах и недропользовании» и Водном кодексе Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. № 481 изложены и другие конкретные обязательства, среди прочего.

Новый Экологический кодекс ужесточает юридические обязательства для крупных промышленных предприятий, оказывающих наиболее значительное воздействие на окружающую среду, посредством классификации, используемой для установления более или менее жестких требований при условии проведения проверки на предмет воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. Новый кодекс предусматривает различные виды обязательных документов для каждой категории, а Приложение 2 содержит критерии отнесения объектов к категориям I, II или III. Объекты, не соответствующие данным критериям, относятся к категории IV. Другие существенные изменения касаются оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологических разрешений, применения наилучших доступных техник (НДТ) и систем обращения с отходами, а также проведения обязательных общественных слушаний.

Кодексом «О недрах и недропользовании» и Экологическим кодексом установлено, что любые работы по разведке или добыче могут быть начаты только после проведения ОВОС, получения соответствующего экологического разрешения и/или положительного заключения государственной экологической экспертизы в зависимости от планируемого вида деятельности. В результате требования, относящиеся к разведке и добыче полезных ископаемых, стали более строгими, а процедуры стали более жесткими, зачастую увеличивая период подачи заявок до 6-12 месяцев.

Перед началом работ по разведке или добыче все недропользователи должны подготовить специальные проектные документы, которые подлежат либо государственной экологической экспертизе (с процедурами проверки, основанными на практике ЕС), либо утверждению компетентными органами. Новый Кодекс «О недрах и недропользовании» предусматривает разные виды обязательных документов для каждой категории объектов:

- Объекты категории I (с валовыми выбросами в размере 1000 тонн и более) обязаны получить комплексное экологическое разрешение, включающее, среди прочего, конкретные технологические нормы выбросов, сброса, потребления воды, электрической и/или тепловой энергии.
- Объектам категории II (деятельность которых может оказать значительное воздействие на окружающую среду в зависимости от конкретных обстоятельств) потребуется разрешение на оказание воздействия на окружающую среду. Их планируемая деятельность подлежит скринингу с учетом местоположения, продолжительности, характеристик предприятия и т.д.
- Оператору объектов категории III требуется представить декларацию о воздействии на окружающую среду, что является нововведением в экологическом законодательстве Казахстана. Декларации представляются в письменной форме или в виде электронного документа в соответствующий МИО с указанием, в том числе, заявленного объема выбросов, количества и видов отходов. Если фактические объемы выбросов, сброса, накопления или

уничтожения отходов превышают заявленные, на оператора может быть наложен штраф за представление недостоверной информации с окончательным прекращением деятельности.

- Категория IV относится к деятельности, оказывающей минимальное воздействие на окружающую среду и не требующей получения разрешения или представления декларации.

Экологические разрешения выдаются на деятельность горнорудных компаний, устанавливая годовые лимиты выбросов, водопользования и водоотведения. Если уровни превышают данные лимиты, плата взимается пропорционально количеству выбросов или использования сверх установленных лимитов (Статья 127). Платежи за негативное воздействие на окружающую среду устанавливаются налоговым законодательством.

Водные ресурсы. Кодекс «О недрах и недропользовании» Казахстана содержит отсылки на отдельное водное законодательство страны, но не дает дополнительной информации о точных требованиях к недропользователям. Кодекс требует, чтобы держатели лицензий на разведку брали пробы подземных вод и сообщали о результатах соответствующим органам, в то время как операторы, занимающиеся добычей, для которой требуются водные ресурсы, должны представлять планы водопользования органам, осуществляющим надзор за водными ресурсами. Кроме того, запрещена добыча полезных ископаемых вблизи источников питьевой воды.²⁰

Управление хвостохранилищами. МЭПР регулирует хвостохранилища путем регулирования лимитов на размещение твердых отходов. Регулирование для горнорудного сектора все еще корректируется, но идея состоит в том, чтобы ввести принцип иерархии, отдающий приоритет коммерческому извлечению полезных ископаемых из хвостохранилищ, а их внутреннюю или внешнюю переработку и утилизацию применять только в крайнем случае. Безопасность хвостохранилищ находится в ведении МЧС.

Особо охраняемые природные территории (ООПТ). Согласно Закону «Об особо охраняемых природных территориях» № 175-III от 7 июля 2006 г., геологоразведочные работы разрешаются на ООПТ с согласия природоохранных органов, а добыча полезных ископаемых может быть разрешена в исключительных случаях по решению правительства. Данные работы должны соответствовать более строгим экологическим требованиям, установленным Экологическим кодексом. Кроме того, Кодекс «О недрах и недропользовании» предусматривает четкое разграничение территорий, на которых работы по недропользованию запрещены или ограничены, например: природные парки, заповедные территории, подземные водоемы, населенные пункты, могильники и т.д. Данные территории включены в Программу управления государственным фондом недр как «запретные зоны».

Наилучшие доступные техники (НДТ). Разработкой справочников по НДТ для различных отраслей экономики Казахстана занимается НАО «Международный центр зеленых технологий и инвестиционных проектов» (МЦЗТИП), выполняющий функции Бюро НДТ. Принципы НДТ должны вводиться постепенно в течение 10 лет. К 2025 г. 50 крупнейших загрязняющих окружающую среду предприятий нефтегазовой, горно-металлургической, химической и электроэнергетической промышленности, на долю которых приходится 80% общего загрязнения страны, должны будут подготовить 10-летнюю программу внедрения НДТ в свою деятельность. Если они не будут выполнять утвержденный план, ставки платы за выбросы вырастут с 2025 г. в 2 раза, с 2028 г. - в 4 раза, а с 2031 г. - в 8 раз.²¹

Изменение климата. Казахстан принял и внедрил систему торговли квотами на выбросы (СТВ) в январе 2013 г., охватывающую 55% общих выбросов CO₂ в Казахстане в энергетическом,

²⁰ ОЭСР (2018 г.).

²¹ МЭА (2022 г.).

горнорудном и химическом секторах. Средняя стоимость квот составила 406 тенге (2 долл. США).²² В горнорудном секторе достигнут наивысший уровень соответствия: ни одна из 9 компаний-участниц, имеющих 24 установки, не превысила квоты на выбросы.²³ Страна привержена выполнению обязательства в рамках Парижского соглашения по климату по сокращению выбросов ПГ на 15% к 2030 г. в сравнении с базовым уровнем 1990 г. В ноябре 2020 г. правительство приняло Национальный план распределения квот на выбросы парниковых газов (ПГ) на 2021 г. Предельный объем (общее количество разрешенных выбросов) установлен на уровне 159,9 млн метрических тонн (млн т). Сектору электроэнергетики было выделено 91,4 млн т на 90 электростанций, нефтегазовому сектору – 22,2 млн т на 61 установку, 24 горнорудным предприятиям – 7,3 млн т, 21 металлургическому предприятию – 29,6 млн т.²⁴

Казахстан принимает более жесткие меры по ограничению количества выбросов углекислого газа в атмосферу промышленными предприятиями. Одной из мер, предусмотренных правительством, является снижение порогового значения в отношении разрешенных выбросов для затронутых компаний с текущего уровня в размере 169 млн т. экв. CO₂ (тCO₂-экв.) до 125 млн тCO₂-экв. Пороговое значение для разрешенных выбросов CO₂ будет ежегодно снижаться на 5,4% до 2025 г., и ожидается, что такое снижение повысит затраты для 128 компаний, загрязняющих окружающую среду и работающих в электроэнергетике, нефтегазовой, горнодобывающей и металлургической, химической и строительной промышленности примерно с около 2 млн долл. США до 44 млн долл. США согласно плану МЭПР на 2022-2025 гг. Вызов в данной ситуации заключается в том, что в данных условиях многие старые производства не смогут работать рентабельно ввиду бремени издержек, а их закрытие вызовет серьезные социальные проблемы, в основном по причине возможной безработицы в моногородах.

Управление воздействием на окружающую среду – де-факто (2.67)

Орган экологического регулирования - Комитет экологического регулирования и контроля МЭПР осуществляет функции надзора за счет средств государственного бюджета. Он внедряет систему управления, основанную на оценке рисков, с не менее чем одной ежегодной выездной проверкой. В ответ на жалобы (например, внеочередные сбросы) могут проводиться более частые выездные проверки. Комитет имеет местные департаменты в 17 областях, каждое из которых имеет собственную лабораторию и специализированный персонал, подчиняющийся центральному ведомству. Экологическая отчетность составляется ежеквартально посредством цифровых отчетов, а данные, представленные компаниями, сверяются с полевыми наблюдениями. Начиная с 2023 г. будет внедрена цифровая система мониторинга, финансируемая компаниями, для удаленного управления операциями/работами в режиме реального времени.

На практике, однако, природоохранный орган все еще находится в процессе адаптации к новому регулированию, которое действуют всего один год, и некоторые методы правоприменения по-прежнему непоследовательны. Например, несмотря на то, что в Кодексе «О недрах и недропользовании» четко обозначены участки, на которых использование недр ограничено или полностью запрещено, МИИР и природоохранные органы не осуществляют контроль над соблюдением данных ограничений, во многом потому, что у них нет единого кадастра ООПТ, т.е. им неизвестно, где расположены данные территории. Кроме того, государство не представило

²² Нугуманова (2016 г.).

²³ В 2018-2020 гг. в данном секторе было произведено 21,3 млн т CO₂, что почти на 10 млн т ниже выделенного ему объема в размере 30,6 млн т CO₂. Это говорит о том, что первоначальные квоты были чрезвычайно завышенными и должны быть пересмотрены в будущем (Ассоциация «Kazenergy», 2021 г.).

²⁴ Компания «GRATA International» (2021 г.).

недропользователям доступную информацию о границах данных территорий, что влечет за собой дополнительные экологические риски.

Было бы полезно более четко понять взаимосвязь между Кодексом «О недрах и недропользовании» и новым Экологическим кодексом, поскольку многие горнорудные компании испытывают трудности, связанные с уровнем неопределенности, вызванной после принятия нового законодательства природоохранным органом. Хотя они признают, что процесс проведения ОВОС в целом соответствует международной практике ОЭСР, они считают, что на практике природоохранный орган очень строго следит за соблюдением нового Экологического кодекса. Например, хотя окончательный результат скрининга воздействия намечаемой деятельности зависит от индивидуальной оценки со стороны государственного служащего, большинство геологоразведочных работ подлежат экологической экспертизе и после многих процедур и пересмотров обычно подпадают под деятельность категории II, где для проведения буровых работ требуется ОВОС. Некоторые компании сообщили, что даже незначительные геологоразведочные работы или незначительные изменения в разведке и добыче влекут за собой процедуру скрининга для оценки значимости воздействия на окружающую среду, а затем, чаще всего, процедуру ОВОС. Это очень затрудняет своевременное начало и завершение геологоразведочных работ для соблюдения лицензионных условий в части ежегодных минимальных затрат и в целом считается сдерживающим фактором с точки зрения открытия новых месторождений полезных ископаемых.

Компании также утверждают, что стоимость соблюдения экологического законодательства существенно возросла с введением нового Кодекса. Например, они утверждают, что лимиты на сброс отходов и выбросы представляются очень строгими, но, тем не менее, МЭПР недавно снизило лимиты на выбросы и увеличило размер штрафов. Ряд компаний отмечают, что в настоящее время они выплачивают миллиарды тенге в виде штрафов, и утверждают, что экологическая реформа была вызвана необходимостью увеличения доходов. С другой стороны, многие компании расширяют использование возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в своей деятельности, полагая, что они станут обязательными в ближайшем будущем в рамках реформы правительства по вопросам обеспечения углеродной нейтральности.

Компании заявляют, что помимо регулярной отчетности о качестве почвы, воздуха и воды, в соответствии с законодательством, теперь они также обязаны отчитываться о сбросах отходов, выбросах и потреблении энергии. Хотя представлять отчетность станет проще, когда будет осуществлен переход в электронный формат, качество существующих данных об исходном состоянии окружающей среды считается низким, а контроль над соблюдением требований государственными органами на местах представляется нерегулярным.

С другой стороны, изменения, внесенные в Экологический кодекс, положительно восприняты ОГО, которые считают, что для их реализации предстоит еще проделать большой объем работы. Они сожалеют, что результаты ОВОС довольно часто не публикуются или публикуются не полностью, и что их сложно найти, особенно при смене сайтов государственных органов.

Управление социальным воздействием - де-факто (2.71)

Никаких существенных замечаний по данному пункту получено не было. Несмотря на то, что Кодекс «О недрах и недропользовании» предусматривает заключение договоров о социальной поддержке населения, при ведении подземных горно-разведочных работ в черте населенных пунктов, процедура не регулируется должным образом. Социальные обязательства, связанные с развитием деятельности по недропользованию, составляют большую часть социальной ответственности компаний (см. раздел V.5).

Старательская добыча полезных ископаемых - де-юре (2.30)

Неофициальная кустарная и мелкомасштабная добыча полезных ископаемых ведется в Казахстане на протяжении многих десятилетий. Значительное количество людей в сельской местности зарабатывают на жизнь добычей полезных ископаемых из близлежащих карьеров и рудников.

Кодекс «О недрах и недропользовании» впервые попытался урегулировать кустарную добычу полезных ископаемых, которая ранее не признавалась и не разрешалась законом. Кодексом установлен порядок выдачи лицензий на старательство и установлены требования к деятельности, в том числе в части проектной документации, оснований для отзыва лицензии, обеспечения ликвидации и др. Лицензии на старательскую добычу полезных ископаемых могут быть выданы на занятых землях с предварительного согласия землевладельца/арендатора или владельца лицензии или контракта на недропользование. Лицензии на старательство могут быть выданы только гражданам Казахстана и не подлежат передаче. Предоставление согласия старателям находится на полном усмотрении недропользователей по лицензиям или контрактам на разведку и добычу полезных ископаемых и не является их обязанностью.

Отсутствуют особые требования к старателям по охране водных и лесных ресурсов. Однако Экологическим кодексом установлены общие требования по охране окружающей среды при проведении операций по недропользованию, такие как обязанность недропользователей обеспечивать изоляцию поглощающих и пресноводных горизонтов для исключения их загрязнения и недопущение истощения и загрязнения подземных вод. Старатели также должны обеспечить финансовые гарантии для восстановления последствий старательской добычи полезных ископаемых. Кодекс «О недрах и недропользовании» требует, чтобы старательская добыча осуществлялась без применения химических реагентов и ядовитых веществ. Старатели ежегодно представляют МИО отчеты о добытых драгоценных металлах и драгоценных камнях.

Кодекс «О недрах и недропользовании» содержит определенные аспекты, облегчающие старательскую добычу полезных ископаемых, такие как возможность взимания с граждан символической платы за получение лицензии на разведку, что позволяет им заниматься разведкой и разработкой на всех участках, где находят золото, за исключением собственности зарегистрированных золотодобывающих компаний. Тревожный аспект данной инициативы заключается в том, что она может легализовать свободную добычу в непосредственной близости от границ разрешенных месторождений - в районах, которые могут быть сопряжены с разрабатываемым месторождением. Ввиду такого риска золотодобывающие компании решительно выступают против данной концепции, поскольку она может серьезно подорвать любую долгосрочную стратегию расширения разработки месторождения.

Чтобы контролировать распространение неформальной кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых, Комитет государственных доходов (КГД) ввел упрощенный порядок налогообложения и небольшой единый налог на деятельность. Теперь обязательным является наличие регистрационного номера налогоплательщика, а таможенный контроль требует предъявления «паспорта» с указанием места добычи. По данным КГД, информационные кампании, проводимые совместными рабочими группами с региональными органами власти, начинают давать определенные результаты.

Поддержка старательской добычи полезных ископаемых - де-факто (2.24)

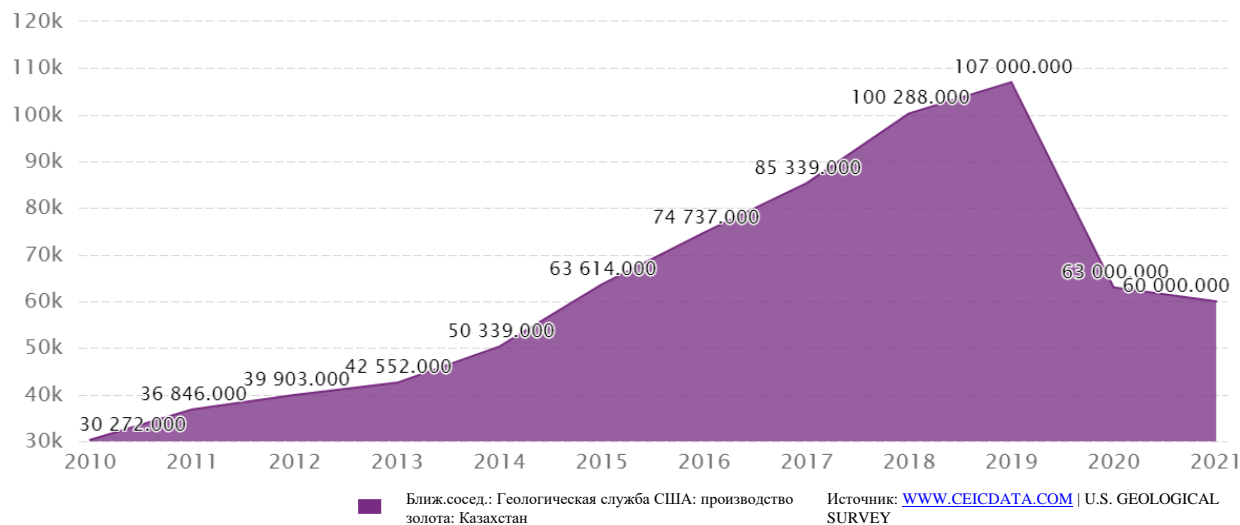
Казахстан обладает большим потенциалом в части добычи золота, как для мелких старателей, так и для крупных горнорудных компаний. Производство золота достигло рекордного уровня в 107 тонн в 2019 г., но с тех пор снижается до 60 тонн в 2021 г. (Рисунок 6).

Правительству не удалось выработать последовательный подход к решению вопроса, связанного с тысячами старателями, которые незаконно или квазизаконно добывают золото из десятков месторождений по всей стране на известных и неразработанных или даже публично неизвестных

месторождениях золота. Ежегодно МВД задерживает до 4000 нелегальных старателей, хотя их реальное количество, вероятно, в несколько раз больше. Ситуация ухудшилась в последние годы, так как многие молодые люди в стране являются безработными, а добыча золота часто является единственным средством для поддержки их семей.

Большинство старателей работают в чрезвычайно тяжелых условиях и не соблюдают общепринятые меры безопасности, особенно когда речь идет о взрывных работах методами, которые могут привести к камнепадам. Они роют туннели, чтобы проникнуть в рудники, и в некоторых случаях захватывают рудники штурмом, поборов и пересилив охранников.²⁵ Это может нарушить работу, поскольку руководство не может позволить своим сотрудникам работать под землей в районах, занятых старателями.

Рисунок 10: Производство золота, 2010-2021 гг.



Действующее законодательство предусматривает 30-километровую буферную зону вокруг участков проведения промышленных операций, которые являются приоритетными для получения лицензий на добычу полезных ископаемых крупными компаниями. Однако золото, добытое незаконным путем, не считается коммерческим продуктом, и поэтому кустарная добыча не может быть квалифицирована как кража. Фактический оборот нелегальной золотодобычи в стране может составить более 100 млн долл. США. Продажи золота на черном рынке контролируются местными преступными организациями, которые перепродают незаконно добытое золото в близлежащие страны, в первую очередь в Китай. Такой же уровень неформальной деятельности и небезопасных условий труда можно наблюдать и при добыче цветных камней.

Охрана труда и техника безопасности - де-юре (3.75)

Требования по охране труда и технике безопасности в Казахстане регулируются законодательством в области промышленной безопасности. Они устанавливаются Трудовым кодексом, Кодексом «О здоровье народа и системе здравоохранения». Конкретные обязательства по охране труда и технические требования дополнительно устанавливаются Законом «О гражданской защите».

²⁵ Ситуация привлекла внимание в середине 2015 г., когда несколько горняков погибли в результате инцидента на золотодобывающем предприятии АО «ГМК «Казахалтын» на руднике Бестобе. После непродолжительного расследования выяснилось, что горняки не являлись работниками АО «ГМК «Казахалтын» и что под землей работало не менее тысячи нелегальных горняков.

Трудовое законодательство требует от работодателей реализации всех мер по обеспечению безопасности жизни и здоровья работников при исполнении ими своих обязанностей. К таковым относятся меры правового, социально-экономического, организационно-технического, санитарно-гигиенического, лечебного, профилактического, реабилитационного и иного характера. Работодатели должны обеспечить работникам безопасное рабочее место и средства защиты, а также оформить обязательное страхование. Кроме того, Трудовой кодекс требует от работодателей предоставления обучения, инструктажа и проверки знаний персонала по вопросам охраны труда и обеспечения его документацией, необходимой для безопасного ведения производственного процесса, а невыполнение данного требования может повлечь за собой административное взыскание и, при повторном нарушении – штраф до 480 долл. США.

Трудовым кодексом предусмотрен общий механизм подачи жалоб в отношении всех вопросов, связанных с трудовой деятельностью, включая охрану труда, который доступен как для работников, так и для работодателей. Он предполагает обращение к государственному инспектору труда, который обязан своевременно рассматривать все обращения и вправе выдавать обязательные для исполнения предписания, инструкции, протоколы и налагать административные штрафы за нарушение требований законодательства в сфере охраны труда.

Кодекс «О недрах и недропользовании» требует соблюдения законодательства в области промышленной безопасности на этапах разведки и добычи и обязывает недропользователей отчитываться о запланированных мерах по управлению рисками безопасности при закрытии рудника, которые также должны быть одобрены компетентными органами.

Охрана труда и техника безопасности - де-факто (3.69)

Сообщается, что за последние несколько лет количество несчастных случаев на производстве снизилось по причине внедрения рядом горнорудных компаний новых технологий и оборудования.²⁶ Однако некоторые представители профсоюзов утверждают, что компании сдерживают раскрытие статистики по реальному количеству несчастных случаев на производстве, а обеспечением соблюдения правил техники безопасности в горнорудной отрасли занимаются региональные органы власти, которые слабо подготовлены к выполнению поставленной задачи и редко совершают выезды на объекты.

Другой распространенной проблемой является доступ к информации общественного здравоохранения, дающей точную картину реальной ситуации на горнорудных и металлургических предприятиях, где загрязнение от плавильных заводов зачастую усугубляется выбросами от угольных электростанций. Отсутствие полной статистики иногда не позволяет горнякам получать надбавки за здоровье и безопасность, т.к. ущерб не может быть доказан.

Закрытие рудников и финансовые гарантии вывода из эксплуатации - де-юре (2.08)

Согласно рекомендациям Всемирного банка и ОЭСР, Кодекс «О недрах и недропользовании» устанавливает четкие требования к закрытию и рекультивации рудников, требуя от недропользователей подготовки и представления планов ликвидации до выдачи лицензии на добычу и предоставления финансового обеспечения ликвидации (как по лицензии на разведку, так и по лицензии на добычу твердых полезных ископаемых) перед началом любых работ, которые могут негативно повлиять на окружающую среду. Существуют четкие правила, касающиеся

²⁶ ОЭСР (2018 г.).

ликвидации и восстановления нарушенных земель после добычи, включая случаи продвинутой геологоразведочной деятельности, связанной с массовым перемещением почвы, которые были разработаны с учетом международных руководящих принципов. Деятельность, осуществляемая в рамках закрытия и ликвидации рудников, регулируется Земельным и Экологическим кодексами.

Чтобы начать работу, горнорудная компания должна сначала завершить процесс проведения ОВОС (утвержденный МЭПР), а затем подготовить и представить на экспертизу план горных работ в природоохранный орган после проведения экспертизы по промышленной безопасности. Подразумевается, что одновременно должен быть подготовлен соответствующий план ликвидации уполномоченными специалистами и одобрены заключением государственной экологической экспертизы и экспертизы по промышленной безопасности. Согласно Кодексу «О недрах и недропользовании», подготовку, утверждение и экспертизу плана ликвидации требуется осуществить до выдачи лицензии на добычу или до начала опережающих геологоразведочных работ с массовым перемещением грунта. Планы ликвидации пересматриваются и корректируются каждые 3 года со дня проведения последней указанной экспертизы. В случае внесения изменений в план горных работ, такой измененный план подлежит указанной государственной экспертизе. На основании последнего актуального плана ликвидации недропользователь обязан разработать детальный проект ликвидации за два года до закрытия рудника. План должен быть обсужден с общественностью и одобрен для реализации установленных целей, задач и вариантов восстановления.

Кодексом «О недрах и недропользовании» предусмотрено, что недропользователь может по своему выбору проводить поэтапную ликвидацию, а в Инструкции по составлению плана ликвидации указано, что поэтапная ликвидация является неотъемлемой частью плана ликвидации. Прогрессивная ликвидация не требует государственной экологической экспертизы.

В целом разработанная на основе руководящих документов Канады Инструкция по составлению плана ликвидации содержит подробные указания о том, что должен содержать план ликвидации, в том числе в части охраны окружающей среды (которая является отдельным разделом плана ликвидации), восстановления земель и обеспечения безопасности окружающей среды, жизни и здоровья населения. План также должен содержать описание наиболее вероятных постликвидационных рисков для людей и их снижения для обеспечения безопасности. Однако в требованиях конкретно не рассматриваются другие социальные последствия, такие как потеря работы, переселение и т.д.

Инструкция по составлению плана ликвидации предполагает, что при подготовке плана ликвидации проводятся консультации с заинтересованной общественностью, и их мнение учитывается при формулировании цели, задач и вариантов ликвидации. Взаимодействие с общественностью осуществляется посредством общественных слушаний, а порядок их проведения устанавливается подзаконным актом охраны окружающей среды - Правилами проведения общественных слушаний. В соответствии с указанными правилами все документы, относящиеся к предмету слушания, представляются субъектом, инициировавшим проведение общественных слушаний, в электронной форме через специальное природоохранное ведомство - МИО, которые, в свою очередь, обязуются опубликовать их на своих веб-сайтах. Инициатор обязуется обеспечить распространение объявления о проведении общественных слушаний среди заинтересованного населения через СМИ (в том числе телеканалы, газеты), а также в местах, доступных для затронутого населения.

Кодекс «О недрах и недропользовании» устанавливает общие требования к финансовому обеспечению исполнения обязательств по ликвидации последствий операций по недропользованию, которые более подробно изложены в отдельных статьях в отношении операций по разведке и добыче полезных ископаемых. Обеспечение может быть предоставлена в трех формах: (i) залога банковского вклада; (ii) страхования и банковской (местного или иностранного банка) или корпоративной гарантии, предоставляемой публичной компанией. Иностранные банки и публичные компании должны иметь минимальный кредитный рейтинг. Кодекс «О недрах и

недропользовании» требует, чтобы недропользователи обеспечили финансирование расходов, связанных с восстановлением и закрытием рудников в течение первой трети срока лицензии на добычу в виде гарантии банка или залога банковского вклада должно составлять не менее 40% от общей суммы обеспечения, в течение второй трети - не менее 60%, и в оставшийся период – 100%.²⁷

Все инструменты обеспечения предоставляются в МИИР и находятся у министерства до исполнения обязательства недропользователем. Существуют официальные утвержденные образцы всех инструментов финансового обеспечения, каждый из которых предусматривает, что прекращение действия или изменение инструментов может осуществляться только с разрешения государственного органа, являющегося держателем обеспечений, обеспечивающей целевое использование средств.

Закрытие рудников и финансовые гарантии вывода из эксплуатации – де-факто (3.00)

Горнорудные компании полагают, что процедура получения финансовой гарантии является непростой, и имеются серьезные претензии к ее размеру, особенно по лицензиям на разведку. Многие компании считают, что залог банковского вклада является слишком дорогим процессом и стараются его избегать. С другой стороны, гарантии от отечественных банков получить очень сложно, а гарантии от иностранных банков для подтверждения финансовой состоятельности в Казахстане не признаются, если эти банки не зарегистрированы на фондовой бирже и не имеют приемлемого кредитного рейтинга. Таким образом, страхование, покрывающие 5-7% запланированных расходов, является наиболее распространенным инструментом, при этом представители отрасли выражают недовольство по поводу экспоненциального роста сборов в последние годы после введения типовой формы договора страхования. Компании также утверждают, что план ликвидации - это документ, в основном подготовленный для финансовых целей, ориентированный на расчет финансового обеспечения, который необходимо обновлять каждые 3 года. Некоторые компании утверждают, что «реальный» план закрытия рудников необходим только за два года до запланированного вывода из эксплуатации. Данный фактор противоречит международным стандартам, которые указывают, что планы закрытия рудников необходимо представить до начала их строительства.

Кроме того, компании указывают на то, что в законодательстве отсутствует ссылка на механизм подтверждения корректности в рамках государственной экспертизы, который мог бы гарантировать, что расчетные расходы на ликвидацию соответствуют фактическим расходам, а гарантии или обеспечение полностью покрывают конкретные расходы на ликвидацию. Вместо этого в случае геологоразведочных работ применяется фиксированная плата в зависимости от площади лицензии, что может быть весьма дорогостоящим для больших территорий.²⁸ МИИР уже 2 года обещает внести изменения в методику расчета суммы гарантии, но безрезультатно. Кроме того, компании должны заплатить страховую премию по договору страхования, покрывающему 8 лет планируемой деятельности, хотя лицензия на разведку выдается только на 6 лет. Такой подход вызывает трудности в основном у компаний, которые предпочитают претендовать на очень большие участки площади и проводить быструю оценку их перспективности, отказываясь от менее перспективных участков через 1-2 года работы. Требование предоставлять страховку и уплачивать страховой взнос на 8 лет вперед вынуждает компании быть более избирательными и сокращать объемы работ даже при возврате стоимости страховки страховщиком, когда компания принимает решение об отказе от некоторых участков до истечения срока действия лицензии.

²⁷ ОЭСР, 2018 г.

²⁸ По состоянию на май 2022 г. комиссия составляла 2 205 360 тенге за участок земли (блок).

Данная политика финансового обеспечения лицензий на разведку вступила в силу в марте 2021 г. По данным МИИР, ее внедрение было вызвано пренебрежительным отношением к соблюдению первоначальной политики, отраженной в Кодексе «О недрах и недропользовании» 2018 г., в соответствии с которой компании были обязаны предоставлять обеспечение после получения лицензий на разведку и до начала работы. В конечном итоге это привело к тому, что только 10% выданных лицензий были покрыты обеспечением - в основном в виде годового страхования с различным покрытием. На этапе добычи финансовое обеспечение выплачивается поэтапно, начиная с утверждения ОВОС (до получения лицензии на добычу), и регулярно пересматривается, и обновляется.

Некоторые компании также отмечают, что на практике контроль над выполнением планов закрытия рудников и ликвидации государственными органами не осуществляется. Несмотря на то, что в законодательстве изложен весь механизм закрытия рудников, его приведение в исполнение еще не обеспечено в полной мере. Природоохранный орган не уделяет должного внимания планам ликвидации, государственными органами не проводится проверка на предмет обоснованности и достаточности затрат на ликвидацию. Это может привести к ситуации, когда суммы обеспечений на ликвидацию и размещение хвостохранилищ могут быть занижены, что подвергает бюджет рискам в будущем. Кроме того, отсутствует система администрирования финансовых обеспечений и использования средств по ним на работы по ликвидации государственными органами.

Казахстан сталкивается с вызовом в части устаревших рудников, управляемых в соответствии с экологическими стандартами советской эпохи, что привело к повсеместному загрязнению и накоплению опасных отходов. Тем не менее, некоторые успехи были достигнуты в повторной обработке отходов (хвостов) обогащения. Например, в Караганде готовится к вводу в эксплуатацию новый комплекс по производству 5000 тонн меди из отходов (хвостов) обогащения. Представители отрасли также утверждает, что неэффективное обращение с отходами по финансовым обеспечениям приводит к ситуациям, когда в некоторых случаях золото добывается на участках, на которые распространяется только лицензия на разведку, чтобы избежать затраты на ликвидацию последствий недропользования.

Возможности для усовершенствования в разделе «Горные работы»

- ◇ МИИР необходимо рассмотреть вопрос об увеличении штата и усилении основанных на оценке рисков системы и процедур своей инспекционной службы с целью обеспечения соблюдения Кодекса «О недрах и недропользовании» и увеличения оборачиваемости территорий для привлечения новых инвестиций в геологоразведку. Кроме того, необходимо установить четкие и предсказуемые критерии и процедуры прекращения действия лицензий, не соответствующих требованиям.
- ◇ МИИР и природоохранному органу необходимо рассмотреть возможность принятия, основанного на оценке рисков подхода к изменениям в планах горных работ, чтобы предоставить операторам дополнительную гибкость для эффективного реагирования на меняющиеся рыночные условия.
- ◇ МИИР необходимо укрепить потенциал своего персонала, занимающегося вопросами недропользования, уделяя особое внимание государственному контролю за соблюдением требований, при этом координируя политику и усилия по мониторингу с другими министерствами.
- ◇ Необходима гармонизация природоохранного законодательства с целями Кодекса «О недрах и недропользовании» в отношении геологоразведочных работ. Необходимы подробные нормативные акты, устанавливающие четкие правила для упорядочения экологического разрешения деятельности по недропользованию, желательно путем утверждения совместных

нормативных актов МИИР/МЭПР. Для этого может потребоваться внесение поправок в Приложение 2 нового Экологического кодекса для учета пропорционального воздействия различных стадий жизненного цикла горных работ.

- ◇ МЭПР необходимо рассмотреть вопрос о принятии более гибкого и последовательного подхода геологоразведочным проектам и переоценить сумму и условия финансового обеспечения для рекультивации разведочных земель.
- ◇ МЭПР необходимо рассмотреть возможность внедрения Оценки социального воздействия как части ОВОС, используя ОЭСВ в качестве инструмента сертификации.
- ◇ МЭПР необходимо принять более строгие руководящие принципы для оценки исходного состояния окружающей среды и инвестировать в получение большего количества исходных данных об окружающей среде.
- ◇ Правительству необходимо срочно оценить возможности и риски, связанные с декарбонизацией, и установить базовый уровень для возможного принятия программы декарбонизации горнорудного сектора.
- ◇ Правительству необходимо рассмотреть вопрос о подготовке положений о механизмах социальной поддержки и переселения населения, на которое повлиял горнорудный сектор, а также методических указаний по расчету компенсации и убытков, причиненных геологоразведочными работами на частных землях.
- ◇ Правительству необходимо рассмотреть вопрос о внедрении нормативно-правовой базы и руководящих принципов для прямых сделок, переговоров и приобретения земельных участков у собственников или арендаторов на этапе разработки месторождения.
- ◇ Процедуры лицензирования старательской добычи следует упростить. Необходимо подготовить и реализовать нормативно-правовые инициативы, облегчающие доступ к финансам и рынкам, а также возможности интеграции в цепочки поставок.
- ◇ Законодательство о закрытии рудников и финансировании таких работ необходимо привести в соответствие с международными стандартами. В странах с передовыми методами ликвидации последствий недропользования, таких как Канада, финансовые требования регулярно пересматриваются с тем, чтобы гарантировать, что выделенные средства достаточны, и гарантированы держателем лицензии.

V.3 Налогообложение

Эффективность третьего компонента цепочки создания стоимости добывающей промышленности («Налогообложение») оценивается как очень высокая по отношению к эффективности де-юре и высокая по отношению к эффективности де-факто. Следует отметить соблюдение правил «Налогового администрирования горнодобывающей промышленности».

Рисунок 11: 3-й этап цепочки создания стоимости - Показатели

	Показатели
Эффективность де-юре (3.26)	Налоговая политика и инструменты (2.82)
	Правила налогового администрирования горнодобывающей промышленности (3.70)

Эффективность де-факто (3.02)	Налоговое администрирование горнодобывающей промышленности (3.02)
	Налоговый аудит горнодобывающей промышленности (нет данных)

Налоговая политика и инструменты (2.82)

Налоговая система Казахстана регулируется в первую очередь Налоговым кодексом [Кодекс Республики Казахстан о налогах и других обязательных платежах в государственный бюджет от 25 декабря 2017 года № 120-VI], вступившим в силу 1 января 2018 года. Система налогообложения, а также интерпретация и применение налогового законодательства и нормативных актов в Казахстане находятся в стадии развития.

В целом горнорудные компании в Казахстане облагаются общими налогами и платежами, а также специальными налогами и платежами за пользование недрами. При этом горнорудные компании ведут отдельный налоговый учет деятельности по лицензии на недропользование/контракту на недропользование (контрактная деятельность) и иной деятельности (вне контрактная деятельность). Компании, а также совместные предприятия, зарегистрированные в Казахстане, считаются резидентами Казахстана для целей налогообложения. Резиденты Казахстана облагаются налогом на свои общемировые доходы, т. е. доходы, полученные как в Казахстане, так и за его пределами.

Общие налоги, применимые ко всем компаниям

Корпоративный подоходный налог (КПН). Налогооблагаемый доход горнорудной компании облагается КПН по ставке 20%. Налогооблагаемый доход определяется как разница между совокупным годовым доходом и установленными законом вычетами, включая амортизацию и корректировки. Вычеты, как правило, включают в себя все расходы, связанные с хозяйственной деятельностью, направленной на получение дохода, и подтвержденные документально. Убытки по контрактам на недропользование могут быть перенесены на срок до 10 лет. Налоговые убытки не могут быть перенесены на прошлые периоды.

Подоходный налог у источника выплаты с доходов нерезидента. Горнорудные компании также облагаются налогом у источника выплаты с доходов от дивидендов, прироста капитала, процентов и роялти по ставке 15%, подлежащим уплате при фактическом распределении дивидендов среди их акционеров-нерезидентов, которая может быть уменьшена согласно соответствующим соглашениям об избежании двойного налогообложения²⁹. Налоговый кодекс допускает освобождение от налога у источника выплаты на дивиденды при определенных обстоятельствах, например, если горнорудная компания осуществляет дальнейшую переработку³⁰ не менее 70% добытых полезных ископаемых в течение 12 месяцев до первого числа месяца, в котором были

²⁹ В настоящее время Казахстан подписал 55 соглашений об избежании двойного налогообложения с зарубежными странами. Большинство соглашений об избежании двойного налогообложения, подписанных Казахстаном, либо освобождают от казахстанского налога у источника выплаты, либо позволяют снизить налоговую ставку до 5–10% при условии соблюдения положений договора и определенных требований к документальному подтверждению (справка с места жительства и т. д.).

³⁰ Дальнейшей переработкой признается любая переработка, следующая за первичной переработкой, включающая такие виды деятельности, как подбор, дробление или измельчение, классификация (сортировка), брикетирование, агломерация и обогащение физико-химическими методами (без качественных изменений минеральных форм полезных ископаемых, их агрегатно-фазового состояния, кристаллохимического строения) и могут включать технологические процессы, признанные особыми видами работ по добыче полезных ископаемых (подземная газификация и плавка, химическое и бактериальное выщелачивание, гидравлическая разработка россыпных месторождений).

распределены дивиденды. Это освобождение от налога у источника выплаты на дивиденды было отменено последними поправками к Налоговому кодексу (см. ниже).

Налог на доход от прироста капитала по ставке 15% на прибыль, полученную от передачи акций/долей участия в казахстанском юридическом лице или от (косвенной) передачи акций/долей участия в иностранном юридическом лице, если 50% и более стоимости его акций/долей участия или его активов происходит от активов, расположенных в Казахстане (экстерриториальный налог на прирост капитала). В отношении прироста капитала, реализованного за пределами страны, законодательство применяется в каждом конкретном случае.

Налог на добавленную стоимость (НДС). Горнорудные компании, зарегистрированные в качестве плательщиков НДС, начисляют НДС с налогооблагаемого оборота, каким является любая реализация товаров, работ, услуг, а также с налогооблагаемого импорта в Казахстан, за исключением освобожденного оборота или случаев, когда местом поставки товаров, работ, услуг не является Казахстан. Компании должны зарегистрироваться в качестве плательщиков НДС, если их оборот в течение календарного года превышает 20 000 МРП. Даже если горнорудная компания не обязана зарегистрироваться в качестве плательщика НДС, она может сделать это добровольно, обратившись в налоговые органы.

Минеральные ресурсы, реализуемые в Казахстане, облагаются НДС по ставке 12%. НДС в размере 12% также применяется к передаче лицензий на землепользование. Оборот от продажи аффинированного золота Национальному Банку Республики Казахстан облагается по ставке 0% НДС (при соблюдении определенных условий). Импорт товаров и оборудования облагается НДС по ставке 12%. Продажа и импорт отдельных видов товаров (работ, услуг) могут быть полностью освобождены от НДС. НДС по нулевой ставке взимается при экспорте.

Кроме того, к горнорудным компаниям может применяться обратное начисление НДС по ставке 12% в случае получения работ или услуг от нерезидентов, не зарегистрированных в качестве плательщиков НДС в Казахстане, и при одновременном признании таких работ или услуг для поставки в Казахстан в соответствии с правилами «места поставки».

НДС, уплаченный за товары, работы и услуги, приобретенные горнорудной компанией, включая уже уплаченный возвратный НДС и импортный НДС, уплаченный на таможне (входящий НДС), может быть, как правило, зачтен против НДС, взимаемого горнорудной компанией со своих клиентов (исходящий НДС) при определении собственного обязательства по НДС перед бюджетом. Однако зачет невозможен в случае, если НДС возник в связи с поставкой, которая либо освобождена от НДС, либо считается поставленной за пределы Казахстана.

Платежи из фонда оплаты труда: (i) ставка социального налога — 9,5%; (ii) социальные отчисления — 3,5%; (iii) медицинские взносы — 3%, и (iv) обязательные профессиональные пенсионные взносы — 5%.

Налог на имущество. Ставки варьируются от 0,1% до 1,5% от среднегодовой балансовой стоимости объектов налогообложения по бухгалтерским книгам в зависимости от вида деятельности.

Налог на землю распространяется на земли промышленного назначения (включая рудники) и варьируется от 48,25 до 5 790 тенге за гектар в зависимости от типа земли. Ставка может быть увеличена или уменьшена местными органами государственной власти (до 50%).³¹

Специальные налоги для горнорудных компаний

Подписной бонус. Подписной бонус представляет собой единовременный разовый фиксированный платеж, уплачиваемый недропользователем за приобретение права недропользования и за расширение участка недропользования. Уплачивается в бюджет по месту нахождения

³¹ ЕУ (2021 г.).

налогоплательщика не позднее десяти рабочих дней со дня выдачи такой лицензии. Сумма рассчитывается на основе ставок, кратных МРП, и варьируется в зависимости от типа контракта/лицензии на недропользование (разведка или добыча), вида полезных ископаемых и подтвержденных запасов. Условия подписного бонуса указаны в контракте/лицензии на недропользование.

Возмещение исторических затрат на разведку. Платеж по возмещению исторических затрат является единовременным фиксированным платежом по возмещению затрат государства на геологическое изучение и разведку месторождений до заключения контракта на недропользование. Сумма рассчитывается уполномоченным государственным органом на основании положений закона и указывается в договоре о предоставлении геологической информации (так называемый договор о конфиденциальности). Сбор не применяется к лицензиям на разведку или добычу твердых полезных ископаемых, выданным после 31 декабря 2017 года.³²

Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ). НДПИ взимается с физического объема полезных ископаемых (налогооблагаемый объем погашенных запасов), добытых горнорудной компанией. НДПИ уплачивается отдельно по определенным ставкам НДПИ по каждому виду добытого полезного ископаемого в диапазоне от 0% до 18,5%. Например:

- Алюминий: 0,38%;
- Хромовая руда (концентрат): 21,06%;
- Металлическая медь: 8,55%;
- Золото, серебро: 7,5%;
- Железная руда (концентрат, окатыши): 3,64%;
- Металлический свинец: 10,4%;
- Марганцевая и железомарганцевая руда (концентрат): 3,25%;
- Металлический никель: 7,8%;
- Металлическое олово: 3,9%;
- Металлический цинк: 10,5%;
- Минеральное сырье, содержащее драгоценные и цветные камни: 12,0%

НДПИ рассчитывается исходя из величины налогооблагаемого объема погашенных запасов полезных ископаемых. Для тех полезных ископаемых, для которых имеются официально опубликованные ценовые котировки (например, зарегистрированные на Лондонской бирже металлов или в Лондонской ассоциации участников рынка драгоценных металлов), налоговая база определяется на основе средней котировки на такие полезные ископаемые. Для остальных видов полезных ископаемых стоимость рассчитывается на основе средневзвешенной цены реализации полезных ископаемых или фактической себестоимости добычи и первичной переработки (обогащения), определяемой в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) и требованиями законодательства Республики Казахстан по бухгалтерскому учету и финансовой отчетности, с увеличением на 20%. В отдельных случаях ставка НДПИ 0% может применяться ко всем видам полезных ископаемых и минерального сырья, извлекаемым из забалансовых запасов³³. Ставки НДПИ были повышены последними поправками в Налоговый кодекс (см. ниже).

³² ЕУ (2021 г.).

³³ ЕУ (2021 г.).

Плата за пользование земельными участками. Горнорудные компании, имеющие лицензию на разведку или добычу твердых полезных ископаемых, оплачивают сбор за пользование земельным участком в течение срока действия лицензии. Ставка сбора варьируется в зависимости от срока и вида лицензии. Ставки платежей устанавливаются в МРП в следующих размерах: (i) от 1 до 36 месяцев лицензии на разведку: 15 МРП за участок; (ii) от 37 до 60 месяцев лицензии на разведку: 23 МРП за участок; (iii) от 61 до 84 месяцев лицензии на разведку: 32 МРП за участок и (iv) с 85-го месяца лицензии на разведку: 60 МРП за участок. Плата за пользование земельным участком по лицензии на добычу твердых полезных ископаемых взимается в размере 450 МРП за каждый квадратный километр участка.

Экологический сбор. Экологический сбор уплачивается горнорудными компаниями за фактический объем выбросов в окружающую среду и утилизацию отходов производства. Плата за захоронение отходов горнодобывающей промышленности и карьеров составляет: (i) вскрышные породы – 0,002 МРП (приблизительно 0,013 долл. США) за тонну; (ii) вмещающие породы – 0,013 МРП (приблизительно 0,08 долл. США) за тонну; (iii) каменный мусор – 0,010 МРП (примерно 0,065 долл. США) за тонну и (iv) шлак и шлам – 0,019 МРП (примерно 0,12 долл. США) за тонну.

Плата за захоронение золы и золоотходов, образующихся при металлургической переработке руд, концентратов, агломератов и окатышей, содержащих полезные ископаемые, а также производстве сплавов и металлов, составляет 0,330 МРП (примерно 2,1 долл. США) за тонну. Если размер экологического сбора составляет менее 100 МРП (примерно 650 долл. США), горнорудная компания имеет право на получение сертификата на выбросы в Министерстве энергетики. Сертификат на выбросы позволяет производить выбросы в окружающую среду в установленных пределах по фиксированной ставке.³⁴

Льготы. Какие-либо специальные условия или льготы с компаниями в Казахстане не обсуждаются. Однако недропользователи, инвестирующие в переработку твердых полезных ископаемых более 7 млн месячных расчетных показателей (МРП) (примерно 55 млн долл. США по курсу 450 тенге/1 доллар США), вправе заключить соглашение о переработке твердых полезных ископаемых, которое предусматривает определенные налоговые, таможенные и другие инвестиционные преференции. Однако ни одного соглашения не было заключено.

Недавние изменения налогового режима в горнорудном секторе. В июне 2022 года Парламент одобрил проект закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)» и проект закона «О введении в действие Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)». Новым законопроектом вводится повышение ставок НДС на биржевые металлы на 50%, на прочие полезные ископаемые на 30%. Предлагается применять НДС по ставке 0% к новым проектам, добыча по которым начнется после 31 декабря 2022 года, на срок до 5 лет, пока их рентабельность не достигнет 15%. Также новым законопроектом предусматривается пересмотр налогообложения выплачиваемых дивидендов, ограничение отчислений за нематериальные услуги, приобретенные у аффилированных лиц, пересмотр ставок платы за цифровой майнинг и пр. Все льготы по налогам, удерживаемым с дивидендов, для нерезидентов были исключены. Для резидентов будет установлен порог в 30 000 МРП. Также действует ограничение вычетов по нематериальным услугам, приобретаемым у связанных лиц-нерезидентов, в размере 3% от налогооблагаемого дохода.

Стабилизация налогов в целом не предусмотрена для твердых полезных ископаемых, и все налоги подлежат уплате в соответствии с действующим налоговым законодательством. Однако налоговая стабильность может быть предоставлена в отношении контрактов на недропользование, заключенным до 1 января 2009 года, за исключением случаев внесения изменений в законодательство в целях обеспечения национальной и экологической безопасности,

³⁴ ЕУ (2021 г.).

регулирования вопросов здравоохранения, налогообложения и таможни, и защиты конкуренции. С этой даты контракты на недропользование не имеют гарантий налоговой стабильности, а налоговые обязательства рассчитываются в едином режиме на основании действующего налогового законодательства. Налог на сверхприбыль исключен из нового Налогового кодекса, вступившего в силу с 1 января 2018 года. Кроме того, с 2023 года Предпринимательский кодекс предусматривает стабильность налогового режима, в том числе ставки НДС и механизмы расчета, на 10 лет для недропользователей, кроме нефтяного сектора, которые осуществляют капитальные затраты и затраты на новые основные средства в общей сумме не менее 75 млн МРП (приблизительно 575 млн долларов США по курсу 450 тенге/1 доллар США) в течение 8 лет.

Правила налогового администрирования горнорудного сектора (3.70)

В то время как налоги и платежи от нефтегазовых компаний направляются в Национальный фонд Казахстана, налоги и платежи от горнорудных компаний поступают в республиканский бюджет и местные бюджеты. Горнорудный сектор является одним из крупнейших плательщиков в бюджет.

Комитет государственных доходов (КГД) Министерства финансов Республики Казахстан является налоговым органом, обеспечивающим, помимо прочего, поступление налогов и платежей в бюджет, а также таможенное регулирование в Республике Казахстан. КГД является единственным государственным органом, уполномоченным взимать налоги, в том числе таможенные платежи.

Налоговый кодекс устанавливает основные правила налогового администрирования для горнорудных компаний. Обязательные бухгалтерские записи ведутся в соответствии с Законом о бухгалтерском учете и финансовой отчетности, согласно которому большинство компаний должны составлять финансовую отчетность в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО). В зависимости от вида лицензии казахстанским законодательством может быть предусмотрено проведение аудита недропользователя.³⁵

Как правило, недропользователи должны вести отдельный налоговый учет (т.е. разграничение) договорной и внедоговорной деятельности, за исключением отдельных случаев. То есть налоговые обязательства по каждому контракту на недропользование учитываются отдельно друг от друга и отдельно от вне контрактной деятельности. Однако эти положения не применяются к контрактам на разведку или добычу общераспространенных полезных ископаемых.³⁶ Казахское законодательство допускает предоставление лицензии на твердые полезные ископаемые в качестве залога. Такой залог регистрируется МИИР. Кодексом «О недрах и недропользовании» отменено требование получения согласия МИИР на создание залога.

Трансфертное ценообразование. Казахстан занимает своеобразную позицию в отношении трансфертного ценообразования, при которой все трансграничные сделки потенциально могут быть проверены на соответствие трансфертному ценообразованию, независимо от того, связаны ли стороны каким-либо образом. Все торгующие минеральными продуктами будут считаться аффилированными сторонами, если более 50% их оборота приходится на одну фирму-производителя. При исчислении налога на прибыль недропользователем по каждому отдельному контракту на недропользование доход от реализации добытого минерального сырья, прошедшего только первичную переработку (обогащение), определяется исходя из цены его реализации с соблюдением законодательства Республики Казахстан по трансфертному ценообразованию³⁷. Закон Республики Казахстан от 5 июля 2008 года № 67-IV «О трансфертном ценообразовании» устанавливает следующие методы определения рыночной цены: (i) метод сопоставимой

³⁵ ЕУ (2021 г.).

³⁶ ИПДО (2018 г.).

³⁷ ИПДО (2018 г.).

неконтролируемой цены; ii) метод «затраты плюс»; (iii) метод цены последующей реализации; (iv) метод распределения прибыли и (v) метод чистой прибыли.

Правила тонкой капитализации. Горнорудная компания вправе полностью вычесть свои расходы по уплате процентов по кредитным обязательствам при исчислении КПН. Общий лимит соотношения долга к собственному капиталу 4 к 1 применяется во всех секторах к финансированию, как из казахстанских, так и из зарубежных источников, полученному от/гарантированному связанной стороной или полученному от юридического лица, зарегистрированного в налоговой гавани.

Экспортные ограничения. В соответствии с Законом о драгоценных металлах владелец минерального сырья, содержащего драгоценные металлы (например, золото), обязан предложить Национальному Банку Казахстана (имеющему преимущественное право на покупку) чистое золото, очищенное на зарубежных аффинажных заводах. При этом казахстанский недропользователь перед вывозом золота из Казахстана на зарубежный аффинажный завод должен получить отказ от местных аффинажных заводов. В некоторых случаях власти могут устанавливать временные запреты (например, на вывоз золота). Например, в феврале 2015 года Правительство ввело запрет на вывоз лома черных металлов и золотосодержащих материалов. В иных случаях экспортеры предварительно получают экспортные лицензии (например, на экспорт необработанных природных камней, цветных металлов, драгоценных металлов и драгоценных камней и алмазов).

Экспортные пошлины применяются к металлам следующим образом:³⁸

- Отходы и лом черных металлов; слитки черных металлов для переплавки (шихтовые слитки). Ставка: 5% от таможенной стоимости, но не менее 5 евро за тонну.
- Медный лом и отходы. Ставка: 10% от таможенной стоимости, но не менее 84 евро за тонну.
- Первичные алюминиевые сплавы. Ставка: 10% от таможенной стоимости, но не менее 76 евро за тонну.
- Вторичные алюминиевые сплавы в слитках или в жидком состоянии. Ставка: 3% от таможенной стоимости, но не менее 22 евро за 1 тонну.
- Алюминиевые отходы и лом. Ставка: 10% от таможенной стоимости, но не менее 76 евро за тонну.

Налоговое администрирование горнорудного сектора - де-факто (3.02)

В налоговое законодательство в Казахстане часто вносятся изменения, вследствие чего оно подвержено непоследовательному применению и толкованию. В определенных ситуациях изменения могут иметь обратную силу. Парламент принимает изменения в Налоговый кодекс, предложенные налоговым органом (включая Министерство финансов). С момента введения в действие нового Налогового кодекса (1 января 2018 года) изменения в него вносились 36 раз. Недавно Парламентом были приняты дополнительные поправки в Налоговый кодекс. При принятии поправок в Налоговый кодекс такие поправки применяются к налогоплательщикам через некоторое время (обычно 6 месяцев), поэтому налогоплательщики могут подготовиться к таким измененным положениям Налогового кодекса.

Компании утверждают, что неожиданные и частые изменения налогового режима привели к откладыванию инвестиций. Хотя многие считают, что налоговая нагрузка на добычу полезных ископаемых в Казахстане не является чрезмерной, они чувствуют давление со стороны налоговых органов, которые считают, что эта деятельность не приносит достаточных доходов, о чем свидетельствует недавнее повышение ставок налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ).

³⁸ ЕУ (2021 г.).

Определение налоговой базы для исчисления НДС по твердым полезным ископаемым осуществляется исходя из физического объема добытых полезных ископаемых, отраженного в отчетах, утверждаемых Государственной комиссией по запасам (ГКЗ РК) при Комитете геологии, с учетом возможных потерь во время добычи. Эти потери оцениваются на основе технической оценки, проводимой государственным органом (в настоящее время Комитетом геологии) на этапе разработки участка месторождения полезных ископаемых, без учета возможных корректировок после обработки, с целью отразить фактические потери, в отличие от рассмотрения фактических продаж и размещения отходов добычи. По общераспространенным полезным ископаемым НДС применяется к объему добытых полезных ископаемых без привязки к вычетам на потери.

Большинство стран применяют роялти в расчете на единицу объема или веса полезных ископаемых, содержащихся в устье рудника, т. е. добытых полезных ископаемых до передела. Роялти обычно применяется к стоимости проданных полезных ископаемых, а не к уменьшению запасов, образующихся в результате добычи полезных ископаемых. Использование запасов полезных ископаемых в качестве налоговой базы, в отличие от более распространенных роялти, основанных на продажах/прибыли, будет по-прежнему вызывать озабоченность у операторов, учитывая потенциальный риск ответственности за налоговые платежи независимо от коммерческой жизнеспособности запасов в любой момент времени. Прогнозные объемы запасов могут меняться из-за рыночных условий проведения дополнительных разведывательных работ.

Тем не менее, Комитет государственных доходов считает, что принятие системы роялти будет представлять риск для Казначейства из-за отсутствия у них возможностей отслеживать и проверять реальную добычу горнорудных компаний. Они предпочитают полагаться на Комитет геологии и их подтверждения о погашении запасов, утверждая, что действующая система минимизирует потери при добыче и является стимулом к использованию современных технологий. Авансовые платежи по НДС выгодны для Казначейства, поскольку они предсказуемы, как в плановой экономике, но могут оказывать давление на компании в периоды снижения спроса. Необходимо тщательное моделирование для оценки потенциального воздействия перехода на роялти на сбор налогов, регулирования ставок роялти для компенсации возможных потерь доходов при одновременном создании стимулов для переработки полезных ископаемых и обеспечения того, чтобы реформа была нейтральной с налоговой точки зрения или отвечала целям правительства по увеличению доходов без угрозы конкурентоспособности отрасли.

Таким образом, налоговый режим Казахстана является сложным и запутанным для горнорудных компаний, особенно в отношении налога на добычу полезных ископаемых (НДС). Например, условия налогообложения балансовых и забалансовых запасов совершенно разные, хотя они могут добываться и перерабатываться вместе. Компаниям необходимо иметь утвержденные государственным органом оценки нормированных потерь запасов и вести их учет, фактические параметры которых зачастую очень трудно определить на практике, вследствие чего появляются коррупционные риски. В результате как минимум до января 2024 года в Казахстане будет две системы учета запасов - советский административный институт учета запасов Государственная комиссия по запасам (ГКЗ РК) и международный саморегулируемый KAZRC, входящий в семейство CRIRSCO.

Налоговый аудит горнорудного сектора - де-факто (нет данных)

Хотя Комитет геологии отвечает за утверждение запасов, рассчитанных по стандартам ГКЗ и определение потери запасов в процессе добычи, КГД проводит выездные проверки для оценки риска на основе сравнения данных (прошлые тенденции и отраслевые нормы) среди аналогичных типов налогоплательщиков. В центре внимания анализа находится производство концентрата на стадии экстракции. Аудит проводится при обнаружении каких-либо рисков. В КГД работает около 35

сотрудников, занимающихся вопросами недропользователей. Отсутствие бюджетного финансирования и высокая текучесть кадров подрывают институциональный потенциал КГД.

Поскольку инструкции для налогоплательщиков в горнорудном секторе не издаются, неопределенность в отношении того, какой налоговый режим применяется, вызывает неоднократные споры между налогоплательщиками и властями, что увеличивает контекст неопределенности в отношении того, как должны применяться положения. Сообщается, что проблемы возникают из-за рекомендаций, предоставляемых налогоплательщикам (которые иногда оказываются недостаточными для принятия дорогостоящих инвестиционных решений), а также из-за различий в толковании законодательных положений налоговыми органами.

Компании утверждают, что в случае спора между налогоплательщиком и налоговыми органами все пробелы и неясности налогового законодательства имеют тенденцию толковаться в пользу органа власти. Хотя большинство дел заканчивается судебными разбирательствами, в некоторых случаях конфликты были разрешены путем внесудебного урегулирования.

Возможности для усовершенствования в разделе «Налогообложение»

- ◇ Правительству необходимо рассмотреть возможность проведения анализа финансового моделирования для оценки осуществимости и желательности замены НДСПИ уплатой ренты на основе простого роялти. Переход к системе налогообложения компаний, основанной на их продажах полезных ископаемых, выведет Казахстан в один ряд с большинством других стран. Модель должна оценивать влияние потенциальной нестабильности бюджета, вызванной новым режимом, и регулировать ставки роялти, чтобы избежать потери доходов.
- ◇ Правительство могло бы использовать эту возможность, чтобы оценить необходимость внесения дальнейших изменений в налоговый режим добычи полезных ископаемых, чтобы сделать его более прогрессивным, на основе консультаций с представителями отрасли. Прежде чем рассматривать какие-либо дальнейшие изменения в налоговом законодательстве, необходим тщательный диагностический анализ. Будущее законодательство о налогообложении полезных ископаемых выиграет от более систематических и инклюзивных консультаций.
- ◇ Учитывая, как часто налоговый режим претерпевал изменения в недавнем прошлом, Правительству необходимо рассмотреть возможность повторного введения и(или) применения положений о налоговой стабилизации после пересмотра налогового механизма в контексте завершения перехода на систему сертификации запасов полезных ископаемых CRIRSCO. Инвестиции выше определенного порога (например, 400 млн долл. США) могут иметь право на стабилизацию некоторых налогов (но не других правовых положений) на определенный период времени. Учитывая историю частых и неожиданных изменений налогов в стране, этот вариант, вероятно, необходим для привлечения долгосрочных инвестиций.
- ◇ Правительству необходимо обеспечить, чтобы компетентные органы обладали достаточным административным и аудиторским потенциалом, соблюдая практику бухгалтерского учета и подотчетности, а также признанную на международном уровне практику прозрачности.
- ◇ КГД необходимо обеспечить дополнительное обучение сотрудников налоговой администрации по вопросам обеспечения соблюдения налогового режима, уклонения от

трансфертного ценообразования и проведения налоговых проверок по механизму уплаты ренты на основе роялти.

V.4 Распределение и управление доходами

На этом этапе цепочки создания стоимости («Распределение и управление доходами») оценка очень низкая, особенно в отношении эффективности де-юре. Несколько пунктов были оценены как «очень низкие» по обоим параметрам. Только эффективность в отношении прозрачности доходов от природных ресурсов находится в «низком» диапазоне.

Рисунок 12: 4-й этап цепочки создания стоимости - Показатели

	Показатели
Эффективность де-юре (1.00)	Правила распределения доходов (1.00)
	Правила налогово-бюджетной стабилизации (1.00)
Эффективность де-факто (2.00)	Соглашения о распределении доходов (нет данных)
	Налогово-бюджетная стабилизация (1.50)
	Прозрачность доходов от ресурсов (2.50)

Правила распределения доходов (1.00)

В Казахстане отсутствуют механизмы распределения доходов горнорудного сектора с местными властями. На практике распределение доходов происходит через обязательство по финансированию социального развития соответствующего региона и его инфраструктуры, которое выражается в процентах (как правило, 1–2% затрат на разведку/добычу или инвестиций), и такие суммы направляются в бюджет местного исполнительного органа (акимата) соответствующего региона. Это обязательство относится к контрактам на недропользование и потенциально может применяться к лицензиям на недропользование, если компания решит перевести свое право недропользования из контрактного режима в лицензионный режим.

Правила налогово-бюджетной стабилизации (1.00)

Институциональная архитектура управления доходами включает стратегически ориентированное Министерство национальной экономики (МНЭ) и ориентированное на реализацию Министерство финансов (МФ), которое контролирует НФРК, а Национальный Банк Казахстана (НБК) выступает в качестве доверительного управляющего и управляющего активами Национального фонда. На 1 января 2021 года активы Национального фонда составляли 58,7 млрд долл. США или около 34% ВВП.³⁹

Налогово-бюджетная стабилизация де-факто (1.50)

³⁹ Государственный департамент США (2021 г.).

Национальный фонд Республики Казахстан (НФРК) аккумулирует прямые налоги от нефтегазового сектора, которые обычно составляют более 50% всех доходов государственного бюджета. В НФРК полностью аккумулируется доля Республики Казахстан по соглашениям о разделе продукции - 99,3%, почти полностью - рентный налог на экспорт (98,2%), бонусы (46,8%), доходы от природопользователей по искам о возмещении вреда организациями нефтяного комплекса (91,0%), налог на сверхприбыль (86,6%), львиная доля налога на добычу полезных ископаемых (70,7%). Двойная задача Фонда состоит, с одной стороны, в сохранении этих средств для будущих поколений, а с другой - в поддержании необходимого уровня государственных расходов, в первую очередь социальных, в случае падения цен на нефть

В последние годы в казахстанской системе управления государственными финансами были проведены широкомасштабные реформы, направленные на усиление способности поддерживать стратегическое развитие страны. В конце 2021 года Парламент принял два новых налогово-бюджетных правила, которые будут реализованы в бюджете на 2023 год, с целью **обеспечения устойчивости и справедливости между поколениями, а также повышения антицикличности налогово-бюджетной политики**. Первое правило фокусируется на среднесрочном прогнозе бюджета и требует поддержки в виде более сильных институтов и прозрачности. Операционное налогово-бюджетное правило (в отношении роста расходов, либо в отношении ненефтяного сальдо) должно быть закреплено в составлении бюджета на несколько лет с коррекцией потенциальных отклонений от целевых показателей посредством регулярных обновлений бюджета.⁴⁰

Недавно введенное правило НФРК ограничивает годовое потребление доходов от нефти из Фонда «гарантированным трансфертом» примерно в 6 млрд долл. США. Нефтяные налоговые поступления в Казахстане низкие по международным стандартам. В долгосрочной перспективе жизнеспособность и устойчивость экономического роста потребуют большей диверсификации экономики.

Прозрачность доходов от ресурсов (2.50)

Одной из важнейших новаций Кодекса о недрах и недропользовании является принцип доступа к информации в сфере недропользования. Кодекс обеспечивает открытый и свободный доступ к информации об аукционах, решениях исполнительных органов, лицензиях и контрактах на недропользование, а также к геологической информации, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну недропользователей или сведений, относящихся к государственной тайне.⁴¹

Однако представители гражданского общества считают, что законодательство Казахстана плохо регулирует раскрытие информации в сфере недропользования, и жалуются на то, что статья 77 нового Кодекса о недрах и недропользовании, предписывающая раскрытие информации (см. ниже) еще не отрегулирована, в ней не определены конкретные механизмы реализации. Например, публикуется не вся информация, подлежащая раскрытию (договоры, бенефициарные владельцы и т.д.), не все компании предоставляют отчетность, а санкции за непредставление отчетов недропользователями незначительны.

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ (Статья 77 Кодекса о недрах и недропользовании):

1. Содержание выданной лицензии и заключенном контракте на недропользование; лицах и организациях, контролирующих недропользователя.
2. Общая сумма расходов, произведенных недропользователем по годам.

⁴⁰ МВФ (xxx).

⁴¹ White & Case (2018 г.).

3. Суммы, уплаченные за пользование земельными участками (арендные платежи) по годам.
4. Обеспечение ликвидации последствий операций по недропользованию, включая вид обеспечения (например, залог), сумму обеспечения, срок действия и наименование организации, выдавшей такое обеспечение.
5. Зарегистрированный залог права недропользования (доли в праве недропользования) с указанием даты регистрации, имени и места нахождения залогодержателя.
6. Сведения о переходе права недропользования (доли в праве), включая правовые основания и время, размер передаваемой доли, наименование и местонахождение приобретателя.
7. Доля внутристрановой ценности в товарах, работах и услугах, приобретенных недропользователем, если доля внутристрановой ценности предусмотрена контрактом или лицензией.
8. Сумма расходов на обучение казахстанских специалистов, научно-исследовательские, научно-технические, опытно-конструкторские работы на территории Казахстана, на социально-экономическое развитие региона и развитие его инфраструктуры, социально-экономическую поддержку местного населения, произведенных недропользователем, если указанные расходы являются обязательствами недропользователя.

Бенефициарное владение. Важным требованием, установленным Кодексом о недрах и недропользовании, является раскрытие информации о юридических и физических лицах, а также государствах и международных организациях, прямо или косвенно контролирующих недропользователя (п. 3 ст. 195).⁴²

Казахстан начал внедрять Инициативу прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) в 2005 году и стал соответствовать требованиям в 2013 году. В 2017 году Казахстан прошел еще один процесс валидации. 13–14 февраля 2018 года Международное Правление ИПДО пришло к решению, что Казахстан добился значительного прогресса во внедрении ИПДО, с рядом рекомендаций по улучшению ее дальнейшего внедрения.⁴³

Кодекс о недрах и недропользовании требует от лиц, осуществляющих разведку и добычу твердых полезных ископаемых (не общераспространенных полезных ископаемых), представлять в компетентный орган отчеты, предусмотренные Стандартом ИПДО, подтвержденные аудитором в соответствии с Законом Республики Казахстан «Об аудиторской деятельности». Совместные усилия в рамках ИПДО включают повышение прозрачности Национального фонда Республики Казахстан, суверенного фонда благосостояния, который получает большую часть своих доходов от добывающего сектора.⁴⁴

Возможности для усовершенствования в разделе «Распределение и управление доходами»

- ◇ Необходимо уделить внимание внедрению механизмов распределения доходов от добычи полезных ископаемых в интересах населения, подвергнувшихся воздействию, чтобы компенсировать им негативные последствия добычи, такие как загрязнение окружающей среды, потеря традиционных источников средств к существованию и более высокая стоимость повседневных неторгуемых услуг.

⁴² White & Case (2018 г.).

⁴³ ИПДО (2017 г.).

⁴⁴ ИПДО (2016 г.).

- ◇ Регулирование раскрытия информации в горнорудном секторе должно быть четко определено и строго соблюдаться.

V.5 Воздействие на местном уровне

В этом разделе рассматриваются правила и политика, а также их применение в отношении воздействия добычи полезных ископаемых на местном уровне в Республике Казахстан. У него «высокие» оценки как де-юре, так и де-факто, с «очень низкой» оценкой «КСО и социальные вопросы» в результате практического отсутствия правил. Общие показатели эффективности де-факто немного выше, с высокими показателями «Развития местных поставщиков» и «Занятости».

Рисунок 13: 5-й этап цепочки создания стоимости - Показатели

	Показатели
Эффективность де-юре (2.42)	Правила местного содержания (2.20)
	Политика в области занятости (3.10)
	Правила вовлечения общественности (3.38)
	КСО и социальные вопросы - правила (1.00)
Эффективность де-факто (2.62)	Развитие местных поставщиков (2.69)
	Занятость (3.24)
	Вовлечение общественности (2.29)
	КСО и социальные вопросы (2.28)

Правила местного содержания (2.20)

Продвижение приобретения местных товаров, работ и услуг недропользователем является одной из ключевых задач Правительства Республики Казахстан. С 2010 года, когда было введено понятие местного содержания, требования и ответственность за их несоблюдение становились все более жесткими. Хотя в настоящее время не существует отдельной стратегии по продвижению местного предложения товаров и услуг, этот вопрос рассматривается практически в любом крупном программном документе (стратегии, национальном плане и т. д.).

Кодекс о недрах и недропользовании выступает в качестве основного механизма регулирования местного содержания в горнорудном секторе Казахстана и включает комплексные требования, которые должны быть включены в торги и лицензирование, связанные с наймом, закупкой товаров и услуг и передачей технологий. Согласно Кодексу, все держатели лицензий на добычу полезных ископаемых (и все недропользователи по контрактам на недропользование) обязаны поддерживать местные поставки и трудоустройство граждан Казахстана. Сюда входит требование закупать местные работы и услуги (не менее 50% от общего объема закупок), обеспечивать не менее 50% рабочих мест казахстанцам и финансировать их обучение (не менее 1% производственных затрат, понесенных недропользователем годом ранее), а также НИОКР. Предпочтение отдается

казахстанским производителям, если их цены находятся в пределах 20% от цены зарубежного предложения.⁴⁵

15 ноября 2016 года Правительство Казахстана утвердило «дорожную карту» по приведению национального законодательства в соответствие с обязательствами Казахстана по членству во Всемирной торговой организации (ВТО). Дорожная карта предусматривает внесение изменений в нормативные акты, касающиеся национального содержания в товарах, работах и услугах, приобретаемых недропользователями в Казахстане. С 1 января 2021 года требования по доле казахстанского содержания в работах и услугах не должны превышать 50%.

Местное содержание по-прежнему остается одним из обязательств недропользователей, которому государство уделяет наибольшее внимание. МИИР через свой Комитет индустриального развития, среди прочего, отвечает за продвижение местного содержания. Хотя Комитет не занимается исключительно горнорудным сектором, он является ключевым органом по продвижению местного содержания. Недропользователи ежегодно отчитываются перед МИИР о закупленных товарах, работах и услугах и уровне казахстанского содержания в них, и эта информация в дальнейшем используется МИИР для формирования отчетов Правительства.

Для владельцев лицензий на твердые полезные ископаемые штраф за нарушение обязательств по реализации минимального казахстанского содержания в работах и услугах соответствует 30% «от стоимости работ и услуг, относящихся к неисполненному объему обязательств», а по финансированию обучения казахстанского персонала и НИОКР равен общей сумме невыполненного обязательства.⁴⁶ В прошлом невыполнение обязательств по местному содержанию использовалось правительством для одностороннего расторжения контрактов на недропользование как в горнорудной, так и нефтегазовой отраслях.

Для регулирования закупок Казахстан использует электронную систему закупок. Все товары, работы и услуги для проведения операций по недропользованию должны приобретаться посредством обязательного использования системы онлайн-закупок (Постановление Правительства №133 от 2013 г., ст. 6.4). Электронная система закупок производит отбор компаний, желающих участвовать в процессе закупок. Кроме того, существует запрет на закупки между поставщиками и потребителями при наличии конфликта интересов.

Развитие местных поставщиков (2.69)

Хотя Казахстан взял на себя обязательство отменить некоторые требования по местному содержанию после 2021 года в контексте присоединения страны к ВТО, Кодекс о недрах и недропользовании подтвердил некоторые правила, применимые к горнорудному сектору. Согласно отчету ИПДО за 2017 год, из общего объема товаров, работ и услуг, закупленных недропользователями, проведена сверка на сумму 713,8 млрд тенге, с долей казахстанского содержания 55,1% (393,4 млрд тенге).⁴⁷ В настоящее время Правительство готовит список товаров, которые должны быть приобретены исключительно у местных производителей, и планирует ужесточить санкции за несоблюдение, включая отзыв лицензии.

Однако некоторые геологоразведочные компании-юниоры утверждают, что у местных подрядчиков часто есть квалифицированный персонал, но нет современного оборудования, в основном из-за ограниченного доступа к финансированию, как для геологоразведочных компаний, так и для подрядчиков. Фондовый рынок в Казахстане в основном закрыт для геологоразведочных компаний,

⁴⁵ КЦУИ (2020 г.).

⁴⁶ КЦУИ (2020 г.).

⁴⁷ ИПДО (2017 г.).

которым приходится обращаться к частным инвесторам за внешним финансированием или использовать собственные средства. Как только проект достигает стадии технико-экономического обоснования, становится возможным попытаться получить доступ к банковским кредитам, как в местных, так и в иностранных банках.

Для горнорудных компаний местное содержание достигается в основном за счет горюче-смазочных материалов, спецодежды, нестандартного оборудования, металлоконструкций и т. д. Большая часть современного горно-шахтного оборудования и запасных частей в стране не производится, а взрывчатые материалы (в основном селитра) закупаются в соседних странах. Однако некоторые компании утверждают, что правила негибкие и часто усложняют доступ к зарубежным технологиям.

Что касается развития поставщиков, большинство крупных горнорудных компаний регулярно заключают соглашения или меморандумы о взаимопонимании либо с местными властями, либо с региональными ассоциациями местных поставщиков, в которых они соглашаются поставлять/покупать товары, произведенные в непосредственной близости от их месторождений, или заключать какие-либо соглашения о покупке продукции. В некоторых случаях крупные горнорудные компании заключали договоры на финансирование создания местных производственных предприятий (например, по производству спецодежды). Однако такая практика в основном носит разовый характер, и иногда такие соглашения заключаются под давлением/из-за жалоб со стороны производителей и действительно приводят к систематическому росту числа местных поставщиков.

Недавно было введено добровольное соглашение между недропользователями, МИИР и Национальной палатой предпринимателей «Атамекен» по стимулированию предпринимательства в отрасли. Целью этого соглашения является поддержка местных производителей, хотя пока неясно, что на самом деле означает такое соглашение. Оно не дает никаких преференций недропользователям и, учитывая его добровольный характер, неясно, как это будет стимулировать местное предложение.

С другой стороны, в соответствии с обновленным законом о промышленной политике Правительство хочет подтолкнуть горнорудные компании к интеграции в переработку полезных ископаемых или к тому, чтобы они продавали часть своего минерального сырья со скидкой на внутреннем рынке, чтобы стимулировать переработку. Однако нет ясности в том, как Правительство намерено реализовать эти планы, не оказав негативного воздействия на инвестиционный климат в горнорудном секторе.

Политика в области занятости (3.10)

Политика страны в области занятости отражена в различных законах и постановлениях. Основным из них является Трудовой кодекс, который регулирует трудовые отношения между работодателями и работниками в Казахстане и, как правило, ориентирован на работников и предусматривает ограниченные основания для расторжения трудового договора. Трудовые отношения возникают путем заключения трудового договора.

Трудовой кодекс и Закон о профессиональных союзах № 211-V от 27 июня 2014 г. разрешают работникам создавать профсоюзы по инициативе группы не менее десяти человек, объединенных общими профессиональными и производственными интересами. Местные профсоюзы, созданные на одном или нескольких предприятиях, могут создавать профсоюзные объединения. Профсоюзы и профсоюзные объединения представляют работников и осуществляют общественный контроль над соблюдением прав и законных интересов своих членов. Как правило, профсоюзы наделены значительными правами для выполнения своих функций общественного контроля, и работодатели не могут препятствовать этой их функции.

Казахстанские юридические лица могут финансировать и нанимать иностранных работников в соответствии с правилами, применимыми к иностранной рабочей силе. Большинство категорий иностранной рабочей силы должны получить действующее разрешение на работу в Казахстане, и их трудоустройство должно осуществляться в пределах, предусмотренных в требованиях к местному персоналу недропользователей. Разрешения на работу выдаются в соответствии с годовыми квотами, установленными Правительством для различных областей и городов Казахстана.

Недропользователи обязаны соблюдать внутренние требования по казахстанскому содержанию в отношении своего персонала. Кроме того, Кодекс о недрах и недропользовании требует, чтобы горнорудные компании предусматривали обучение казахстанцев, в том числе своих сотрудников. Это может быть сделано либо с помощью тренингов, предоставляемых работодателем, либо с привлечением аутсорсинга. Кроме того, существует общее требование ко всем работодателям проводить обучение работников по охране труда и технике безопасности.

Законодательством Казахстана предусмотрено ограничение на количество иностранных работников, которые могут быть наняты казахстанским работодателем/местной принимающей организацией (так называемое «требование о соотношении»). В настоящее время общая численность иностранных работников казахстанского работодателя не должна превышать 30% от общей численности 1-й и 2-й категорий (руководители и заместители руководителей компаний; руководители бизнес-подразделений/департаментов) и 10% от общего числа работников 3-й и 4-й категорий (специалисты и квалифицированные рабочие соответственно).

Казахстан является участником Конвенции ООН о правах ребенка 1994 года, которая защищает детей от экономической эксплуатации и от любой работы, которая может поставить под угрозу их здоровье, помешать их образованию или нанести вред их здоровью и физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию. Одним из принципов Трудового кодекса Казахстана является запрет дискриминации в сфере труда, принудительного труда и наихудших форм детского труда. В то же время Гражданский кодекс Республики Казахстан разрешает несовершеннолетним работать с 14 лет.

Правительство на протяжении многих лет сотрудничает с различными международными институтами, включая структуру «ООН-женщины», по вопросам защиты прав женщин и искоренению дискриминации. Конституция Казахстана предусматривает, что никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по признаку происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых других обстоятельств, в том числе в отношении права на равную оплату. Казахстан ратифицировал ряд международных конвенций, направленных на устранение гендерной дискриминации в сфере труда, и существует ряд законодательных актов, направленных на решение этого вопроса.

В 2006 году была создана и по настоящее время функционирует Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан. Одной из задач Комиссии является содействие достижению равных возможностей женщин и мужчин в экономической сфере, дальнейшему развитию предпринимательства среди женщин, повышению конкурентоспособности женщин на рынке труда. Трудовой кодекс Казахстана отражает тот же запрет на дискриминацию по признаку пола, предусматривая, что работник имеет право на равную оплату труда без какой-либо дискриминации, что отражается обязательством работодателя обеспечивать равную оплату равного труда.

Министерство труда и социальной защиты населения является органом, ответственным за обеспечение соблюдения требований трудового законодательства. В Министерстве есть территориальные управления и инспекции труда, которые отвечают за мониторинг и контроль над соблюдением трудового законодательства.

Занятость де-факто (3.24)

Относительно возможностей трудоустройства для женщин мнения компаний и респондентов из гражданского общества расходятся. Последние отмечают наличие условного деления на так называемые «мужские» и «женские» профессии, с некоторыми «запрещенными профессиями», многие из которых связаны с горнорудным сектором. Они считают, что «мужские» профессии оплачиваются значительно выше, и что правила, запрещающие привлечение женщин к некоторым видам работ, должны быть пересмотрены с учетом современных тенденций.

Обеспечение профессионального обучения является ключевым приоритетом для большинства горнорудных компаний. Население, проживающее вблизи добывающих предприятий, имеет тенденцию пользоваться услугами учебных заведений, в которых они обучаются по востребованным на этих предприятиях специальностям с целью дальнейшего трудоустройства.

Правила вовлечения местной общественности (3.38)

Несколько нормативно-правовых актов регулируют вовлечение общественности в горнорудном секторе, в том числе Экологический кодекс и экологические нормы, в соответствии с которыми определяются порядок и подробные требования для проведения консультаций с населением. Взаимодействие с общественностью осуществляется посредством общественных слушаний, порядок проведения которых установлен Правилами проведения общественных слушаний.

Кодекс о недрах и недропользовании требует создания условий, необходимых для обеспечения участия заинтересованной общественности и местных исполнительных органов и территориальных природоохранных органов на всех этапах ОВОС. Перед подачей заявки на получение согласования в природоохранные органы недропользователи должны провести общественные слушания. Они предварительно информируют сообщество, в котором планируется осуществлять деятельность по недропользованию, о дате, времени и месте проведения предстоящих общественных слушаний, а также порядке доступа заинтересованных лиц к материалам, связанным с ОВОС проекта. Нет четкого требования предоставлять информацию общественности в доступном и понятном формате. Все документы, связанные со слушанием, предоставляются субъектом, инициировавшим общественные слушания, в электронном виде органам местного самоуправления, которые, в свою очередь, обязаны опубликовать их на своих веб-сайтах.

Порядок проведения общественных слушаний предусматривает составление протокола слушаний, в который включаются замечания и возражения, высказанные общественностью в ходе слушания. Протокол составляется в письменной форме и публикуется на сайте местного исполнительного органа. Существует также требование сделать полную запись встречи, которая также должна быть доступна в Интернете. В ходе скрининга и определения объема ОВОС компетентный орган собирает, рассматривает и принимает во внимание комментарии и предложения заинтересованных органов и общественности. Если в ходе повторных общественных слушаний замечания и предложения не будут сняты, а инициатор не согласен с ними, дело будет рассматриваться экспертной комиссией, в состав которой войдут один представитель Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан и одна из аккредитованных некоммерческих организаций, помимо представителей общественности и органов государственной власти.⁴⁸

С точки зрения Кодекса о недрах и недропользовании не существует определенного обязательства учитывать результаты консультаций при проектировании и эксплуатации рудника. Инструкция о составлении планов ликвидации требует только учета общественного мнения при формулировании задач ликвидации. Кроме того, требование проведения консультаций с местным населением в

⁴⁸ GRATA International (2021 г.).

целом не отражено в Кодексе о недрах и недропользовании, который не требует проведения консультаций во всех случаях.

Недропользователи, ходатайствующие о сохранении статуса в отношении принадлежащих им участков добычи, обязаны оказывать поддержку работникам, занятым работами на участках добычи, в том числе путем перевода на другую работу (другой участок работы), организации обучения для освоения новых специальностей (профессий) и повышения квалификации. В случае обращения недропользователя за инвестиционными преференциями по соглашению о переработке твердых полезных ископаемых, он принимает на себя, в том числе, обязательство по созданию и сохранению рабочих мест для граждан Республики Казахстан на объектах добычи и (или) переработки.⁴⁹

Вовлечение местной общественности - де-факто (2.29)

Большинство компаний согласны с тем, что процедуры проведения общественных слушаний под руководством местных органов власти понятны и хорошо отрегулированы, но утверждают, что органы местного управления часто не имеют возможности их проводить, что затягивает процесс согласования. Они отмечают, что использование водных ресурсов – это часто повторяющаяся проблема, обсуждаемая на общественных слушаниях.

Гражданское общество сообщает, что местное население жалуется на то, что компании недостаточно освещают, когда должны состояться общественные слушания, назначают общественные слушания в рабочее время и игнорируют их точку зрения. Женщины присутствуют на общественных слушаниях, но не как представители женских групп, отстаивающих интересы женщин и/или детей. Предоставляемая информация часто бывает неполной и в сложной для понимания форме, а записи слушаний не всегда доступны. Они также отмечают, что в законодательстве не затронут вопрос требований к финансированию старых рудников.

КСО и социальные вопросы - де-юре (1.00)

Как правило, к компаниям, занимающимся разведкой и добычей полезных ископаемых, не применяются обязательные требования корпоративной социальной ответственности (КСО). Однако, согласно Кодексу о недрах и недропользовании, если запрашиваемый для разведки или добычи участок расположен полностью или частично на расстоянии 1000 метров от населенных пунктов и прилегающих территорий, то заявитель обязан заключить с местными исполнительными и представительными органами Соглашение о развитии местной инфраструктуры для разработки социально-экономических мер поддержки затронутого населения.

Законодательством Казахстана прямо не предусмотрено, какие меры поддержки должны быть предметом такого соглашения, но подразумевается, что финансовые отчисления в бюджет местного регионального органа будут направлены на социально-экономическое развитие региона, в том числе переселение или инвестиции в социальную инфраструктуру, трудоустройство местного населения и т. д. В Казахстане нет особо охраняемых сообществ, таких как аборигены или коренные народы.

КСО и социальные вопросы - де-факто (2.28)

⁴⁹ GRATA International (2021 г.).

Несмотря на то, что Кодекс о недрах и недропользовании предусматривает заключение соглашений о социальной поддержке населения при ведении горных или геологоразведочных работ вблизи населенных пунктов, процедура не отлажена. Социальные обязательства, связанные с развитием деятельности по недропользованию, являются основной частью корпоративной социальной ответственности компаний. Стандартной или типовой формы соглашения не существует, и основное внимание уделяется обеспечению социальной инфраструктуры с упором на обслуживание населения, особенно в моногородах.

Расходование социальных отчислений акиматам по контрактам на недропользование и различным меморандумам с недропользователями, как правило, осуществляется непрозрачно, без согласования с гражданским обществом. Акиматы могут тратить деньги произвольно, без объективных рекомендаций, на удовлетворение неотложных нужд без подотчетности затронутым сообществам, которые не видят результатов этих отчислений. В основном размер социальных выплат определяется акиматами в зависимости от неотложных нужд. Это означает, что на практике с недропользователя могут потребовать любую сумму, что создает дополнительные коррупционные риски.

Гражданское общество выражает сожаление, что в законодательстве о недропользовании не прописаны обязательства недропользователей по местному социальному и инфраструктурному развитию. Соглашения заключаются между компанией и акиматом, и местное население не всегда участвует в подготовке таких соглашений и часто узнает о них постфактум. Вопросы рабочих мест и воздействия на окружающую среду являются приоритетными, но превалирует точка зрения горнорудной компании, часто без учета мнения независимых экспертов. Вопросы женщин и гендерного равенства не рассматриваются.

На практике взносы КСО делают в основном крупные горнорудные компании, котирующиеся на зарубежных фондовых биржах. Горнорудные компании, работающие по контракту на недропользование, часто должны вносить платежи на цели развития и содержания инфраструктуры местного значения и реализацию проектов в соответствии с программами социально-экономического развития акиматов. Платеж (обычно в процентах от прибыли, полученной от реализации полезных ископаемых) распределяется между сельскими, районными и областными фондами и бюджетами.

В большинстве своем компании передают все объекты социальной инфраструктуры на баланс органов местного самоуправления и добиваются влияния за счет создания объектов социальной инфраструктуры в рамках своих усилий по КСО. Однако процедуры заключения Соглашения о развитии местной инфраструктуры и распределения местным исполнительным органом средств, полученных по Соглашению о развитии местной инфраструктуры, не прозрачны, и некоторые компании утверждают, что отчисления от недропользователей на социально-экономическое развитие регионов не используются по назначению.

Возможности для усовершенствования в разделе «Воздействие на местном уровне»

- ◇ Сильные государственные программы развития местных поставщиков, разработанные и созданные в партнерстве с отраслью, необходимы для повышения потенциала местных поставщиков.
- ◇ Правительству необходимо серьезно рассмотреть вопрос о введении Оценки социального воздействия (ОСВ) для горнорудного сектора, включающей систематическое изучение вероятного воздействия любых запланированных работ по разведке, развитию проектов или добыче ресурсов на окружающие сообщества.

- ◇ Правительству необходимо более тесно увязывать ресурсы, выделяемые на НИОКР и программы обучения, предоставляемые горнорудными компаниями в соответствии с Кодексом о недрах и недропользовании, с требованиями отрасли в отношении местного содержания и занятости. Для повышения эффективности практики необходимы повышенные меры прозрачности в отношении того, как используются эти взносы.
- ◇ Ожидания сообществ, на которые влияет горнорудный сектор, и основные рамки международной политики теперь требуют гораздо большего, чем разовые консультации с сообществами до разработки месторождения – постоянные консультации и вовлечение сообщества на протяжении всего срока реализации горнорудного проекта. Одним из способов обеспечения постоянного вовлечения сообщества, управления комплексными воздействиями и стимулирования долговременной пользы, связанных с проектом добычи полезных ископаемых, является использование Соглашений о развитии местной инфраструктуры. Правительство должно регулировать и систематически обеспечивать подписание СРМИ о социальной поддержке населения, на которое влияет деятельность по недропользованию, чтобы их подготовка и реализация проходили прозрачно и с участием затронутых сообществ.
- ◇ МФ или МНЭ необходимо рассмотреть вопрос о создании руководящих принципов и механизмов контроля над использованием социальных отчислений акиматам по контрактам на недропользование. Эти отчисления также должны быть отражены в национальном отчете ИПДО.

VI. Приоритеты заинтересованных сторон

В Разделах IV и V каждая тема и каждый показатель рассмотрены в равной степени. Используя плоский список недостатков, в анализе не учитывается важный аспект: некоторые проблемы важнее других. Они либо оказывают большее влияние (положительное или отрицательное) на функционирование горнорудного сектора, либо воспринимаются как неотъемлемые сферы, нуждающиеся в реформировании. Анализ приоритетов заинтересованных сторон в этом разделе является первым шагом к определению тем, которые следует считать приоритетными с точки зрения трех основных групп заинтересованных сторон в горнорудном секторе: правительства, промышленности и гражданского общества.

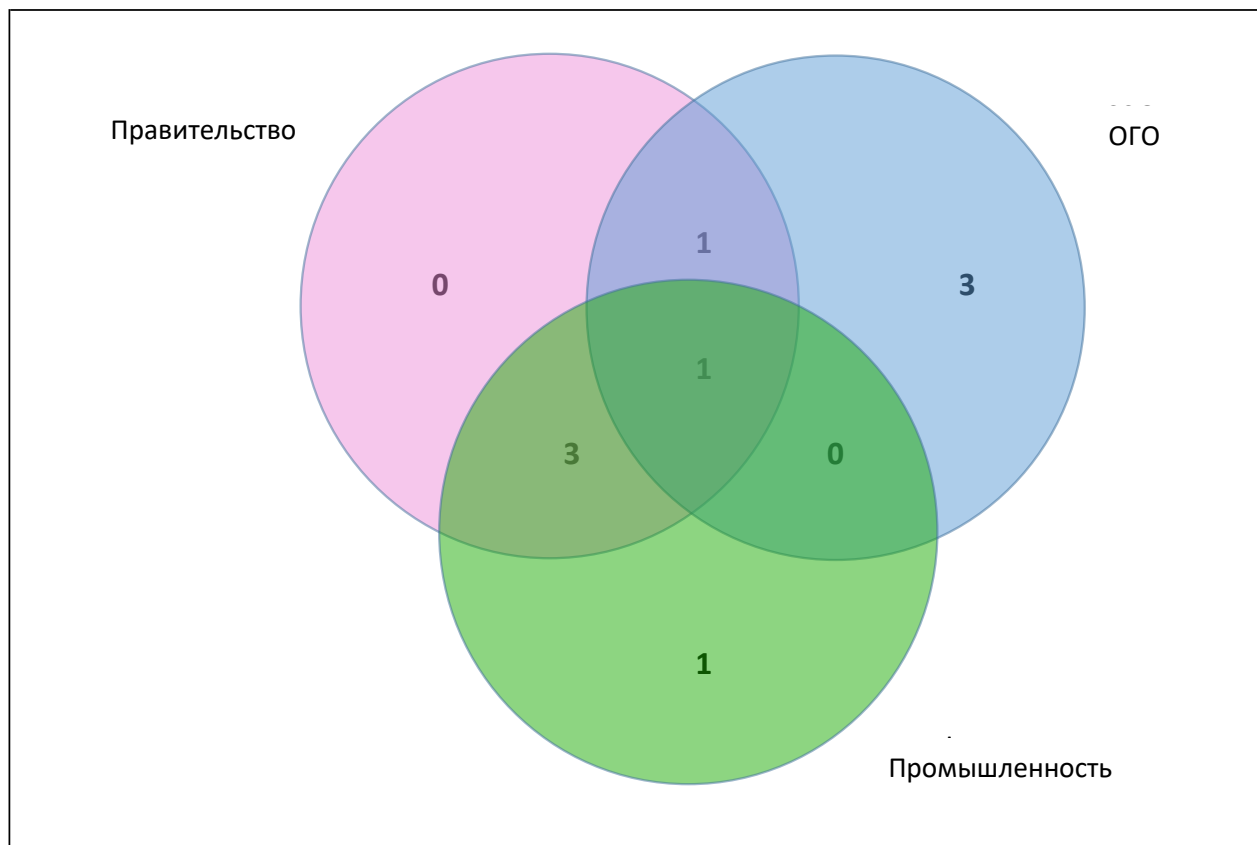
На этапе интервью ДГС всех респондентов попросили определить их основные приоритеты для данного сектора. В частности, они получили шаблон голосования, представленный в [Приложении V](#), и каждый респондент выбрал темы, оцениваемые в ДГС, которые он считал наиболее важными. По каждой теме респонденты присвоили в общей сложности 100 голосов, распределенных между показателями, которые, по их мнению, были приоритетными и требовали особого внимания. Приоритетные области были определены как области, в которых реформы, скорее всего, значительно улучшат управление сектором с целью увеличения его вклада в общее устойчивое развитие. Следует учитывать, что по определению каждое приоритетное направление является показателем в структуре ДГС.

Голоса заинтересованных сторон были стандартизированы до 100 на одного респондента, что придавало каждому респонденту равный вес. Затем ответы были объединены для каждой группы заинтересованных сторон. В следующей таблице показаны десять основных приоритетов для каждого сектора (рис. 14). В таблице также указаны баллы по каждой приоритетной теме.

Рисунок 14: Десять основных приоритетов заинтересованных сторон

Тема	Голоса (%)	Голоса (кумулятивный %)	Баллы	
			Де-юре	Де-факто
Правительство				
Сбор и хранение геологической информации	25%	25%		2.46
Внутриправительственная координация	20%	45%	2.47	
Местное содержание/развитие местных поставщиков	15%	60%	2.20	2.69
Законодательство и процессы в области горнорудной деятельности	10%	70%	3.10	
КСО и социальные вопросы	10%	80%	1.00	2.28
Отраслевая политика	5%	85%	2.50	
Отраслевой диалог	5%	90%	2.59	
Распределение лицензий	5%	95%	1.58	3.12
Промышленность				
Налоговая политика и инструменты	13%	13%	2.82	
Сбор и хранение геологической информации	10%	23%		2.46
Законодательство и процессы в области горнорудной деятельности	9%	32%	3.10	
Внутриправительственная координация	9%	41%	2.47	
Местное содержание/развитие местных поставщиков	8%	48%	2.20	2.69
Управление воздействием на окружающую среду	7%	55%	2.41	2.67
Отраслевая политика	7%	62%	2.50	
Отраслевой диалог	7%	69%	2.59	
Гражданское общество				
Вовлечение общественности	20%	20%	3.38	2.29
КСО и социальные вопросы	20%	40%	1.00	2.28
Прозрачность доходов от ресурсов	15%	55%		2.50
Управление воздействием на окружающую среду	12%	67%	2.41	2.67
Местное содержание/развитие местных поставщиков	8%	75%	2.20	2.69
Занятость	7%	82%	3.10	3.24
Управление социальным воздействием	3%	85%		2.71
Отраслевая политика	2%	87%	2.50	

Рисунок 15: Общие приоритеты заинтересованных сторон



VII. Сильные стороны, вызовы и программа реформирования

Данный раздел является заключительным разделом отчета. В нем отмечаются сильные стороны, т.е. сферы, где правила соответствуют передовой международной практике и где имеются компетентные и эффективные институты. Затем в нем описываются основные средне- и долгосрочные вызовы, а в заключение предлагается ряд необходимых улучшений, которые могут быть включены в программу реформирования горнорудного сектора, предусматривающую, во-первых, совершенствование политики, а во-вторых, повышение институциональной эффективности и оптимизацию управления.

VII.1 Сильные стороны

Казахстан обладает богатыми минеральными ресурсами, но его геологический потенциал не полностью изучен с использованием современных технологий. Доказанные геологические запасы страны, географическая протяженность и низкая плотность населения увеличивают шансы найти крупные месторождения мирового класса, на которых могут быть построены прибыльные рудники. В Казахстане имеется развитая горнодобывающая промышленность. В настоящее время страна является ведущим мировым производителем урана, хромита, угля, железа и стали, меди и цинка. При надлежащем изучении доказанные геологические запасы страны, географическая протяженность и низкая плотность населения увеличивают шансы найти крупные месторождения мирового класса, на которых могут быть построены прибыльные рудники.

Горнорудный сектор является важным фактором развития экономики Казахстана. В 2021 году доля сектора в ВВП составляла 17%, а в экспорте - 16%. На горнорудных и металлургических предприятиях занято более 273 тысячи человек. Правительство определило конкурентоспособность своей горнодобывающей промышленности в качестве национального приоритета. Ключевые элементы политики в горнорудном секторе страны включают содействие открытию новых месторождений важнейших минеральных ресурсов, повышение производительности и совершенствование охраны окружающей среды, а также увеличение доли продукции с более высокой добавленной стоимостью.

Высокая концентрация в горнорудной отрасли, в которой действуют несколько государственных предприятий и крупных предприятий, связанных с государством, сдерживает рост сектора, что препятствует разработке значительного количества новых проектов, инициированных при более широком участии частного сектора. Большинство действующих в настоящее время шахт были открыты в советское время, а в некоторых из них по-прежнему используются технологии и методы управления, относящиеся к этому периоду. Несмотря на дешевую электроэнергию, низкие затраты на рабочую силу и достаточно развитую инфраструктуру, отрасль утратила конкурентоспособность из-за истощения высококачественных запасов, высоких уровней выбросов углекислого газа, ненадлежащей разведки месторождений полезных ископаемых и недостаточных инвестиций.

Кодекс «О недрах и недропользовании» 2018 года направлен на создание благоприятной правовой и институциональной основы для успешного развития горнорудной отрасли. Новый кодекс направлен на создание равных условий и усиление конкуренции посредством предоставления прав на добычу полезных ископаемых по принципу «первым пришел - первым получил», в соответствии с которым лицензии на недропользование выдаются первому квалифицированному заявителю. Был достигнут значительный прогресс: с момента утверждения нового кодекса было выдано более 1 900 новых лицензий, что принесло новые инвестиции в разработку новых месторождений небольшими компаниями, которые могли бы создать надежный инвестиционный поток на следующие 5-10 лет. Это свидетельствует о том, что правовая реформа работает и превратит Казахстан в предпочтительную юрисдикцию для международных инвесторов.

Несмотря на первые успехи кодекса о недрах в Казахстане по-прежнему отсутствует ясность в отношении целей и стратегии правительства в этом секторе, кроме того, потенциал ключевых институтов недостаточен для развития сектора. Отсутствие координации между МИИР и МЭПР (бывшее МГЭПР) в вопросах управления сектором, а также нестабильность в руководстве МИИР привели к задержке с открытием всей страны для недропользования и значительному снижению воздействия реформ. Реализации Кодекса «О недрах и недропользовании» также мешают частые изменения в высшем руководстве, отсутствие замены для уволившихся опытных сотрудников Департамента недропользования МИИР, отсутствие вспомогательных систем управления современными цифровыми базами данных лицензирования недропользования и геологической информации, сокращение возможностей в связи со стагнацией в секторе и бюджетные ограничения.

VII.2 Вызовы

Казахстану необходимо наращивать минерально-сырьевую базу. Рост запасов полезных ископаемых сдерживается отсутствием прозрачности в распределении лицензий и возможностью связанных сторон получать выгоды от бюрократической и неэффективной системы выделения площадей для недропользования через Программу управления Государственным фондом недр (ПУГФН) и программу индустриально-инновационного развития. Правительство выделило значительные средства на создание цифровой базы данных для свободного распространения геологической информации Казахстана среди инвесторов, но эта задача несколько раз откладывалась и не была надлежащим образом завершена, кроме того, она воспринималась как

угроза теми государственными чиновниками, которые предпочитают сохранить предыдущую систему.

Необходимо в срочном порядке провести три важные реформы, объявленные Президентом, для привлечения дополнительных частных инвестиций в разведку. Ими являются: (i) создание современной Национальной геологической службы для обеспечения всесторонней научной поддержки и предоставления инвесторам открытого доступа к геологическим данным; (ii) распространение принципа «первый пришел - первый получил» выдачи лицензий на недропользование на всю страну посредством ясных цифровых процедур и открытого доступа к геологическим данным и соответствующей информации о недропользовании; и (iii) завершение перехода к международно-признанной системе сертификации запасов полезных ископаемых CRIRSCO.

Необходимо переломить тенденцию к снижению производительности в секторе. Искаженная бизнес-среда, склоняющаяся в пользу нескольких государственных предприятий, крупных предприятий, связанных с государством, и отраслевых предприятий, была причиной медленного роста и замедления технологической модернизации. Новые инвесторы были вынуждены конкурировать на неравных условиях из-за пробелов в законодательстве и неравного применения правил, которые предусматривают предоставление преференциального режима действующим и государственным геологоразведочным и горнорудным компаниям. Для существенного повышения производительности требуется большая открытость торговли и иностранные инвестиции, передача современных технологий, достаточный человеческий капитал и инфраструктура, доступ к финансированию, применение рыночных механизмов распределения ресурсов и эффективные регулирующие институты.

Институциональная организация горнорудного сектора пострадала от плохо спланированных реформ. Ключевые госорганы имеют четко определенные функции и обязанности, но институциональная фрагментация и отсутствие согласованности в политике между МЭПР (ранее МЭГПР) и МИИР в течение 2019-2022 годов блокировали реализацию в целом благоприятного законодательства. На практике возложение на природоохранный орган функции за восполнение запасов полезных ископаемых и проведение поисково-разведочных работ, финансируемых государством, создает серьезный конфликт интересов и направляет деньги налогоплательщиков на высокорисковые инвестиции. В большинстве горнорудных структур госуправления геологоразведочные и горнодобывающие сектора переподчинены единому промышленному или отраслевому уполномоченному органу.

В целях реализации планов правительства необходимо укрепить отраслевые регулирующие институты. Для этого требуются более надежные и хорошо оснащенные институты, менее ориентированные на процессы и обладающие большей оперативностью, прозрачностью и подотчетностью, с тем чтобы достичь уровня эффективности, близкого к уровню эффективности горнодобывающей промышленности Австралии и Канады. Центральным элементом этого процесса являются четкие процедуры и цифровизация, создание во всех соответствующих учреждениях интегрированных систем управления данными, легко доступных для инвесторов и общественности. Еще одним приоритетом является решение проблем, связанных с коррупцией.

Налоговый режим, применяемый в горнорудном секторе, меняется слишком часто и применяется непоследовательно. Налоговый режим для горнорудных компаний является сложным, непрозрачным и запутанным, и для содействия соблюдению и увеличению собираемости доходов от недропользования необходима оптимизация налогового администрирования. Ключевым вызовом является переход от налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на удельный размер роялти к стоимости полезных ископаемых, проданных до передела. Использование запасов полезных ископаемых в качестве базы налогообложения, в отличие от более распространенных роялти, основанных на продажах/прибыли, является постоянной проблемой для инвесторов.

Местное содержание остается одним из обязательств недропользователей, соблюдению которого государство уделяет наибольшее внимание. Однако производственная база страны невелика и несовершенна, что сдерживает усилия по увеличению местного содержания в горнодобывающей промышленности. Кроме того, негибкое применение правил, касающихся местного содержания, затрудняет доступ горнорудных компаний к иностранным технологиям. Передовая международная практика предусматривает развитие поставщиков и кластеров МСП, подкрепленное технологическими и инновационными стартап-программами, предназначенными для развития сферы услуг, которая может стать конкурентоспособной и обслуживать не только местные рудники, но и конкурировать на международном уровне.

Нормативно-правовая база в отношении социальной защиты местного населения, подвергающегося воздействию добычи полезных ископаемых, является недостаточной. Хотя Кодекс «О недрах и недропользовании» предусматривает подписание соглашений о социальной поддержке населения при проведении горных или разведочных работ вблизи населенных пунктов, эта процедура применяется недостаточно эффективно. Кроме того, социальные отчисления в акиматы по контрактам на недропользование и различным меморандумам с недропользователями, как правило, расходуются непрозрачно, без согласования с гражданским обществом. Переселение населения в местах добычи также не регулируется. Кодекс «О недрах и недропользовании» не содержит правил или руководящих принципов в отношении согласования способов и размеров компенсации за причиненный ущерб.

Необходимо повышать прозрачность, инклюзивность и вовлеченность. Правительству необходимо активизировать свои усилия по охвату всех соответствующих групп населения и учету их мнений в процессе выработки политики. В целом ОГО считают, что отраслевые министерства не облегчают доступ общественности к информации, а соответствующие базы данных очень трудно найти на правительственных веб-сайтах. Участие общественности в проектах добычи полезных ископаемых регулируется несколькими нормативно-правовыми актами, включая Экологический кодекс. В то время как процедуры общественных слушаний, проводимых местными органами власти, ясны и хорошо регламентированы, органы местного самоуправления часто не имеют возможности их проводить, что затягивает процесс согласования.

Необходима большая ясность в отношении взаимодействия между Кодексом «О недрах и недропользовании», Экологическим кодексом 2021 года и Земельным кодексом. Для соблюдения Экологического кодекса требуется следовать гораздо более дорогостоящим и, как правило, более продолжительным процедурам экологического утверждения и согласования. Например, процедура получения экологических разрешений на разведку сложна и вынуждает компании проходить процедуры как скрининга, так и ОВОС даже при незначительном нарушении земной поверхности. Кроме того, глобальная декарбонизация и связанное с ней давление глобального изменения климата являются новой проблемой, которая, вероятно, повлияет на экспорт продукции горнодобывающей промышленности Казахстана, учитывая углеродоемкий характер ее энергетического и горнорудного секторов, а также стремление страны достичь чистых нулевых выбросов к 2060 году. При предоставлении доступа к земельным участкам, регулируемого Земельным кодексом, возникают трудности, связанные с неопределенностью размеров компенсации, выплачиваемой частным землевладельцам.

VII. 3 Повестка дня реформирования

Президент полон решимости продвигать реформы для создания более динамичного и конкурентоспособного горнорудного сектора. В этой связи данная диагностика горнорудного сектора позволила выявить области, в которых имеются запас для совершенствования как правил, так в их реализации. Ниже кратко изложены наши основные рекомендации по совершенствованию, вытекающие из этого отчета.

Необходимо укрепить нормативно-правовую базу, с тем чтобы создать равные условия для всех компаний и увеличить объем частных инвестиций. Это означает, что необходимо реформировать политику и институты, которые несправедливо защищают государственные и другие связанные с государством предприятия или промышленные и инновационные компании, а также создать благоприятные условия для привлечения, удержания и расширения частных инвестиций и при этом вести комплексную борьбу с коррупцией. В частности, следует рассмотреть следующие вопросы:

- i. Проверка результатов применения ПУГФН и рассмотрение возможности ее отмены. Принцип «первый пришел - первый получил» для предоставления прав недропользования на разведку полезных ископаемых должен быть распространен на всю территорию не позднее конца 2023 года (за исключением охраняемых территорий и зон, где не допускает проведение операций по недропользованию). Все лазейки, исключения или льготные режимы для конкретных субъектов должны быть устранены и отменены.
- ii. Упрощение процедур и систем, которые обеспечивают проведение процесса лицензирования, с целью повышения прозрачности и оперативности для пользователей при одновременном постепенном увеличении размеров платежей по лицензиям на разведку для сдерживания спекуляции.
- iii. Разработка системного подхода к инспекциям для проверки соблюдения требований лицензиатами/держателями контрактов и выявления возможных случаев несоблюдения, которые могут привести к прекращению действия некоторых лицензий/контрактов.
- iv. Политика корпоративного управления для ГП имеет решающее значение и должна быть усилена при реформировании и слиянии основных государственных компаний, таких как АО «НГК «Тау-Кен Самрук» и разведочные активы АО «НГК «Казгеология», с тем чтобы повысить конкуренцию и сократить доминирующее присутствие государства в отрасли.
- v. Завершение перехода на независимую и международно-признанную систему сертификации запасов полезных ископаемых CRIRSCO для унификации понимания потенциала минеральных ресурсов частным и государственным секторами.

Необходимо реорганизовать и укрепить институциональную структуру сектора. В большинстве горнорудных юрисдикций регулирующие функции, связанные с геологией, разведкой, добычей и металлургической переработкой, подчинены одному и тому же государственному органу. Нынешний орган в горнорудном секторе должен быть организован в соответствии с тремя основными службами/компетенциями: геологическая служба, лицензирование и регулирование горнорудной деятельности и горная инспекция (мониторинг и контроль). В дальнейшем крайне важно обеспечить, чтобы эти институты нарастили достаточный регуляторный потенциал, работали прозрачно и имели достаточный бюджет, кадровые ресурсы и реальную автономию для выполнения своих мандатов и координации работы с другими государственными органами. Одной из приоритетных задач должно стать укрупнение центральных и региональных инспекционных подразделений органа в сфере горнодобывающей промышленности персоналом для контроля за соблюдением условий предоставления прав недропользования и нормативных требований к операциям в горнорудном секторе.

Правительству следует ускорить начало работы Национальной геологической службы и рассмотреть вопрос об изменении роли правительства в геологическом секторе, упорядочении работы его регулирующего и контрольного органа. Новый орган должен взять на себя управление Национальным банком данных минеральных ресурсов и финансируемой правительством функцией сбора и интерпретации доконкурентных геологических данных как общественного блага, которая может быть расширена за счет включения современных технологий и подходов, в настоящее время используемых в странах ОЭСР. Комитет геологии должен быть реорганизован и заменен Национальной геологической службой, действующей в соответствии с целями реформирования горнодобывающей промышленности Кодекса «О недрах и недропользовании» и

институциональной модели, применяемой в таких странах, как Австралия и Канада, где задачи, присущие частному сектору (такие как услуги по геологоразведке и работа над конкретными частными проектами), не выполняются государственными геологическими ведомствами.

Правительству необходимо внедрить надежную и стабильную налоговую систему и рассмотреть возможность использования более прогрессивных инструментов налогообложения. Следует провести тщательный анализ финансового моделирования для оценки целесообразности перехода от НДС к уплате отчислений на основе роялти в тех случаях, когда компании облагаются налогом на основе их продаж минеральных продуктов. Эта система используется в большинстве стран. Модель должна использоваться для оценки воздействия потенциальной бюджетной нестабильности, создаваемой новым режимом, и калибровки ставки роялти, чтобы избежать дефицита доходов. Можно было бы рассмотреть роялти, основанные на прибыли, подобные тем, которые применяются в Чили и Перу (страны, занимающие первое и второе место в мире по производству меди), чтобы сделать налоговый режим более зависимым от изменения цен на сырьевые товары. После перехода на систему налогообложения на основе роялти стоит восстановить положения о стабилизации налогов, в соответствии с которыми инвестиции, превышающие определенный порог, могут иметь право на стабилизацию некоторых налогов (а не других правовых положений) в течение определенного периода времени – в качестве альтернативы неэффективным налоговым льготам (например, в отношении обогащения или маржинальных депозитов). Кроме того, необходимо усовершенствовать налоговое администрирование. В целом, налоговая и экономическая политика правительства в отношении горнорудной отрасли должна быть приведена в соответствие с долгосрочной повесткой реформирования горнорудного сектора, внесенной Кодексом «О недрах и недропользовании», и спецификой сектора.

Необходимо завершить разработку законодательной и институциональной базы в отношении закрытия шахт и предоставления финансовых обеспечений. Текущая система финансовых обеспечений и планов ликвидации, введенная Кодексом «О недрах и недропользовании», имеет тенденцию к занижению реальных затрат на ликвидацию, подвергая бюджет риску будущих обязательств, связанных с заброшенными горнорудными объектами. Соответствующим государственным органам необходимо усилить экспертизу планов ликвидации в отношении охраны окружающей среды и обеспечения промышленной безопасности, а также тщательно оценить обоснованность и достаточность окончательных затрат на ликвидацию. Также следует урегулировать администрирование финансовыми обеспечениями и использование средств государственными органами для соответствующих ликвидационных работ.

Для повышения потенциала местных поставщиков необходимы финансируемые правительством “программы развития местных поставщиков”, разработанные совместно с представителями отрасли. Правительству следует более тщательно соединить ресурсы, выделяемые на НИОКР и обучение, которые предоставляются горнорудными компаниями в соответствии с Кодексом «О недрах и недропользовании», с потребностями отрасли в отношении местного содержания и занятости. Важно связать программы поддержки бизнеса с более широкими целями «зеленого перехода», намеченными Казахстаном, чтобы подготовить компании к новым возможностям роста.

Для укрепления системы социальной защиты и развития сообществ в местах добычи полезных ископаемых можно было бы использовать следующие рекомендации:

- i. Правительству следует внимательно рассмотреть вопрос о проведении оценки социального воздействия (ОСВ) в горнорудном секторе, как в качестве самостоятельных инструментов, так и в рамках расширенных ОВОС.
- ii. Следует рассмотреть вопрос о подготовке правил переселения лиц, затронутых деятельностью предприятий горнорудного сектора, а также руководящих принципов для расчета компенсации и возмещения ущерба, причиненного частным землям работами по разведке, и систематически обеспечивать подписание типовых соглашений о социальной поддержке лиц, затронутых мероприятиями недропользования.

- iii. МФ следует рассмотреть вопрос о разработке руководящих принципов и механизмов контроля за использованием социальных отчислений, направляемых в акиматы по контрактам на недропользование. Для повышения их эффективности необходимы более действенные меры по обеспечению транспарентности в отношении использования этих отчислений.
- iv. Для более систематического подхода к развитию сообществ в районе объектов добычи следует рассмотреть вопрос о введении юридически обязательных соглашений о развитии сообществ, которые будут предусматривать ведение переговоров и предварительное согласование вклада крупных горнорудных предприятий в развитие местных населенных пунктов.

Необходимо гармонизировать нормативно-правовые акты по недропользованию и охране окружающей среды и практику по этим вопросам. Для совершенствования процесса лицензирования недропользования необходимы подробные нормативно-правовые акты, предписывающие четкие правила. МЭПР следует рассмотреть возможность внедрения более гибкой практики правоприменения и подхода к скринингу разведочных проектов, а также инвестирования средств в приобретение большего объема базовых экологических данных. Параллельно следует улучшить координацию между инспекционными органами различных министерств посредством принятия конкретных нормативно-правовых актов, чтобы обеспечить более строгое соблюдение законов, а также укрепление потенциала персонала и систем.

Необходимо укреплять формальные механизмы и платформы для повышения прозрачности и расширения участия, предоставляя им конкретный правовой статус и предусматривая ответственность за принятие решений. Регулирование раскрытия информации в горнорудном секторе должно быть четко определено и строго соблюдаться в соответствии с принципами общих положений Кодекса «О недрах и недропользовании». Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) играет важную роль в повышении качества диалога. Однако эти встречи становятся крайне редкими, и масштабы обсуждений постепенно сводятся к отчету ИПДО. Это потенциально может привести к приостановке мероприятий ИПДО в Казахстане во время следующей валидации.

Список источников

КЦУИ - Колумбийский центр устойчивых инвестиций (2020 г.): *Местное содержание в Казахстане – горнорудный и нефтяной сектор*, январь 2020 г.,

<https://ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/Local%20Content%20-%20Kazakhstan%20Mining%20and%20Petroleum%20-%20CCSI%20-%20January%202020.pdf>

Deloitte (2018 г.): Deloitte Legal: Что нового в регулировании недропользования: Кодекс о недрах и недропользовании, апрель 2018 г.,

https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/kz/Documents/legal/LegalAlert/180417_Newsletter_Code%20On%20the%20Subsoil%20and%20Subsoil%20Use_ENG.PDF

ИПДО - Инициатива прозрачности добывающих отраслей (2018 г.): *13-й Национальный отчет ИПДО в Республике Казахстан за 2017 г.*,

https://eiti.org/sites/default/files/attachments/english_kazakhstan_apr_2017.pdf.

ИПДО - Инициатива прозрачности добывающих отраслей (2017 г.): *12-й Национальный отчет ИПДО в Республике Казахстан за 2016 г.*, [https://eiti.org/sites/default/files/attachments/12-](https://eiti.org/sites/default/files/attachments/12-th_national_eiti_report_2016.pdf)

[th_national_eiti_report_2016.pdf](https://eiti.org/sites/default/files/attachments/12-th_national_eiti_report_2016.pdf)

ЕУ (2021 г.): *Справочник по налогам на добычу полезных ископаемых в Казахстане, 2021 г.*,

https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/ru_kz/topics/mining-metals/ey-kazakhstan-mining-tax-guide_2021.pdf.

Институт Фрейзера (2021 г.), *Ежегодный обзор горнорудных компаний, 2021 г.*,

<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/annual-survey-of-mining-companies-2021.pdf>.

GRATA International (2021 г.), *Казахстанское право и практика – Горнодобывающая*

промышленность, 2021 г., https://gratanet.com/laravel-filemanager/files/3/011_KAZAKHSTAN.pdf.

МЭА - Международное энергетическое агентство (2022 г.), *Обзор энергетического сектора*

Казахстана за 2022 г., <https://www.iea.org/reports/kazakhstan-2022>

МВФ-Международный валютный фонд (2021 г.), Республика Казахстан: консультации 2021 г. в соответствии со Статьей IV, 11 апреля 2022 г.,

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/04/08/Republic-of-Kazakhstan-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Staff-516400>.

Нугуманова, Ляззат (2016 г.), Анализ экологической политики в Казахстане, EcoMod20169 175,

<https://ideas.repec.org/p/ekd/009007/9175.html>.

ОЭСР - Организация экономического сотрудничества и развития (2018 г.): *Реформа горнорудного сектора в Казахстане: инвестиции, устойчивость, конкурентоспособность*,

https://www.oecd.org/eurasia/countries/Kazakhstan_Mining_report_ENG.pdf.

Transparency International (2021 г.), *Индекс восприятия коррупции (ИВК) 2021 г.*,

<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

Геологическая служба США (2021 г.): *Ежегодник полезных ископаемых Казахстана за 2017–2018 гг.*, <https://pubs.usgs.gov/myb/vol3/2017-18/myb3-2017-18-kazakhstan.pdf>.

Геологическая служба США (2019 г.): *Горнодобывающая промышленность Казахстана, 2015 г.*, <https://www.usgs.gov/media/files/mineral-industry-kazakhstan-2015-pdf>.

Государственный департамент США (2021 г.), Заявления об инвестиционном климате: Казахстан, <https://www.state.gov/reports/2021-investment-climate-statements/kazakhstan>.

White & Case (2018 г.), *Краткий обзор Кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользовании»*, ноябрь 2018 г., <https://www.whitecase.com/insight-alert/brief-overview-code-republic-kazakhstan-subsoil-and-subsoil-use>

Всемирный банк (2014 г.), Сравнительное исследование режима налогообложения добычи полезных ископаемых в Казахстане, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21587?show=full&locale-attribute=es>.

Всемирный банк (2002 г.), Стратегический обзор горно-металлургического сектора Казахстана, сентябрь 2002 г., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15359>.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I: Методология ДГС - краткое описание

ДГС - это диагностика горнорудного сектора на основе данных. Данные собираются с помощью анкеты, содержащей 369 вопросов. Вопросы основаны на двух разных источниках данных, а именно:

- Первичные данные о законах, правилах и процедурах страны; эти вопросы связаны с «правилами» де-юре. Эти данные генерируются путем кабинетного анализа соответствующих документов; а также
- Данные опросов, проведенных в стране представителями правительства, гражданского общества и промышленности. Эти вопросы относятся к эффективности де-факто.

Ответ на каждый вопрос оценивается по шкале от 1 (самый низкий) до 4 (самый высокий) следующим образом:

- Вопросы о первичных данных обычно связаны с наличием юридически обязывающих требований. В некоторых случаях основные вопросы представляют собой простые вопросы типа «Да/Нет», которые оцениваются как 4 или 1, в зависимости от ответа. Во многих других случаях основные вопросы исследуют, соответствует ли юридически обязывающее требование передовой практике. Это делается с помощью серии под вопросов. Затем общий балл усредняется по баллам за под вопросы.
- Вопросы в опросах имеют конкретные варианты ответов. Даются четыре, три или два варианта. Примером четырех вариантов является «очень доволен/удовлетворен/неудовлетворен/очень неудовлетворен» с соответствующей оценкой от 1 до 4. Примером трех вариантов может быть «полностью/частично/совсем не удовлетворен» с оценкой 4/2,5/1. Примером двух вариантов ответа может быть «Да / Нет» с оценкой 4 или 1. Вопросы могут содержать 2 или более под вопросов, и в этом случае общий балл будет представлять собой среднее значение баллов под вопросов.

Ответы представителей гражданского общества и промышленности усредняются в один ответ для гражданского общества и один для промышленности соответственно. Респонденты также имеют возможность предоставить комментарии, чтобы поддержать или разъяснить свою точку зрения. Вопросы сгруппированы в показатели, а показатели сгруппированы в «темы», которые представляют ячейки информационной панели (показатели показаны на нескольких рисунках в отчете и четко обозначены в заголовках в Приложении II). Итог каждого шага вычисляется простым усреднением. Полученные баллы делятся на четыре группы:

- «Очень низкий» (баллы от 1 до 1,75);
- «Низкий» (от 1,75 до 2,5 баллов);
- «Высокий» (баллы >2,5-3,25); а также
- «Очень высокий» (баллы >3,25–4).

Цифры в отчете переводят эти баллы в цветовую кодировку следующим образом:

Подсчет баллов:	Очень низкий (1–1,75)	Низкий(>1,75–2,5)	Высокий (>2,5-3,25)	Очень высокий (>3,25–4)
-----------------	-----------------------	-------------------	---------------------	-------------------------

Приложение II: Баллы вопросов

Номер	Вопрос	Источник данных	Балл
A	Управление горнорудным сектором		
A1	Отраслевая политика		
1	Имеется ли утвержденная стратегия горнорудного сектора, которая доступна для общественности?	Первичный	1,00
2	Имеется ли в настоящее время многолетний национальный план развития, который включает раздел, посвященный горнорудному сектору, и который доступен для общественности?	Первичный	1,00
3	Насколько правительство удовлетворено развитием горнорудного сектора в вашей стране?	Интервью с государственными служащими	3,00
4	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены развитием горнорудного сектора в вашей стране?	Интервью с представителями отрасли	2,38
5	Насколько гражданское общество удовлетворено развитием горнорудного сектора в вашей стране?	Интервью с представителями гражданского общества	2,40
6	Соответствует ли законодательство горнорудного сектора стратегии горнорудного сектора?	Интервью с государственными служащими	3,00
7	Соответствует ли законодательство горнорудного сектора (включая политику и нормативно-правовые акты) другому применимому законодательству (включая политику и нормативно-правовые акты)?	Интервью с государственными служащими	3,75
8	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены горным законодательством страны (например, является ли оно достаточно современным и решает ли все соответствующие проблемы)?	Интервью с представителями отрасли	2,38
9	Насколько правительство удовлетворено горным законодательством страны (например, является ли оно достаточно современным и решает ли оно все соответствующие проблемы)?	Интервью с государственными служащими	3,00
10	Насколько удовлетворено гражданское общество горным законодательством страны (например, является ли оно достаточно современным и решает ли оно все соответствующие проблемы)?	Интервью с представителями гражданского общества	2,33
11	Имеется ли стратегия стимулирования инвестиций, которая в полной мере охватывает горнорудный сектор?	Интервью с государственными служащими	3,25

A2	Отраслевой диалог		
12	Имеется ли горнорудная палата (или аналогичная организация), которая представляет горнодобывающую промышленность?	Первичный	4,00
13	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены тем, как Горная палата (или аналогичная организация) представляет взгляды горнорудной отрасли?	Интервью с представителями отрасли	2,67
14	Имеются ли организации гражданского общества, которые представляют мнения гражданского общества по широкому кругу вопросов горнорудного сектора?	Первичный	3,00
15	Насколько удовлетворено гражданское общество тем, как существующие организации гражданского общества представляют мнение гражданского общества по вопросам горнорудного сектора?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
16	Насколько правительство удовлетворено диалогом между правительством и представителями горнорудной отрасли по проблемам горнорудного сектора?	Интервью с государственными служащими	3,00
17	Насколько правительство удовлетворено диалогом между правительством и гражданским обществом по вопросам горнорудного сектора?	Интервью с государственными служащими	3,00
18	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены диалогом между правительством и горнорудной отраслью по проблемам горнорудного сектора?	Интервью с представителями отрасли	2,50
19	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены диалогом между гражданским обществом и горнорудной отраслью по проблемам горнорудного сектора?	Интервью с представителями отрасли	2,71
20	Насколько гражданское общество удовлетворено диалогом между правительством и гражданским обществом по вопросам горнорудного сектора?	Интервью с представителями гражданского общества	2,17
21	Насколько гражданское общество удовлетворено диалогом между горнорудной отраслью и гражданским обществом по проблемам горнорудного сектора?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
22	Проводились ли значимые и содержательные национальные консультации в ходе подготовки стратегии развития горнорудного сектора?	Интервью с государственными служащими	...
23	Проводились ли значимые и содержательные национальные консультации в ходе подготовки стратегии развития горнорудного сектора?	Интервью с представителями отрасли	2,78

24	Проводились ли значимые и содержательные национальные консультации в ходе подготовки стратегии развития горнорудного сектора?	Интервью с представителями гражданского общества	1,13
25	Проводились ли значимые и содержательные национальные консультации в ходе подготовки национального плана развития?	Интервью с государственными служащими	...
26	Проводились ли значимые и содержательные национальные консультации в ходе подготовки национального плана развития?	Интервью с представителями отрасли	3,50
27	Проводились ли значимые и содержательные национальные консультации в ходе подготовки национального плана развития?	Интервью с представителями гражданского общества	1,75
A3	Функции и обязанности		
28	Имеется ли отдельное министерство горнодобывающей промышленности с четко определенными обязанностями в отношении горнорудного сектора? Если нет, и вопросами горнорудного сектора занимается подразделение/отдел в другом министерстве, обладает ли это подразделение/отдел достаточными полномочиями для решения вопросов горнорудного сектора?	Интервью с государственными служащими	2,50
29	Определены ли в горном или ином законодательстве четкие полномочия и обязанности, которые не дублируются между государственными министерствами/ведомствами в горнорудном секторе?	Интервью с государственными служащими	4,00
30	Имеется ли четкое понимание и принятие распределения различных функций и обязанностей между учреждениями, участвующими в управлении горнорудным сектором?	Интервью с государственными служащими	4,00
31	Имеется ли в органе горного надзора специальное подразделение, занимающееся вопросами старательской добычи полезных ископаемых (СД)?	Первичный	1,00
32	Имеется ли юридически обязывающее положение о создании и функционировании горного кадастра, в котором указаны его полномочия и обязанности?	Первичный	4,00
33	Имеется ли юридически обязывающее положение, которое определяет орган, выдающий лицензии на разведку и добычу, и является ли этот орган независимым от министерства горнодобывающей промышленности?	Первичный	2,50

34	Имеется ли юридически обязывающее положение, предусматривающее использование типовых контрактов, связанных с добычей полезных ископаемых, и(или) соглашений о разработке, определен ли в законе подписант и является ли подписант органом, выдающим лицензии?	Первичный	3,00
35	Имеются ли юридически обязывающие положения, определяющие, какое учреждение или учреждения несут ответственность за утверждение ОВОС и ПЭУСВ, а также за мониторинг и обеспечение соблюдения правовых требований, относящихся к экологическому управлению?	Первичный	4,00
36	Имеются ли юридически обязывающие положения, которые определяют, какое учреждение или учреждения несут ответственность за утверждение ОСВ и ПСУСВ, а также за мониторинг и обеспечение соблюдения правовых требований, связанных с управлением социальным воздействием?	Первичный	1,00
A4	Межведомственная координация		
37	Имеются ли на практике разногласия между государственными министерствами/ведомствами в отношении функций и обязанностей в горнорудном секторе?	Интервью с государственными служащими	2,80
38	Имеются ли на практике разногласия между государственными министерствами/ведомствами в отношении функций и обязанностей в горнорудном секторе?	Интервью с представителями отрасли	2,60
39	Имеются ли на практике разногласия между государственными министерствами/ведомствами в отношении функций и обязанностей в горнорудном секторе?	Интервью с представителями гражданского общества	4,00
40	Создало ли правительство официальные механизмы для обмена ресурсами и информацией между учреждениями в форме комитетов, целевых групп или рабочих групп, объединяющих «специалистов горнорудного сектора»?	Интервью с государственными служащими	2,50
41	Создало ли правительство официальные механизмы для обмена ресурсами и информацией между учреждениями в форме комитетов, целевых групп или рабочих групп, объединяющих «специалистов горнорудного сектора»?	Интервью с представителями отрасли	2,43
42	Создало ли правительство официальные механизмы для обмена ресурсами и информацией между учреждениями в форме комитетов, целевых групп или рабочих групп, объединяющих «специалистов горнорудного сектора»?	Интервью с представителями гражданского общества	1,90
43	Имеются ли официальные механизмы обмена информацией между государственными министерствами/ведомствами, занимающимися вопросами горнорудного сектора?	Интервью с государственными служащими	2,80

44	Насколько вы удовлетворены эффективностью формальных механизмов обмена ресурсами и информацией?	Интервью с государственными служащими	3,00
45	Насколько вы удовлетворены эффективностью формальных механизмов обмена ресурсами и информацией между государственными министерствами/ведомствами, занимающимися вопросами горнорудного сектора?	Интервью с представителями отрасли	2,60
46	Насколько вы удовлетворены эффективностью формальных механизмов обмена ресурсами и информацией между государственными министерствами/ведомствами, занимающимися вопросами горнорудного сектора?	Интервью с представителями гражданского общества	1,80
47	Была ли создана центральная система хранения информации и база данных, которая эффективно поддерживает хранение, проверку и обмен данными для горнорудного сектора?	Интервью с государственными служащими	2,00
48	Насколько вы удовлетворены центральной системой хранения информации и базой данных?	Интервью с государственными служащими	2,00
49	Насколько вы удовлетворены центральной системой хранения информации и базой данных, которые правительство использует для хранения, проверки и обмена данными по горнорудному сектору?	Интервью с представителями отрасли	2,00
50	Насколько вы удовлетворены центральной системой хранения информации и базой данных, которые правительство использует для хранения, проверки и обмена данными по горнорудному сектору?	Интервью с представителями гражданского общества	2,20
1	Контракты, лицензии и разведка		
B1	Правила распределения, контроля и передачи лицензий		
B1.1	Правила распределения лицензий		
51	Имеются ли юридически обязывающие процедуры выдачи лицензий на разведку и добычу, которые согласуются с надлежащей практикой и совместимы с другими соответствующими законодательными актами?	Первичный	2,00
52	Обеспечивают ли процедуры, используемые при выдаче лицензий на разведку и добычу, выдачу лицензий только квалифицированным заявителям и полагаются ли они на процедуры "первым пришел - первым получил" или на "конкурсные торги"?	Первичный	2,00

53	Если лицензии на разведку предоставляются по результатам конкурсных торгов, используется ли стандартная конкурсная документация и контракты, и если да, то делается ли в критериях оценки акцент на обязательствах по выполнению работ?	Первичный	...
54	Если лицензии на разведку предоставляются по результатам конкурсных торгов, используется ли стандартная конкурсная документация, и если да, то подчеркиваются ли в критериях оценки инвестиционные обязательства и премиальные выплаты?	Первичный	...
55	Имеются ли юридически обязывающие процедуры регистрации или выдачи лицензий операторам старательской добычи полезных ископаемых, и если да, то можно ли получить регистрацию/лицензию в местных отделениях, а не только в центральном аппарате органа горного надзора?	Первичный	2,50
56	Имеются ли юридически обязывающие положения, касающиеся сроков выдачи лицензий на разведку и добычу и утверждения программ геологоразведочных работ?	Первичный	2,00
57	Имеется ли юридически обязывающее требование или рекомендация, согласно которым требовалось бы использовать компонент карты для регистрации границ лицензии в кадастре?	Первичный	1,00
58	Имеются ли юридически обязывающие положения о том, что заявитель должен быть проинформирован в случае отказа в выдаче лицензии или аннулирования лицензии, и если да, то соответствуют ли они надлежащей практике?	Первичный	2,20
59	Имеются ли юридически обязывающие положения, требующие, чтобы обладатели разведочных лицензий сообщали о разведочных работах и представляли результаты в Департамент геологической разведки или орган горного надзора, и если да, то соответствуют ли они надлежащей практике?	Первичный	3,40
60	Имеются ли юридически обязывающие процедуры выдачи лицензий торговцам полезными ископаемыми и требуются ли они для торговли полезными ископаемыми, драгоценными камнями и т.д., производимыми обладателями лицензий на добычу полезных ископаемых, а также операторами старательской добычи полезных ископаемых?	Первичный	1,00
61	Позволяет ли механизм, основанный на принципе «первым пришел - первым получил», заявителям получать лицензии непосредственно на любую незанятую и свободную от ограничений территорию?	Первичный	1,00
62	Имеются ли правовые положения, которые могут препятствовать доступу к разведке на свободных от ограничений территориях на конкурсной основе?	Первичный	1,00

63	Имеются ли правовые положения, которые позволяют вновь сделать доступными для разведки территории, на которые ранее были отозваны и отменены лицензии?	Первичный	1,00
64	Ко всем ли претендентам на получение лицензий применяются одинаковые требования?	Первичный	1,00
65	Предусматривает ли закон стимулы для геологоразведочных компаний в случае открытия месторождения?	Первичный	1,00
66	Получает ли геологоразведочная компания автоматически и безоговорочно права на добычу в случае открытия месторождения?	Первичный	1,00
V1.2	Правила управления и передачи лицензий		
67	Имеются ли юридически обязывающие положения о штрафах и санкциях за несоблюдение условий лицензии на разведку и добычу?	Первичный	2,50
68	Имеются ли юридически обязывающие требования о том, чтобы лицензии на разведку или добычу, контракты и договоры были доступными для общественности?	Первичный	3,00
69	Имеются ли юридически обязывающие положения, такие как законы о государственной тайне, которые создают препятствия для раскрытия информации о горнорудном секторе?	Первичный	2,00
70	Имеются ли юридически обязывающие положения, требующие от обладателей лицензий предоставлять правительству подробную информацию о бенефициарном владении лицензией, и предоставляется ли эта информация общественности?	Первичный	2,50
71	Имеет ли компания, которая обладает лицензией на разведку и соблюдает условия лицензии на разведку, юридически обязывающее автоматическое приоритетное право подавать заявку на получение лицензии на добычу на этой территории, при условии, что она также соответствует требованиям и предоставила всю необходимую информацию, которая требуется для получения лицензии на добычу?	Первичный	4,00
72	Имеются ли юридически обязывающие положения, разрешающие обладателям лицензий на разведку и добычу передавать свои лицензии правомочной стороне, которая соответствует условиям лицензии?	Первичный	4,00
73	Включают ли лицензии на разведку и добычу условия, относящиеся только к разведке, добыче и обязательствам?	Первичный	1,00
C1.1	Сбор и хранение геологической информации		
C1.1	Сбор и хранение геологической информации		

74	Регулярно ли на практике обладатели разведочных лицензий представляют необходимую оперативную информацию в Департамент геологической разведки (ДГР) или орган горного надзора?	Интервью с государственными служащими	3,00
75	Обеспечивает ли на практике ДГР или аналогичная организация конфиденциальность геологической информации, полученной от компаний, до тех пор, пока можно будет предоставить ее общественности?	Интервью с государственными служащими	...
76	Собирает ли на практике ДГР или аналогичная организация геологическую информацию в общедоступной библиотеке?	Интервью с государственными служащими	...
77	Имеется ли государственный веб-сайт на национальном уровне или на субнациональном уровне, на котором сообщается, какая национальная геологическая информация имеется?	Первичный	1,00
78	Имеется ли библиотека с текущей национальной или субнациональной геологической информацией, которая находится в ведении Департамента геологической разведки (ДГР) или аналогичной организации?	Первичный	4,00
79	Использует ли на практике ДГР или аналогичная организация геологические данные, полученные от компаний, для повышения информированности/понимания правительством и общественностью геологической перспективности?	Интервью с государственными служащими	4,00
80	На практике использует ли ДГР или аналогичная организация геологические данные, полученные от компаний, для мониторинга соблюдения условий лицензии?	Интервью с государственными служащими	4,00
81	Обладает ли на практике ДГР или аналогичная организация потенциалом для удовлетворительного выполнения своего мандата?	Интервью с государственными служащими	...
82	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены тем, как Департамент геологической разведки (ДГР) или аналогичная организация выполняет свой мандат?	Интервью с представителями отрасли	2,25
83	На каком проценте лицензионного участка проводятся активные геологоразведочные работы?	Интервью с государственными служащими	...
84	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены наличием геологических карт наиболее перспективных участков?	Интервью с представителями отрасли	2,00
85	На практике обладает ли горный кадастр потенциалом для удовлетворительного выполнения своего мандата?	Интервью с государственными служащими	2,71

86	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены тем, как горный кадастр выполняет свой мандат?	Интервью с представителями отрасли	2,11
87	Совместимы ли на практике топографические карты кадастра с системами GPS?	Интервью с государственными служащими	...
88	Какой процент горного кадастра является актуальным?	Интервью с государственными служащими	...
89	На практике, если существует децентрализованная кадастровая система, может ли центральное управление своевременно получать обновленную информацию?	Интервью с государственными служащими	...
90	Доступна ли геологическая информация об имеющихся участках в режиме онлайн?	Первичный	1,00
91	Имеется ли открытый доступ к геологической информации об имеющихся участках?	Первичный	1,00
C1.2	Эффективное распределение лицензий		
92	Является ли на практике информация, необходимая для подачи заявок на получение лицензии, доступной для общественности?	Интервью с представителями отрасли	3,67
93	Соблюдаются ли на практике процедуры выдачи лицензий на разведку и добычу, предусмотренные в нормативно-правовой базе?	Интервью с представителями отрасли	3,29
94	Соблюдаются ли на практике ограничения дискреционных полномочий при присуждении лицензий на разведку и добычу?	Интервью с представителями отрасли	3,29
95	Отдается ли на практике предпочтение местным компаниям или производителям в процессе присуждения лицензий на разведку и добычу?	Интервью с представителями отрасли	2,50
96	Выдаются ли на практике лицензии на разведку и(или) добычу заявителям, которые не обладают техническими и финансовыми возможностями для выполнения требований лицензии и любой связанной с ними рабочей программы?	Интервью с представителями отрасли	2,67
97	Соблюдаются ли на практике установленные законодательством сроки выдачи и продления лицензий на разведку и добычу?	Интервью с представителями отрасли	3,21
98	Соблюдаются ли на практике сроки утверждения программ геологоразведочных работ?	Интервью с представителями отрасли	2,50

99	Согласуются ли сроки принятия решений по заявкам на выдачу лицензий на разведку и(или) добычу со сроками выдачи других необходимых разрешений?	Интервью с представителями отрасли	2,50
100	Соблюдаются ли на практике процедуры отклонения заявок или аннулирования лицензий?	Интервью с государственными служащими	4,00
101	Обладает ли на практике орган, выдающий лицензии на разведку и добычу, потенциалом для удовлетворительного выполнения своего мандата?	Интервью с государственными служащими	2,71
102	Насколько руководство горнорудной отрасли удовлетворено тем, как орган, выдающий лицензии на разведку и добычу, выполняет свой мандат?	Интервью с представителями отрасли	2,42
103	Какой процент лицензий является предметом споров о границах участков между обладателями лицензий из-за неоднозначности границ?	Интервью с государственными служащими	3,00
104	Подписываются ли и утверждаются ли контракты и лицензии на добычу полезных ископаемых органом или органами, указанными в законе?	Интервью с государственными служащими	4,00
105	На практике, как часто подаются апелляции в случае отмены или отказа в выдаче лицензий?	Интервью с государственными служащими	4,00
106	Если применяются типовые контракты на добычу полезных ископаемых и(или) договоры о разработке, используются ли они для изменения положений закона?	Интервью с государственными служащими	...
C1.3	Эффективное управление лицензиями		
107	Эффективно ли правительство контролирует соблюдение условий лицензий на разведку и добычу?	Интервью с государственными служащими	4,00
108	Обладает ли на практике орган, управляющий мониторингом лицензий, потенциалом для удовлетворительного выполнения своего мандата?	Интервью с государственными служащими	4,00
109	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены тем, как орган, управляющий мониторингом лицензий, выполняет свой мандат?	Интервью с представителями отрасли	2,56
110	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены практикой уполномоченного органа, касающейся продления лицензий на разведку и добычу?	Интервью с представителями отрасли	2,60

111	Могут ли на практике обладатели лицензий передавать свои лицензии компаниям, которые соответствуют квалификационным критериям?	Интервью с государственными служащими	4,00
112	Получает ли на практике компания, которая обладает лицензией на разведку на определенных участках и соблюдает условия лицензии на разведку, автоматически наивысший приоритет при выдаче лицензии на добычу на этом участке, при условии, что она также соответствует требованиям и предоставила всю необходимую информацию, которая требуется для получения лицензии на добычу?	Интервью с представителями отрасли	4,00
113	Становятся ли на практике лицензии на разведку и добычу, контракты и договоры доступными для общественности?	Интервью с государственными служащими	3,25
114	Если ответ на предыдущий вопрос – «Нет», можно ли без затруднений получить доступ к ключевой информации о лицензиях на разведку и добычу?	Интервью с государственными служащими	4,00
115	Независим ли на практике орган или министерство, отвечающее за выдачу лицензий на разведку и добычу, от министерства горнодобывающей промышленности, и не испытывают ли они чрезмерное влияние со стороны министерства горнодобывающей промышленности?	Интервью с представителями отрасли	2,00
116	Считаете ли вы, что коррупция оказывает негативное влияние на деятельность горнорудного сектора, в частности на процесс лицензирования?	Интервью с представителями отрасли	2,14
117	Известно ли вашей компании о даче взяток в горнорудном секторе?	Интервью с представителями отрасли	4,00
2	Добыча полезных ископаемых		
B2	Горное законодательство/процессы, земля/компенсация/переселение, управление социально-экологическим воздействием, старательская добыча полезных ископаемых, охрана труда и техника безопасности, правила закрытия шахт		
B2.1	Горное законодательство и процессы		
118	Имеются ли юридически обязывающие правила, которые касаются разведки и добычи полезных ископаемых?	Первичный	4,00
119	Можно ли получить законы и нормативно-правовые акты, регулирующие разведку и добычу полезных ископаемых, из специального государственного источника?	Первичный	2,50

120	Имеется ли юридически обязывающий процесс подачи апелляций на решения органов горного надзора и, если да, то является ли орган, который получает апелляции, независимым от органов горного надзора?	Первичный	4,00
121	Если он имеется, то предусматривает ли юридически обязывающий процесс подачи апелляций на решения органов горного надзора правовые положения по отмене этих решений?	Интервью с государственными служащими	1,00
122	Установлены ли в нормативно-правовых актах сроки утверждения планов развития шахт и продления сроков проведения горных работ?	Первичный	4,00
B2.2	Правила в отношении земли, компенсации и переселения		
123	Имеет ли обладатель права на добычу полезных ископаемых гарантированное законом право на доступ к земельному участку?	Первичный	1,00
124	Имеется ли юридически обязательная установленная процедура переселения сообществ, перемещаемых в связи с проведением добычных операций, и если да, то соответствует ли она международно-признанным принципам, таким как принципы экватора или стандарты деятельности МФК?	Первичный	1,00
125	Имеется ли юридически обязательная процедура выплаты компенсаций при разведке и(или) проведении добычных операций, которые создают препятствия для землевладения или землепользования?	Первичный	2,00
126	Если добыча полезных ископаемых ведется в районах, где происходит вооруженный конфликт, имеются ли юридически обязывающие требования по проведению диагностического анализа соответствующих действий в отношении существующих прав на добычу полезных ископаемых в таких районах?	Первичный	1,00
B2.3	Управление социально-экологическим воздействием		
127	Имеется ли юридически обязывающее требование о том, чтобы разрешение органа или министерства, отвечающего за охрану окружающей среды, было получено до начала разведки или добычи, отделен ли этот орган или министерство от органов горного надзора или находится ли он в вертикали подчиненности, которая отделена от органа по лицензированию добычи полезных ископаемых?	Первичный	4,00
128	Имеется ли юридически обязывающее требование к компаниям в отношении подготовки и представления ОВОС, ПЭУСВ (или комбинированных ОСЭВ и ПУОССВ) и связанных с ними отчетов, включая отчеты по реализации и мониторингу для рассмотрения и утверждения соответствующими государственными органами?	Первичный	4,00

129	Имеется ли юридически обязывающее требование в отношении ОВОС, ПЭУСВ (или комбинированных ОСЭВ и ПУОССВ), а также соответствующих отчетов о реализации и мониторинге для предотвращения экологического воздействия добычи полезных ископаемых отдельно на женщин и мужчин?	Первичный	1,00
130	Имеется ли юридически обязывающее требование о том, чтобы О(С)ЭВ и ПУОС(С)В (или другие ключевые документы, связанные с воздействием на окружающую среду, такие как отчеты о мониторинге) были обнародованы, и соответствует ли это требование надлежащей практике?	Первичный	3,00
131	Имеются ли юридически обязывающие требования по предотвращению загрязнения и борьбе с загрязнением воздуха, управлению опасными и неопасными отходами, химическими веществами, опасными материалами и пестицидами?	Первичный	4,00
132	Имеются ли юридически обязывающие требования по охране качества поверхностных и подземных вод, а также по обзору и сбалансированности распределения водных ресурсов, и соответствуют ли они надлежащей практике?	Первичный	2,80
133	Имеется ли юридически обязывающее требование о том, чтобы такие сооружения, как дамбы хвостохранилищ и пруды, в которых хранятся шахтные отходы, проектировались, эксплуатировались и обслуживались в соответствии с международно-признанными стандартами, которые согласуются с надлежащей практикой?	Первичный	4,00
134	Имеется ли юридически обязывающее требование для горнорудных предприятий по выявлению, управлению и защите биоразнообразия, которое согласуется с надлежащей практикой?	Первичный	2,50
135	Имеется ли юридически обязывающее требование для горнорудных предприятий по выявлению, управлению и защите естественной среды обитания, которое согласуется с надлежащей практикой?	Первичный	1,60
136	Имеется ли юридически обязывающее требование о том, чтобы проектирование и эксплуатация шахт производились с учетом ожидаемых тенденций в серьезности и периодичности погодных явлений, связанных с изменением климата, которое согласуется с надлежащей практикой?	Первичный	1,00
137	Имеется ли юридически обязывающее требование о том, чтобы горнодобывающие предприятия имели Программу по обеспечению готовности и реагированию в чрезвычайных ситуациях (EPRP) до начала горных работ, которое согласуется с надлежащей практикой?	Первичный	2,50
138	Имеется ли юридически обязывающее требование в отношении опубликования планов по обеспечению готовности и реагированию в чрезвычайных ситуациях, и соответствует ли это требование надлежащей практике?	Первичный	2,50

139	Имеется ли правовое положение об упрощенном порядке выдачи экологических разрешений на старательскую добычу полезных ископаемых (СД)?	Первичный	4,00
140	Имеется ли юридически обязывающее требование к компаниям в отношении подготовки и представления ОСВ и ПСУСВ и (связанных с ними отчетов, включая отчеты о реализации и мониторингу) для рассмотрения и утверждения соответствующими государственными органами, и соответствует ли это требование надлежащей практике?	Первичный	1,00
141	Имеется ли юридически обязывающее требование об опубликовании ОСВ и ПСУСВ (или других ключевых документов, связанных с воздействием на социальную сферу, таких как отчеты о мониторинге), и соответствует ли это требование надлежащей практике?	Первичный	1,00
142	Имеется ли юридически обязывающее положение, устанавливающее механизм рассмотрения жалоб и обращений по вопросам снижения экологических и социальных последствий, и соответствует ли механизм рассмотрения жалоб надлежащей практике?	Первичный	1,00
143	Имеется ли орган, в который может быть подана жалоба или обращение, и имеются ли у него полномочия на проведение процедур слушаний, а также корректирующих процедур?	Первичный	1,00
B2.4	Старательская добыча		
144	Имеется ли ассоциация, представляющая интересы операторов старательской добычи полезных ископаемых?	Первичный	1,00
145	Имеется ли государственная программа, в рамках которой работники СД и их семьи могут получить доступ к базовым медицинским и образовательным услугам в районе, где они работают?	Первичный	1,00
146	Имеются ли юридически обязывающие положения, которые предусматривают законные операции по старательской добыче полезных ископаемых (СД)?	Первичный	4,00
147	Имеются ли юридически обязывающие положения, разрешающие осуществление деятельности СД с согласия обладателя лицензии (не на СД) на землях, на которые была выдана лицензия на разведку или добычу полезных ископаемых?	Первичный	4,00
148	Имеются ли юридически обязывающие положения, предусматривающие урегулирование споров между обладателями лицензий на СД и разведку/добычу полезных ископаемых?	Первичный	1,00

149	Имеются ли юридически обязывающие положения об СД, которые обеспечивают защиту от потенциального экологического и другого вреда?	Первичный	2,80
B2.5	Охрана труда и техника безопасности		
150	Имеются ли юридически обязывающие стандарты и процедуры по охране труда и технике безопасности (ОТ и ТБ), и если да, то включают ли они соответствующие требования к образованию и обучению, и соответствуют ли они международным стандартам?	Первичный	4,00
151	Имеется ли механизм рассмотрения жалоб работников на несоблюдение стандартов и процедур в области охраны труда и техники безопасности (ОТ и ТБ), и если да, то предусматривает ли он санкции в случае несоблюдения?	Первичный	3,50
B2.6	Закрытие шахт и финансовые поручительства по выводу их из эксплуатации		
152	Имеются ли юридически обязывающие правила, которые касаются закрытия шахт и рекультивации?	Первичный	4,00
153	Имеется ли юридически обязывающее требование в отношении подготовки плана закрытия шахт и рекультивации (MCRP), и согласуется ли оно с надлежащей практикой?	Первичный	2,80
154	Имеются ли юридически обязывающие положения о том, что должен включать MCRP в отношении охраны окружающей среды, восстановления и рекультивации, а также управления и снижения потенциально вредных социальных последствий?	Первичный	2,50
155	Имеется ли юридически обязывающее требование о том, чтобы MCRP готовился после консультаций с затронутыми сообществами и местными органами власти, и соответствует ли это требование надлежащей практике?	Первичный	4,00
156	Имеется ли юридически обязывающее требование в отношении опубликования планов закрытия шахт и рекультивации, и соответствует ли это требование надлежащей практике?	Первичный	1,00
157	Имеется ли юридически обязывающее требование к горнорудным компаниям по включению поэтапного восстановления в план работ по добыче?	Первичный	1,00
158	Имеются ли юридически обязывающие положения относительно механизма применения финансовых гарантий в связи с закрытием шахт, которые совместимы с надлежащей практикой?	Первичный	2,50
159	Имеется ли юридически обязывающий механизм восстановления заброшенных участков разведки и добычи?	Первичный	1,00

160	Имеется ли юридически обязывающий административный механизм принудительного исполнения / взыскания правительством средств по финансовым поручительствам в отношении реабилитации, предоставляемым геологоразведочными или горнорудными компаниями?	Первичный	1,00
161	Имеется ли юридически обязывающее требование о том, чтобы средства, выделенные на реабилитацию, регулярно пересматривались государственным органом с учетом любых изменений расходов на реабилитацию?	Первичный	1,00
C2.1	Земля, компенсации и переселение - Практика		
C2.1	Земля, компенсации и переселение - Практика		
162	На практике обеспечивает ли правительство соблюдение правовых требований по переселению сообществ, затронутых добычной деятельностью?	Интервью с представителями гражданского общества	4,00
163	Обеспечивает ли правительство на практике юридически обязательную выплату компенсаций при проведении разведки и(или) добычных операций, которые создают препятствия для землевладения или землепользования?	Интервью с представителями гражданского общества	4,00
164	Если добыча полезных ископаемых ведется в районах, где происходит вооруженный конфликт, предпринимает ли правительство на практике соответствующие меры в отношении существующих прав на добычу полезных ископаемых в таких районах?	Интервью с государственными служащими	...
165	Если добыча полезных ископаемых ведется в районах, где происходит вооруженный конфликт, то насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены действиями, предпринимаемыми правительством в отношении существующих прав на добычу полезных ископаемых в таких районах?	Интервью с представителями отрасли	3,00
C2.2	Экологическое воздействие		
166	Начинаются ли разведочные или добычные работы на практике без получения разрешения от органа или министерства, отвечающего за охрану окружающей среды?	Интервью с государственными служащими	3,50
167	Удовлетворительно ли выполняет это учреждение возложенную на него задачу по мониторингу и обеспечению соблюдения природоохранного законодательства и нормативно-правовых актов в отношении горнорудного сектора от разведки до закрытия шахт?	Интервью с государственными служащими	2,50
168	Насколько гражданское общество удовлетворено тем, как учреждение, на которое возложена задача по мониторингу и обеспечению соблюдения природоохранного законодательства, выполняет свои обязанности?	Интервью с представителями гражданского общества	2,33

169	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены тем, как учреждение, на которое возложена задача по мониторингу и обеспечению соблюдения природоохранного законодательства и нормативно-правовых актов, выполняет свои обязанности?	Интервью с представителями отрасли	2,50
170	Утверждаются ли на практике ОВОС и ПЭУСВ (или другие ключевые документы, связанные с воздействием на окружающую среду) органом горного надзора до предоставления права на добычу полезных ископаемых, и обновляются ли и утверждаются ли документы на регулярной основе в установленные сроки?	Интервью с государственными служащими	1,00
171	Осуществляется ли на практике систематический мониторинг и обеспечивается ли соблюдение ПЭУСВ и других требований по управлению воздействием на окружающую среду и снижению воздействия?	Интервью с государственными служащими	...
172	Публикуются ли на практике оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и планы экологического управления и снижения воздействия (ПЭУСВ) (или другие ключевые документы, связанные с воздействием на окружающую среду, такие как отчеты о мониторинге) и являются ли они общедоступными?	Интервью с государственными служащими	...
173	Насколько удовлетворено гражданское общество наличием и доступностью ОВОС и ПЭУСВ?	Интервью с представителями гражданского общества	2,20
174	Обеспечивается ли на практике охрана качества поверхностных и подземных вод, пересматривается ли и обеспечивается ли баланс при распределении водных ресурсов?	Интервью с государственными служащими	...
175	Обеспечивается ли на практике проектирование, эксплуатация и обслуживание таких сооружений, как дамбы хвостохранилищ и пруды, в которых хранятся шахтные отходы, в соответствии с международно-признанными стандартами?	Интервью с представителями отрасли	3,50
176	Обеспечивается ли на практике идентификация, регулирование и охрана биоразнообразия?	Интервью с представителями отрасли	3,10
177	Насколько правительство удовлетворено проектированием, эксплуатацией и обслуживанием горнорудными компаниями таких сооружений, как дамбы хвостохранилищ и пруды, в которых хранятся шахтные отходы?	Интервью с государственными служащими	...
178	Обеспечивается ли на практике идентификация, регулирование и охрана естественной среды обитания?	Интервью с представителями отрасли	3,61
179	Отражают ли на практике проектирование и эксплуатация шахт ожидаемые тенденции в серьезности и периодичности погодных явлений, связанных с изменением климата?	Интервью с представителями отрасли	3,57

180	Имеются ли на практике у горнорудных компаний планы по обеспечению готовности и реагированию в чрезвычайных ситуациях (EPRP), которые утверждаются правительством, пересматриваются, тестируются и регулярно обновляются с представлением отчетности правительству, подготавливаются ли и обновляются ли они в тесном сотрудничестве с местным сообществом?	Интервью с представителями отрасли	2,95
181	Публикуются ли планы по обеспечению готовности и реагированию в чрезвычайных ситуациях на практике и являются ли они общедоступными?	Интервью с государственными служащими	...
182	Насколько удовлетворено гражданское общество наличием и доступностью планов по обеспечению готовности и реагированию в чрезвычайных ситуациях?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
183	Осуществляется ли на практике государственный контроль и обеспечивается ли соблюдения экологических требований к операторам старательской добычи полезных ископаемых?	Интервью с государственными служащими	2,00
C2.3	Социальное воздействие		
184	Удовлетворительно ли выполняют свои обязанности учреждения, на которые возложена задача по мониторингу и обеспечению выполнения мер и требований по снижению социального воздействия?	Интервью с государственными служащими	...
185	Насколько удовлетворено гражданское общество тем, как выполняют свои обязанности учреждения, на которые возложена задача по проведению мониторинга и обеспечению соблюдения мер и требований по снижению социального воздействия?	Интервью с представителями гражданского общества	2,20
186	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены тем, как выполняют свои обязанности учреждения, на которые возложены задачи по мониторингу и обеспечению соблюдения мер и требований по снижению социального воздействия?	Интервью с представителями отрасли	2,63
187	Утверждаются ли на практике ОСВ и ПСУСВ (или другие ключевые документы, связанные с воздействием на социальную сферу) органом горного надзора до предоставления права на добычу полезных ископаемых, и обновляются ли и утверждаются ли документы на регулярной основе с в установленные сроки?	Интервью с государственными служащими	...
188	Осуществляется ли на практике систематический мониторинг и обеспечение соблюдения требований ПСУСВ, других требований по управлению социальным воздействием и снижению его последствий, а также требований законодательства?	Интервью с государственными служащими	...

189	Публикуются ли на практике оценки социального воздействия (ОСВ) и планы социального управления и снижения воздействия (ПСУСВ) (или другие ключевые документы, связанные с воздействием на социальную сферу, такие как отчеты о мониторинге) и являются ли они общедоступными?	Интервью с государственными служащими	...
190	Насколько удовлетворено гражданское общество наличием и доступностью ОСВ и ПСУСВ?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
191	Хорошо ли работает на практике механизм рассмотрения жалоб и обращений по вопросам снижения экологических и социальных последствий?	Интервью с представителями гражданского общества	4,00
C2.4	Поддержка старательской добычи полезных ископаемых		
192	Если в органе горного надзора имеется подразделение, занимающееся вопросами старательской добычи полезных ископаемых, располагает ли оно потенциалом для удовлетворительного выполнения своего мандата?	Интервью с государственными служащими	...
193	Насколько удовлетворено гражданское общество тем, как подразделение, занимающееся вопросами старательской добычи полезных ископаемых в Министерстве горнодобывающей промышленности или аналогичной организации выполняет свой мандат?	Интервью с представителями гражданского общества	2,33
194	Организует ли на практике правительство техническую подготовку операторов СД, с тем чтобы помочь им оптимизировать свою добычную деятельность, и, если да, является ли обучение эффективным и инклюзивным?	Интервью с представителями гражданского общества	1,00
195	Способны ли на практике операторы старательской добычи полезных ископаемых сосуществовать с другими видами горнорудных предприятий?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
196	Способны ли на практике операторы крупномасштабной добычи полезных ископаемых сосуществовать с СД?	Интервью с представителями отрасли	2,31
197	Работают ли на практике на формальном рынке операторы старательской добычи полезных ископаемых?	Интервью с государственными служащими	...
198	Используются ли на практике механизмы урегулирования споров между СД и другими горнорудными предприятиями?	Интервью с представителями гражданского общества	3,00
199	Участвуют ли на практике ассоциации операторов старательской добычи полезных ископаемых в мониторинге, пропаганде и защите прав СД на добычу и их прав собственности?	Интервью с представителями гражданского общества	1,00

200	Имеют ли на практике работники СД и их семьи доступ к базовым услугам в области здравоохранения и образования в районе, где они работают?	Интервью с представителями гражданского общества	4,00
C2.5	Охрана труда и техника безопасности		
201	Осуществляется ли на практике внедрение стандартов и процедур в области охраны труда и техники безопасности (ОТ и ТБ), включая выполнение любых связанных с этим требований к образованию и обучению?	Интервью с представителями отрасли	3,88
202	Работает ли на практике механизм рассмотрения жалоб и обращений по вопросам охраны труда и техники безопасности?	Интервью с государственными служащими	...
203	Работает ли на практике механизм рассмотрения жалоб и обращений по вопросам охраны труда и техники безопасности?	Интервью с представителями гражданского общества	3,50
204	Отслеживает ли правительство на практике число травм и смертей, связанных с добычей полезных ископаемых?	Интервью с государственными служащими	...
C2.6	Закрытие шахт и финансовые поручительства по выводу их из эксплуатации		
205	Готовится ли на практике и утверждается ли первоначальный план закрытия шахт и рекультивации (MCRP) до начала добычи?	Интервью с государственными служащими	4,00
206	Готовится ли на практике и утверждается ли окончательный вариант MCRP до начала работ по закрытию шахт и проверяется ли он независимыми экспертами?	Интервью с государственными служащими	2,50
207	Проводят ли на практике горнорудные компании консультации с сообществами и местными органами власти при разработке и обновлении Плана закрытия шахт и рекультивации (MCRP)?	Интервью с представителями отрасли	3,93
208	Насколько удовлетворено гражданское общество тем, как горнорудные компании консультируются с сообществами при разработке и обновлении Плана закрытия шахт и рекультивации (MCRP)?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
209	Насколько местные органы власти удовлетворены тем, как горнорудные компании консультируются с сообществами при разработке и обновлении MCRP?	Интервью с государственными служащими	...
210	Публикуются ли планы закрытия шахт и рекультивации на практике и являются ли они общедоступными?	Интервью с государственными служащими	2,50

211	Насколько удовлетворено гражданское общество наличием и доступностью MCRP?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
212	Насколько руководство горнорудной отрасли удовлетворено тем, как выполняют свои обязанности учреждения, на которые возложены задачи по мониторингу и обеспечению выполнения социальных и экологических обязательств, связанных с закрытием шахт?	Интервью с представителями отрасли	2,88
213	Насколько удовлетворено гражданское общество тем, как выполняют свои обязанности учреждения, на которые возложены задачи по мониторингу и обеспечению выполнения социальных и экологических обязательств, связанных с закрытием шахт?	Интервью с представителями гражданского общества	2,33
214	Производится ли на практике поэтапная реабилитация с целью сокращения объема и стоимости работ, необходимых для закрытия и рекультивации шахт после прекращения добычи?	Интервью с представителями отрасли	4,00
215	Откладывают ли на практике горнорудные компании средства на закрытие шахт в соответствии с оценками в MCRP и достаточны ли средства для покрытия расходов при досрочном закрытии, а также расходов при закрытии сторонними подрядчиками в случае необходимости?	Интервью с представителями отрасли	3,06
216	Имеются ли соответствующие процедуры в отношении средств, выделяемых на закрытие шахт?	Интервью с государственными служащими	4,00
217	Насколько горнорудные компании удовлетворены действующими процедурами в отношении средств, откладываемых на закрытие шахт?	Интервью с представителями отрасли	2,80
218	Работает ли на практике правительство над инвентаризацией заброшенных участков добычи и определяет ли оно наиболее эффективные планы на будущее?	Интервью с государственными служащими	...
219	Реализуется ли на практике утвержденный план работ на заброшенных участках добычи?	Интервью с государственными служащими	...
3	Налогообложение горнорудных предприятий		
B3	Налоговая политика и правила налогового администрирования		
B3.1	Налоговая политика и инструменты		
220	Имеются ли юридически обязывающие положения, которые предписывают, какие государственные учреждения имеют полномочия на сбор налогов, роялти и других платежей (если это применимо) с горнорудных компаний?	Первичный	3,00

221	Требуется ли по закону, чтобы платежи по подоходному налогу и налогу, удерживаемому у источника выплаты, и роялти, выплачиваемые горнорудными компаниями правительству, депонировались в национальном казначействе или на других специальных счетах?	Первичный	4,00
222	Применяются ли ставки, формулы и базы для основных налогово-бюджетных инструментов (таких как подоходный налог, налог, удерживаемый у источника выплаты, косвенные налоги и роялти) к добыче полезных ископаемых в соответствии с законом?	Первичный	4,00
223	Имеются ли юридически обязывающие положения о предоставлении налоговых льгот горнорудным компаниям и, если да, то требуется ли проводить анализ затрат и выгод до предоставления налоговых льгот?	Первичный	4,00
224	Может ли правительство вести переговоры о налогово-бюджетных положениях с горнорудными компаниями, которые отличаются от тех, которые предусмотрены законом, и, если да, публикуются ли такие налогово-бюджетные положения?	Первичный	2,50
225	Имеются ли юридически обязывающие положения, которые гарантируют, что правительство будет получать достаточный минимальный поток доходов (по отношению к доходам от продаж) на протяжении всех периодов добычи?	Первичный	1,00
226	Используется ли в стране адекватное сочетание прогрессивных и регрессивных налогово-бюджетных инструментов в отношении доходов от добычи полезных ископаемых?	Первичный	3,25
227	Имеются ли юридически обязывающие положения, в соответствии с которыми требуется ежегодно раскрывать информацию о сделках со связанными сторонами?	Первичный	4,00
228	Имеются ли юридически обязывающие положения, касающиеся трансфертного ценообразования, и, если да, соответствуют ли они надлежащей практике?	Первичный	4,00
229	Имеются ли юридически обязывающие положения, которые ограничивают риск от тонкой капитализации, и если да, то включают ли они предел процентных ставок и предел отношения долговых обязательств к собственному капиталу?	Первичный	...
230	Имеются ли юридически обязывающие положения, определяющие прибыль от косвенных или офшорных трансфертов разведочных и добычных активов/прав таким образом, чтобы она облагалась налогом в принимающей стране?	Первичный	...
231	В тех случаях, когда правительство владеет акциями в сырьевых компаниях, являются ли фактические выгоды от владения акциями больше, чем затраты на приобретение доли в акционером капитале?	Интервью с государственными служащими	...

232	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены стабильностью во времени налогово-бюджетных условий для добычи полезных ископаемых?	Интервью с представителями отрасли	2,13
233	Имеются ли нулевые или низкие ставки тарифов на импорт капитального оборудования?	Первичный	...
234	Должны ли компании уплачивать НДС или налог с продаж при импорте капитального оборудования?	Первичный	...
235	Имеются ли нулевые или низкие ставки тарифов (или нетарифные барьеры) на экспорт сырья?	Первичный	...
236	Позволяет ли налогово-бюджетный режим применять международно-признанную надлежащую практику ведения отчетности в отношении минеральных ресурсов и запасов?	Первичный	1,00
237	Является ли налоговый режим стабильным применительно к горнорудным компаниям?	Первичный	1,00
В3.2	Правила администрирования налога на добычу полезных ископаемых		
238	Беспристрастно ли применяется ли текущий налогово-бюджетный режим к горнорудным компаниям?	Первичный	1,00
239	Имеются ли юридически обязывающие положения, которые определяют, какие учреждения собирают платежи в горнорудном секторе, и является ли число участвующих учреждений относительно небольшим?	Первичный	4,00
240	Имеются ли юридически обязывающие положения, регулирующие процессы уплаты налогов в горнорудном секторе, и, если да, охватывают ли они подробные механизмы?	Первичный	4,00
241	Имеются ли юридически обязывающие положения, регулирующие процессы уплаты роялти в горнорудном секторе, и, если да, охватывают ли они подробные механизмы?	Первичный	4,00
242	Имеется ли у правительства упрощенная система сбора налогов с СД?	Первичный	4,00
243	Имеются ли юридически обязывающие положения, требующие проведения регулярных налоговых, стоимостных и физических аудитов добычных операций, и, если да, применяются ли эти положения ко всем плательщикам налога на добычу полезных ископаемых (за исключением СД), и основаны ли аудиты на рисках?	Первичный	4,00
244	Имеются ли юридически обязывающие положения о штрафах и санкциях для компаний за несоблюдение налогового законодательства?	Первичный	4,00

245	Имеются ли правовые положения, позволяющие независимым учреждениям осуществлять надзор за администрированием налогово-бюджетного режима?	Первичный	4,00
246	Имеются ли юридически обязывающие положения, требующие от государственных должностных лиц, участвующих в надзоре за горнорудным сектором, раскрывать информацию о своих финансовых интересах в любой добывающей деятельности или проекте (Примечание: это могут быть общие положения, например, не относящиеся конкретно к горнорудной отрасли)?	Первичный	4,00
247	Если они имеются, ограничены ли национальные горнорудные компании коммерческой ролью и подлежат ли они налогово-бюджетному регулированию так же, как и другие коммерческие компании?	Первичный	4,00
C3	Налоговое администрирование и аудит в горнорудной отрасли		
C3.1	Администрирование налога на добычу полезных ископаемых		
248	Являются ли на практике политика и процедуры, связанные с налогообложением добычи полезных ископаемых, доступными для общественности, легкодоступными и понятными для налогоплательщика?	Интервью с представителями отрасли	3,33
249	Осуществляются ли на практике изменения в налоговом законодательстве в отношении горнодобывающей промышленности в рамках консультативного процесса, и если да, то насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены этим процессом?	Интервью с представителями отрасли	2,79
250	Издает ли налоговый орган на практике руководящие указания для налогоплательщиков горнорудного сектора и, если да, то насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены этими руководящими указаниями?	Интервью с представителями отрасли	1,50
251	Являются ли на практике базы, с которых взимаются налоги, предметом споров между налогоплательщиками и налоговыми органами, и разрешаются ли такие споры через действующие налоговые суды?	Интервью с государственными служащими	...
252	Имеется ли в налоговой администрации подразделение/офис для крупных налогоплательщиков или подразделение, специализирующееся на природных ресурсах/добыче полезных ископаемых?	Первичный	4,00
253	Располагает ли на практике подразделение/офис для крупных налогоплательщиков или подразделение, специализирующееся на природных ресурсах/добыче полезных ископаемых, потенциалом для удовлетворительного выполнения своего мандата?	Интервью с государственными служащими	...

254	На практике, насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены тем, как подразделение/офис для крупных налогоплательщиков или подразделение, специализирующееся на природных ресурсах/добыче полезных ископаемых, выполняет свой мандат?	Интервью с представителями отрасли	2,50
255	На практике налоги и платежи налогоплательщиков в горнорудном секторе взимаются только уполномоченными органами?	Интервью с государственными служащими	...
256	Депонируются ли на практике платежи по подоходному налогу и налогу, удерживаемому у источника выплаты, и роялти, выплачиваемые горнорудными компаниями правительству, в национальном казначействе или на других специальных счетах?	Интервью с государственными служащими	...
257	Соблюдаются ли на практике налогово-бюджетные условия, включая положения закона о налоговых льготах?	Интервью с государственными служащими	4,00
258	Ведет ли на практике правительство переговоры о налогово-бюджетных условиях и налогово-бюджетных стимулах с горнорудными компаниями, которые отличаются от тех, которые содержатся в горном законодательстве и налогово-бюджетных законах и правилах, и, если это так, имеет ли правительство опытного и квалифицированного представителя для ведения переговоров о налогово-бюджетных условиях и налогово-бюджетных стимулах с горнорудными компаниями и являются ли согласованные условия доступными для общественности?	Интервью с государственными служащими	...
259	Раскрывают ли на практике государственные должностные лица, участвующие в надзоре за горнорудным сектором, информацию о своих финансовых интересах в любой добычной операции деятельности или проекте?	Интервью с государственными служащими	...
C3.2	Налоговый аудит горнорудных компаний		
260	Проводятся ли на практике систематические налоговые, стоимостные и физические аудиты горнорудных компаний?	Интервью с государственными служащими	...
261	Реализуются ли на практике юридически обязывающие положения, касающиеся трансфертного ценообразования?	Интервью с государственными служащими	...
262	Проводятся ли на практике регулярные аудиты внутренних и международных операций по трансфертному ценообразованию?	Интервью с государственными служащими	...
263	Используются ли на практике передовые правила ценообразования для регулярных внутренних и международных сделок со связанными сторонами?	Интервью с государственными служащими	...

264	Проводятся ли на практике регулярные аудиты горнорудных компаний на предмет соблюдения правил тонкой капитализации?	Интервью с государственными служащими	...
265	Реализуется ли на практике юридически обязывающие положения о штрафах и санкциях за несоблюдение налогового законодательства?	Интервью с государственными служащими	...
4	Управление доходами и их распределение		
B4	Распределение доходов и налогово-бюджетная стабилизация - Правила		
B4.1	Правила распределения доходов		
266	Имеются ли юридически обязывающие положения, касающиеся механизмов распределения доходов от добычи минеральных ресурсов между центральными и субнациональными правительствами, в которых четко сформулированы цели распределения доходов от добычи минеральных ресурсов, и указано ли в них, сколько должно быть передано субнациональным правительствам?	Первичный	1,00
267	Имеются ли у Министерства финансов письменные руководящие принципы относительно того, когда и как должны выделяться ежегодные бюджетные ассигнования субнациональным правительствам?	Первичный	1,00
B4.2	Правила налогово-бюджетной стабилизации		
268	Имеются ли юридически обязывающие положения, которые требуют использования среднесрочного бюджетного прогноза?	Первичный	1,00
269	Имеются ли юридически обязывающие положения для механизма защиты бюджетных расходов от волатильности поступлений?	Первичный	1,00
C4	Распределение доходов, налогово-бюджетная стабилизация и прозрачность доходов от добычи минеральных ресурсов - Практика		
C4.1	Договоренности о распределении доходов		
270	Соблюдаются ли на практике договоренности о распределении доходов от добычи минеральных ресурсов между центральными и субнациональными правительствами?	Интервью с государственными служащими	...
271	Следует ли на практике Министерство финансов своим руководящим принципам в отношении того, когда и как выделяются бюджетные ассигнования субнациональным правительствам, и полностью ли субнациональные правительства получают свои ежегодные бюджетные ассигнования?	Интервью с государственными служащими	...

C4.2	Налогово-бюджетная стабилизация		
272	Применяется ли на практике механизм защиты бюджетных расходов от волатильности поступлений?	Интервью с государственными служащими	1,00
273	Оказало ли на практике изменение цен на сырьевые товары негативное воздействие на исполнение бюджета?	Интервью с государственными служащими	2,00
C4.3	Прозрачность доходов от добычи минеральных ресурсов		
274	Все ли государственные расходы, производимые за счет ресурсных поступлений, выделяются из национального бюджета, а если нет, то проводится ли аудит внебюджетных фондов, которые управляют поступлениями от добычи минеральных ресурсов, и подлежат ли они внешнему надзору?	Первичный	2,50
275	Включены ли на практике активы и обязательства государственных предприятий горнорудного сектора в счета государственного сектора, представленных в отчетности Министерства финансов?	Интервью с государственными служащими	...
276	Учитываются ли на практике активы и пассивы любых фондов природных ресурсов на счетах государственного сектора, представленных в отчетности Министерства финансов?	Интервью с государственными служащими	...
277	Раскрывает ли страна на практике подробную информацию о доходах горнорудного сектора, такую как данные о производстве, продажах, объявленной прибыли и платежах по налогово-бюджетным инструментам, через ИПДО или другой процесс раскрытия информации?	Интервью с государственными служащими	...
5	Воздействие на местном уровне		
B5	Местное содержание, занятость, взаимодействие с сообществами, КСО и социальные вопросы		
B5.1	Правила в отношении местного содержания		
278	Требует/поощряет/стимулирует ли нормативно-правовая база горнорудные компании к приему на работу местного населения и развитию местных сообществ?	Первичный	1,00
279	Требует/поощряет/стимулирует ли нормативно-правовая база горнорудные компании к развитию поставщиков из затронутых местных сообществ?	Первичный	1,00
280	Проводится ли политика создания возможностей для местных, региональных и национальных поставок товаров и услуг для горнодобывающей промышленности, которая соответствует передовой практике?	Первичный	2,50

281	Имеются ли соглашения с горнорудными компаниями по конкретным участкам, которые способствуют расширению возможностей для местных, региональных и национальных поставок товаров и услуг для горнорудных предприятий?	Первичный	2,50
282	Имеется ли в составе правительства орган, мандат которого включает отслеживание спроса и предложения товаров и услуг, необходимых для горнорудного сектора, и проводит ли этот орган периодическую оценку?	Первичный	4,00
283	Поддерживает ли юридически обязывающее требование о подготовке и представлении ОСВ и ПСУСВ занятость, поставку товаров и услуг и развитие бизнеса на местном и национальном уровнях?	Первичный	...
B5.2	Политика в области занятости		
284	Имеется ли юридически обязывающее положение о том, что горнорудные компании должны предоставлять равные возможности трудоустройства женщинам из местных сообществ?	Первичный	1,00
285	Имеется ли юридически обязывающее положение, предусматривающее проведение горнорудными компаниями обучения на рабочем месте?	Первичный	4,00
286	Имеются ли юридически обязывающие положения, запрещающие детский труд, включая детский труд в СД?	Первичный	4,00
287	Имеются ли обязательства государства по предоставлению женщинам равных возможностей трудоустройства и условий труда?	Первичный	4,00
288	Имеются ли юридически обязывающие правила, которые требуют обеспечения равенства в сфере занятости, назначено ли учреждение для обеспечения соблюдения этих правил, и внедрило ли это учреждение процедуры мониторинга и механизмы обеспечения соблюдения?	Первичный	2,50
B5.3	Правила взаимодействия с сообществами		
289	Имеется ли юридически обязывающее требование по проведению консультаций с заинтересованными сторонами затронутых сообществ на протяжении всего цикла эксплуатации шахты и, если да, соответствует ли оно передовой практике?	Первичный	2,71
290	Соответствует ли это юридически обязывающее требование в отношении консультаций с заинтересованными сторонами сообщества передовой практике ведения учета, доступа и использования информации?	Первичный	4,00

291	Имеется ли юридически обязывающее требование о том, чтобы результаты консультаций с заинтересованными сторонами были использованы при подготовке и обновлении ОВОС, ПЭУСВ, ОСВ и ПСУСВ?	Первичный	4,00
292	Имеется ли юридически обязывающее требование о заключении соглашений о развитии сообществ между горнорудными компаниями, правительством и затронутыми сообществами и, если да, соответствует ли оно передовой практике?	Первичный	2,80
B5.4	КСО и социальные вопросы - Правила		
293	Проводится ли национальная политика корпоративной социальной ответственности (КСО), которая применяется к горнорудным предприятиям и является доступной для общественности, и существует ли орган, который отвечает за надзор за политикой и ее применением в различных секторах, включая горнорудный?	Первичный	1,00
294	Имеется ли юридически обязывающее требование в отношении свободного, заблаговременного и информированного согласия, назначено ли учреждение для обеспечения соблюдения этого требования, и внедрило ли это учреждение процедуры мониторинга и механизмы обеспечения соблюдения?	Первичный	1,00
295	Имеются ли юридически обязывающие требования о совместной работе местных органов власти и компаний по управлению воздействием потенциально быстрой и деструктивной миграции в горнорудной отрасли?	Первичный	1,00
296	Имеется ли юридически обязывающее требование, согласно которому компании должны собирать данные, представлять отчетность и устранять воздействие добычи на женщин отдельно от воздействия на мужчин?	Первичный	1,00
C5	Развитие местных поставщиков, занятость, взаимодействие с сообществами, КСО и социальные вопросы - Практика		
C5.1	Развитие местных поставщиков		
297	Запрашивало ли правительство мнения широкого круга заинтересованных сторон при подготовке политики местного содержания в отношении товаров и услуг в цепочке создания стоимости в горнорудной отрасли?	Интервью с государственными служащими	...
298	Какой процент товаров и услуг ваша компания получает от местных поставщиков?	Интервью с представителями отрасли	3,33
299	Насколько руководство горнорудной отрасли удовлетворено поддержкой, предоставляемой отечественным поставщикам для достижения целей по местному содержанию?	Интервью с представителями отрасли	2,44

300	На практике, имеется ли в составе правительства орган, который занимается отслеживанием спроса и предложения товаров и услуг, необходимых для горнорудного сектора, и отслеживает ли он периодически спрос и предложение?	Интервью с государственными служащими	1,00
301	Обладает ли на практике агентство по продвижению инвестиций (АПИ) или аналогичная организация потенциалом для удовлетворительного выполнения своего мандата?	Интервью с государственными служащими	4,00
C5.2	Занятость		
302	Проводит ли на практике ваша компания обучение сотрудников на рабочем месте?	Интервью с представителями отрасли	4,00
303	Соблюдаются ли законы, запрещающие детский труд, включая детский труд в СД?	Интервью с представителями гражданского общества	4,00
304	Достигнут ли существенный прогресс в деле обеспечения равенства в сфере занятости?	Интервью с государственными служащими	...
305	Насколько гражданское общество удовлетворено действиями правительства по предоставлению женщинам равных возможностей трудоустройства и условий труда?	Интервью с представителями гражданского общества	1,75
306	Насколько гражданское общество удовлетворено действиями предприятий отрасли по предоставлению женщинам равных возможностей трудоустройства и условий труда?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
307	Предоставляют ли на практике добывающие компании женщинам равные возможности трудоустройства и условия труда?	Интервью с представителями гражданского общества	3,70
308	Ценят ли и уважают ли на практике руководители горнорудных компаний своих сотрудниц?	Интервью с представителями гражданского общества	4,00
C5.3	Взаимодействие с сообществами		
309	Предметно ли на практике проводятся консультации между горнорудными компаниями и затронутыми сообществами?	Интервью с представителями гражданского общества	2,73
310	Всеобъемлющими ли на практике являются консультации между горнорудными компаниями и затронутыми общинами?	Интервью с представителями гражданского общества	2,44

311	Используются ли при подготовке соответствующих документов результаты консультаций между горнорудными компаниями и заинтересованными сторонами?	Интервью с представителями гражданского общества	...
312	Ведутся ли на практике переговоры о заключении соглашений о развитии сообществ между горнорудными компаниями, затронутыми сообществами и местными органами власти?	Интервью с представителями гражданского общества	1,75
313	Действительно ли женщины считают, что горнорудные компании и правительство удовлетворительно выполняют работу по решению проблем и вопросов, вызывающих озабоченность у женщин?	Интервью с представителями гражданского общества	2,23
C5.4	КСО и социальные вопросы		
314	Насколько действительно удовлетворены представители сообществ, в районе которых ведется добыча полезных ископаемых, тем, как отрасль, правительство и гражданское общество сотрудничают в планировании и реализации мероприятий социальной ответственности (CSR), а также тем, как женщины принимают участие в этих мероприятиях?	Интервью с представителями гражданского общества	3,00
315	Насколько руководители предприятий горнорудной отрасли удовлетворены планированием и реализацией мероприятий CSR?	Интервью с представителями гражданского общества	2,78
316	Действительно ли медицинские услуги в сообществах, в районе которых ведется добыча полезных ископаемых, являются такими же или более высокого качества, чем в близлежащих сообществах, где не ведется добыча полезных ископаемых?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
317	Действительно ли образовательные услуги в сообществах, в районе которых ведется добыча полезных ископаемых, являются такими же или более высокого качества, чем в близлежащих сообществах, где не ведется добыча полезных ископаемых?	Интервью с представителями гражданского общества	1,00
318	Действительно ли сообщества, в районе которых ведется добыча полезных ископаемых, зависят от регулярной поддержки горнорудных компаний в предоставлении основных услуг?	Интервью с представителями гражданского общества	2,20
319	Достаточно ли на практике контролируются последствия потенциально быстрой и разрушительной миграции в районах добычи полезных ископаемых?	Интервью с представителями гражданского общества	4,00
320	Признает ли правительство коренные народы на своей территории и, если да, защищает ли оно их права в отношении добычи полезных ископаемых?	Интервью с представителями гражданского общества	1,00
321	Действительно ли группы коренного населения считают, что горнорудные компании и правительство удовлетворительно выполняют работу по решению проблем и вопросов, вызывающих озабоченность у групп коренного населения?	Интервью с представителями гражданского общества	2,50

322	Если правительство приняло политику получения свободного, заблаговременного и информированного согласия, проводится ли она на практике?	Интервью с представителями гражданского общества	...
323	Если правительство приняло политику свободного, заблаговременного и информированного согласия (FPIC), насколько гражданское общество удовлетворено реализацией этой политики?	Интервью с представителями гражданского общества	2,00
324	Действительно ли женщины, которые являются землепользователями, но не являются собственниками земли, получают адекватную компенсацию за утрату земель, изъятую для добычи полезных ископаемых?	Интервью с представителями гражданского общества	...
325	Оказывает ли на практике правительство поддержку в повышении производительности и доходов фермеров-женщин, которые были вынуждены перенести свою сельскохозяйственную деятельность вследствие начала добычи полезных ископаемых?	Интервью с представителями гражданского общества	...

Приложение III: Шаблон голосования

Инструкции: ниже приведен список из 25 тем, которые важны для функционирования горнорудного сектора страны. Они разделены на шесть широких областей: управление горнорудным сектором, а также пять этапов цепочки создания стоимости добывающей промышленности. Подумайте о темах, в которых больше всего необходимы изменения и улучшения в горнорудном секторе Вашей страны. У Вас есть 100 голосов. Распределите голоса среди 25 тем, чтобы количество голосов указывало на то, насколько важной Вы считаете тему. Вы можете разделить свои голоса между темами, которые Вы выберете, будь то много или мало. Например, если Вы считаете, что важна только одна тема, отдайте ей все 100 своих голосов. С другой стороны, если Вы считаете, что четыре темы одинаково важны, назначьте 25 голосов на каждую из четырех. Опять же, если Вы считаете, что одна тема очень важна, но две другие по-прежнему относительно важны, вы можете разделить свои голоса 60-20-20.

	Показатели	Голоса
Управление горнорудной отраслью	Отраслевая политика	
	Отраслевой диалог	
	Роли и обязанности	
	Внутриправительственная координация	
Контракты, лицензии и разведка	Сбор и хранение геологической информации	
	Распределение лицензий	
	Управление лицензиями и передача	
Горные работы	Законодательство и процессы в области горнорудной деятельности	
	Земля, компенсация и переселение	
	Управление воздействием на окружающую среду	
	Управление социальным воздействием	
	Транспортировка полезных ископаемых	
	Старательская добыча	
	Охрана труда и техника безопасности	
	Заккрытие рудников и финансовые гарантии	
Налоговая политика и администрирование	Налоговая политика и инструменты	
	Налоговое администрирование	
	Налоговая проверка	

Управление и распределение доходов	Распределение доходов	
	Налогово-бюджетная стабилизация	
	Прозрачность доходов от ресурсов	
Воздействие на местном уровне	Местное содержание/развитие местных поставщиков	
	Занятость	
	Вовлечение общественности	
	КСО и социальные вопросы	