



германия  
кызматташтыгы  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Исполнитель:

**giz** German Federal Ministry  
for Economic Cooperation  
and Development (BMZ)



# Развитие местного содержания в горнодобывающей отрасли

Возможности и вызовы в Кыргызстане

Copyright © 2016 г. Все права защищены Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GbmH. Ни одна из частей этой публикации не может быть воспроизведена, распространена или передана в какой-либо форме или какими-либо способами, включая фотокопирование, запись или другие электронные или механические методы без предварительного письменного согласия издателя, кроме случаев краткого цитирования, приведенного в критических обзорах или других определенных формах использования в некоммерческих целях, разрешенных законом об авторских правах. Для получения разрешения, обращайтесь:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GbmH  
Проспект Эркиндик, 22  
720040 Бишкек  
Представительство в Кыргызстане



Автором отчета является ОсОО «Eco-Solutions KG», Бишкек. Мнения, содержащиеся в данном отчете, принадлежат автору и не обязательно отражают мнения GIZ.

# Содержание

1. Краткое содержание.....	4
2. О настоящем отчёте .....	4
3. Местное содержание .....	6
4. Жизненный цикл горнодобывающей промышленности .....	8
5. Преимущества местного содержания .....	10
6. Текущая практика .....	11
7. Вызовы в сфере местных закупок .....	14
8. Связи с другими отраслями экономики Кыргызстана .....	21
9. Международная практика .....	23
10. Рекомендации по увеличению местных закупок и ресурсов в Кыргызстане .....	25
11. Приложение 1: Таблица преимуществ .....	31
12. Приложение 2: SWOT анализ .....	34
13. Приложение 3: Карта возможностей и вызовов .....	35
14. Приложение 4: Интервью .....	36
15. Приложение 5: Использованная литература .....	38

# 1. Краткое содержание

Горная добыча как отрасль промышленности отмечается в качестве одного из столпов кыргызской экономики. Она составляет 8% от ВВП, 11% от государственного бюджета и обеспечивает почти половину выпускаемой промышленной продукции Кыргызстана (Могилевский, 2016 г.).

Хотя вклад горнодобывающей отрасли в кыргызскую экономику уже является существенным, она может принести гораздо больше выгоды большему числу заинтересованных сторон путем увеличения местных закупок и использования местного содержания.

При открытии рудника на территории, где проживает местное сообщество, его жители ожидают два незамедлительных преимущества: возможность трудоустройства на руднике и возможность продавать товары и услуги руднику. В целом, местное трудоустройство не вызывает больших затруднений, поскольку существуют строго определенные требования в отношении навыков, образования и опыта, которые требуются для профессиональных должностей, а неквалифицированные рабочие места, для которых нет таких строгих требований, могут быть укомплектованы работниками с минимальным уровнем трудовой этики.

Из-за отсутствия действующих законодательных требований, горнодобывающие компании использовали ряд подходов к местным закупкам, начиная от стратегических до оппортунистических, с различной степенью успеха. Часто это может зависеть от того насколько пристально внимание, уделяемое руднику, и того, каким образом распространяется информация об общем эффекте или пользе местных закупок. Тип рудника также влияет на ожидания местного сообщества, которые бывают высокими, в случае с золотом и другими драгоценными металлами, чем в случае с углем или строительными материалами, такими как известь.

Для получения выгоды, которую ожидают получить заинтересованные стороны, в том числе правительство, местные сообщества и горнодобывающие компании, требуется более стратегический подход к местному содержанию и закупкам. Несмотря на множество существующих вызовов, таких как характер товаров и услуг, доступных или производимых в Кыргызстане, выгода, которую можно извлечь, слишком велика, чтобы ее игнорировать, и она может значительно усилить экономический эффект от горнодобывающей отрасли в Кыргызстане, а также содействовать уменьшению имеющихся в настоящее время конфликтов.

Данный отчет, составленный на основе интервью с заинтересованными сторонами, обзора литературы и личного опыта в Кыргызстане, описывает мероприятия, которые на настоящий момент были реализованы горнодобывающими компаниями, вызовы, с которыми они сталкиваются на текущий момент. Также отчет содержит ряд шагов, которые могут быть предприняты заинтересованными сторонами с целью расширения местного содержания в горнодобывающей отрасли Кыргызстана.

Рекомендации, в том виде, каком они представлены, могут использоваться заинтересованными сторонами в индивидуальном порядке, но для реализации всего потенциала развития местного содержания требуется более целостный и стратегический подход. В связи с этим, на основе данного отчета предлагается провести форум заинтересованных сторон, на котором заинтересованные стороны могут рассмотреть и обсудить вопросы, вызовы и возможности со своей точки зрения, и как мы надеемся, прийти к коллективному решению о наилучшем способе продолжения работы в плане стратегии и охвата всей промышленности.

## 2. О настоящем отчёте

### а. Цель

Данный отчёт был подготовлен по запросу Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ) в рамках его программы «Минеральные ресурсы для развития» с целью поддержки развития местного содержания в горнодобывающей отрасли Кыргызстана. GIZ осуществляет данную программу в Кыргызстане, Казахстане и Таджикистане с 2015 года с целью получения экономической выгоды от устойчивой добычи сырья.

Исследование было разработано с целью предоставления обновлённого обзора достижений и вызовов в сфере развития местного содержания в горнодобывающей отрасли Кыргызстана, в контексте кыргызской экономики. Поскольку тематика приобретает все более растущую значимость на глобальном уровне, существует изобилие международных практик, которые можно было бы использовать в качестве примеров для Кыргызстана и которые обеспечивают основу знаний и опыта для разработки подхода, являющегося реалистичным, достижимым и устойчивым.

Рекомендации основаны на анализе данных и информации, а также обзоре текущей практики, как на местном, так и на международном уровне. Предоставлены два типа рекомендаций: конкретные действия, которые должны быть предприняты различными заинтересованными сторонами, и сферы дальнейшего изучения, вытекающие из решений, которые будут приняты заинтересованными сторонами. Конечной целью является увеличение использования местного содержания, однако к этой цели ведет множество путей: поощрение и специальные программы корпоративной социальной ответственности, стимулы или законодательство, на основе консенсуса или нормативные, поэтапные или ускоренные меры.

Данный документ следует рассматривать в качестве руководства для осуществления первых шагов, а также поощрения консенсуса заинтересованных сторон: рамочных основ для увеличения использования местного содержания горнодобывающими компаниями, что создаёт рабочие места, снижает вероятность конфликта и приносит выгоду всем заинтересованным сторонам. Шаги по достижению этой цели, которые лучше всего предпринимать с помощью подхода на основе консенсуса с участием многих заинтересованных сторон, могут изменить характер некоторых рекомендаций. И, таким образом, данный отчёт следует использовать в качестве точки отсчёта для формирования такого исходного консенсуса. Вследствие обширного характера этой темы, необходимо задействовать более широкий круг заинтересованных сторон, исходя из результатов первоначальных встреч участников.

На июнь 2016 года запланировано заседание круглого стола, во время которого на основе данного отчёта заинтересованные стороны смогут рассмотреть, обсудить и, в идеале, прийти к согласию о дальнейших шагах, которые принесут выгоду всем заинтересованным сторонам.

## **б. Сфера охвата**

В сферу охвата данного отчёта входят местные закупки и, в частности, деятельность, создающая стоимость на основе товаров внутреннего производства на национальном и местном уровнях.

Однако, в качестве способа продвижения экономического развития в Кыргызстане, сокращения числа конфликтов в горнодобывающей отрасли и содействия более положительному инвестиционному климату, выгодному для всех заинтересованных сторон, также обретают важность другие параллельные темы как способствующие или ограничивающие факторы, или как элементы, которые могут быть увязаны друг с другом для того, чтобы содействовать ускорению развития в сфере местных закупок. В число этих факторов входят местное трудоустройство, повышение квалификации, инфраструктура, налоговый режим и законодательные рамки, такие как законодательство о государственных закупках и о недрах и недропользовании.

Эти элементы обсуждаются в данном отчёте в качестве элементов, которые можно сложить воедино для общего развития местного содержания в горнодобывающей отрасли Кыргызстана.

## **в. Методология**

Для понимания текущей ситуации, связанной с местным содержанием, участие заинтересованных сторон являлось ключевым компонентом при разработке данного отчёта. Поскольку развитие местного содержания является расширенной и не полностью определённой темой, программы в этой сфере должны поощрять участие общественности с целью отражения реального текущего положения, а также обеспечения разработки обоснованных, реалистичных и осуществимых в контексте сегодняшнего Кыргызстана рекомендаций.

Встречи заинтересованных сторон были проведены с участием широкого круга национальных и международных заинтересованных сторон, представляющих правительство, горнодобывающие компании, поставщиков и международные организации. Использовалась стандартная анкета, которая была адаптирована для каждой группы, и в последующем был проведён анализ результатов. Полный список опрошенных лиц содержится в Приложении 4: Интервью.

Несколько компаний отказались от встреч, поскольку посчитали, что в настоящее время ими не осуществляются закупки, и поэтому им нечего добавить по данному вопросу, а ряд компаний-поставщиков не пожелали «официально» отвечать на вопросы интервью или быть упомянутыми в отчёте, тем не менее, их мнения были включены без ссылки на них.

Отчёт содержит подробный обзор текущего состояния кыргызской экономики, в том числе основных участников, вносящих вклад в трудоустройство, ВВП и государственный бюджет. На данном этапе мы не пытались проводить глубинный анализ на местном уровне, или же на национальном уровне, с целью точного определения местных связей между горнодобывающей и иной деятельностью. Для подобной задачи потребовалась бы обширная работа на местах и информация о текущем уровне закупок горнодобывающих компаний в разбивке по статьям. Такая задача больше подходит для последующего этапа, после достижения соглашения по стратегии между всеми заинтересованными сторонами.

#### г. Аудитория

Несмотря на то, что данный отчет разработан в основном для использования GIZ, его также можно использовать в качестве руководства для всех заинтересованных сторон: правительства, горнодобывающих компаний, поставщиков и других организаций. Он содержит множество ссылок на инструменты, руководства и данные, которые могли бы стать полезными для дальнейшей разработки подхода к управлению программой местного содержания / местных закупок.

## 3. Местное содержание

#### а. Введение

Данная глава вводит понятие «местное содержание» и предоставляет некоторую справочную информацию об этом понятии для целей настоящего отчёта. Хотя этот раздел и является теоретическим по своему характеру, учитывая широкий спектр понимания и применения этого слова во всем мире, он важен для того, чтобы данный отчёт рассматривался в том контексте, в котором он был задуман. В самом деле, во время подготовки данного отчёта стало ясно, что различные группы заинтересованных сторон используют разные определения или имеют разное понимание термина местное содержание.

#### б. Местные закупки

Согласно наиболее простому определению для горнодобывающих компаний, местные закупки представляют собой понятие, не требующее разъяснений: приобретение товаров и услуг у местных предпринимателей в пределах того же географического региона, что и место разработки рудника.

Это сравнительно простое определение скрывает существующие нюансы и может фактически привести к значительному недопониманию и даже конфликту в том случае, если у заинтересованных сторон нет единого понимания. Термин «местные» может иметь совершенно разные значения для различных людей, и часто именно эта разница в ожиданиях вызывает проблемы.

#### в. Местные закупки в сравнении с местным содержанием

Хотя термины «местное содержание» и «местные закупки» кажутся взаимозаменяемыми, они обладают весьма чётко выраженными различиями, которые меняют суть и дух того, чего мы пытаемся достичь.

Местное содержание отличается от местных закупок тем, что товары и услуги не только приобретаются из местных источников, но также производятся в данной местности. Это ключевое различие весьма влияет на экономический эффект, которого можно добиться от использования местного содержания, по сравнению с приобретением товаров у перекупщиков или импортёров. Товары местного производства создают больше рабочих мест и приводят к росту сбора налогов правительством.

Данное различие может стать ещё более проблематичным в случае комплексных цепочек поставок, в которых компоненты или сырьё поступают из одной страны или региона, а дальнейшая сборка или деятельность по созданию добавленной стоимости или переработке осуществляется в другой стране.

На международном уровне многие компании или правительства используют эти два термина почти как синонимы и с весьма различающимися определениями. На самом деле, нет согласия в том, что включают в себя понятия «местный», «местные закупки» или «местное содержание», и этот факт затрудняет сравнение программ и данных, а иногда делает его невозможным.

#### г. Социальные программы или закупки?

Один из вызовов в области местных закупок или местного содержания связан с тем, как их видит компания и откуда исходит инициатива с организационной точки зрения. Вместе с тем, поскольку в Кыргызстане отсутствует промышленная база, которая могла бы обеспечивать горнодобывающие компании товарами, такими как грузовые машины и другое оборудование, внимание местных закупок, как правило, направлено на сельское хозяйство и другие более мелкие товары, которые могут быть приобретены на местах. В то время как все компании нуждаются в приобретении товаров и услуг, функция отдела по закупкам заключается в покупке товаров и услуг, которые отвечают требованиям качества, доставки и экологичности при наиболее рациональной цене и минимальных усилиях для компании. Рациональная цепь поставок с долговременными, надёжными бизнес партнёрами обеспечивает множество деловых преимуществ, включая гибкость, надёжность и экономическую эффективность.

В этом случае, понятие местных закупок и местного содержания часто является антитезисом к роли закупок. Поскольку местные поставщики (в том числе, в Кыргызстане) часто сталкиваются с проблемами, связанными с качеством и эффективностью бизнеса, горнодобывающая компания может взять на себя роль по обучению и повышению потенциала поставщиков. Следовательно, требуется масса времени и ресурсов, как в отношении прямых затрат, так и человеческих ресурсов, для надлежащего осуществления обоснованной программы местных закупок. Компания должна взять на себя долгосрочные обязательства, так как в случае, если будет начата подобная программа, её невозможно будет прекратить просто так из-за финансовых ограничений (к примеру, вызванных низкими ценами на сырьевые товары), поскольку возможно возникновение конфликта в местных сообществах. Далее в отчёте рассматриваются вызовы, с которыми сталкиваются компании при работе или развитии местного содержания. Но во время интервью мы выявили, что там, где компании активно работают по вопросам местного содержания (только частные компании, не являющиеся государственными) наблюдается, по крайней мере, некоторое взаимодействие между отделом закупок, отделом по управлению персоналом и связям с местными сообществами, устойчивому развитию или аналогичными функциями.

#### д. Определение термина «местные» для Кыргызстана

Ключевым компонентом успеха в рамках разработки программы местного содержания в Кыргызстане, в конечном счёте, станет то, как будет определён термин «местные». Существует множество примеров, достойных подражания и можно рассмотреть весь спектр, начиная от требований местной регистрации, полноправного местного владения, управления и рабочей силы до более широких определений, которые допускают владение иностранцами собственностью.

Масштаб использования термина «местные» играет ещё большую роль в Кыргызстане, поскольку жители одного района, или даже села, могут не рассматривать компанию, зарегистрированную в соседней области или селе в качестве «местной», если они географически живут дальше от места разработки рудника.

При разработке определения местного содержания для Кыргызстана, необходимо учитывать следующие основные принципы:

1. Местная регистрация: В Кыргызстане физическое место регистрации во многом определяет то, куда будут оплачиваться налоги. Для сельских сообществ это является важным фактором, поскольку появление небольшого числа компаний может сильно повлиять на местный бюджет.
2. Местное право собственности: доля собственности, выраженная в процентах, принадлежащая местным гражданам или бизнес структурам, прошедшим местную регистрацию. Это также может включать требование о местном партнёре по совместному предприятию. Данный фактор определит то, какая часть прибыли компании останется в стране.
3. Местное управление: так как руководство обычно получает более высокую зарплату, занимает более высококвалифицированные должности, необходимо учитывать то, сколько местных граждан занимают руководящие должности в компании, в качестве доли к общей рабочей силе. Со временем следует ожидать, что местные работники будут брать на себя все больше управленческих функций.
4. Местные сотрудники: данный показатель касается доли общей рабочей силы (включая руководство), состоящей из местных граждан, которая обеспечивает создание рабочих мест и увеличение налоговых поступлений. В условиях Кыргызстана данная категория приобретает ещё большую важность, так как также необходимо учитывать областные или районные уровни (с точки зрения происхождения или места регистрации).
5. Размер / масштаб / вид операционной деятельности: масштаб и вид операционной деятельности также следует учитывать в контексте более широкого рынка для товаров или услуг. Общие критерии не могут быть применимы ко всем случаям, например, когда для работы вам требуется высокая квалификация или особый опыт, или когда для обеспечения прибыли необходима большая клиентская база.
6. Добавленная стоимость, создаваемая на местах: какая часть стоимости продукта создаётся на местном уровне, например, сырьё импортируется в Кыргызстан, но производство или сборка осуществляется в Кыргызстане.

Поэтому, хотя и кажется логичным отдать предпочтение компаниям, которые полностью принадлежат местным владельцам, право собственности необходимо рассматривать с точки зрения других элементов. Например, компания или дочернее предприятие, выпускающее местные товары, которое на 100% является иностранным, но нанимает, главным образом, местное руководство и сотрудников, принесёт больше экономической пользы Кыргызстану, чем

компания, которая на 100% принадлежит местным владельцам, но работает просто в качестве торгового посредника. Аналогично, большое число иностранного управленческого персонала также может быть выгодным, если они играют ключевую роль или осуществляют обучающую роль в рамках организации, которая помогает развитию местных сотрудников или менеджеров.

Для достижения баланса, многие компании классифицируют местные компании по категориям и используют данные категории при балльной оценке закупок, предоставляя дополнительные преимущества местным компаниям в случае, когда все иные критерии являются равными. Эта система балльной оценки также предусматривает некоторую гибкость при рассмотрении более высоких цен, меньших объёмов или других условий, при которых местные поставщики могут находиться в невыгодном положении.

Примером подобной системы может быть:

**Уровень 1:** Полная иностранная собственность с представительством или производством, расположенным в Кыргызстане

**Уровень 2:** Частичная иностранная собственность с офисом или производством, расположенным в Кыргызстане

**Уровень 3:** Полное право собственности на местном уровне с офисом или производством, расположенными в области, где находится рудник

**Уровень 4:** Полное право собственности на местном уровне с офисом или производством, расположенными в регионе, где находится рудник.

В практическом плане, размещение производственного участка в каждом регионе страны не является целесообразным или даже возможным. Подобные предприятия требуют крупных капитальных вложений, квалифицированных рабочих, внимания к контролю качества, доступности и источника сырья, а также доступа к постоянному источнику энергии, как и к обширной клиентской базе.

При эксплуатации многочисленных участков, любого рода экономическое преимущество, полученное за счёт роста масштаба производства, будет утеряно, и продукция будет слишком дорогой и неконкурентоспособной. Примерами этого в сфере горнодобывающей промышленности могут являться абразивный материал и известь, которые производятся в Кыргызстане, но на централизованных объектах, которые определяются потребностями бизнеса.

## 4. Жизненный цикл горнодобывающей промышленности

Горнорудные проекты действуют в рамках различных жизненных циклов, которые существенно влияют на типы и количество товаров и услуг, требуемых руднику. Данный вопрос будет подробно рассматриваться в этом разделе для того, чтобы во время будущих обсуждений заинтересованных сторон, их ожидания были реалистичными на всех этапах жизненного цикла горнодобывающего предприятия.

**НЕКОТОРЫЕ РЕГИОНЫ В КЫРГЫЗСТАНЕ ТРЕБУЮТ ОТ ГЕОЛОГОРАЗВЕДОЧНЫХ КОМПАНИЙ (ЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ В БИШКЕКЕ) МЕСТНОЙ ПЕРЕРЕГИСТРАЦИИ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ И УВЕЛИЧЕНИЯ МЕСТНОГО ТРУДОУСТРОЙСТВА ВО ВРЕМЯ ИХ РАБОТЫ В РЕГИОНЕ.**

Разведка	ТЭО и строительство	Эксплуатация	Закрытие
2 - 10 лет	2 - 5 лет	2 - 100 лет	10 + лет

Требования компании существенно меняются во время каждой фазы жизненного цикла, и они будут ограничивать виды товаров и услуг, которые можно будет закупать на местах, из-за изменяющихся требований к различным профессиональным навыкам, продуктам или услугам на каждом этапе.

На каждом этапе компания принимает решение о продвижении на основе полученной экономической отдачи (на которую влияют объёмы запасов, доступ к финансам, цены на товарно-сырьевые ресурсы, альтернативные возможности и т.д.) и процесса выдачи лицензий / разрешений, которые, как правило, означают, что компания обязана выполнить определённые требования для перехода к следующему этапу. При рассмотрении компанией инвестиций, необходимых для развития местного содержания с точки зрения создания новых компаний на местах, маловероятно, что она будет инвестировать в них до принятия бизнес-решения и получения разрешения на начало эксплуатации месторождения.



### **а. Разведка**

Во время проведения разведки необходимость в закупках крайне мала. Геологоразведочные компании предоставляют большинство услуг, требуемых на данном этапе, и в Кыргызстане зарегистрировано 300-400 таких компаний. На данном этапе местные закупки, главным образом, зависят от конкретной ситуации и сведены к ряду услуг, оказываемых на местном уровне, таких как предоставление жилья, питание, топливо и т.д.

Зачастую для проведения разведывательных работ горнодобывающие компании привлекают эти специализированные фирмы, которые в последующем также будут осуществлять закупки для удовлетворения потребностей без какого-либо надзора или контроля со стороны основной горнодобывающей компании. На этом этапе основной выгодой на местах является трудоустройство местного населения, как на квалифицированные, так и неквалифицированные рабочие места. Программы развития могли бы включать обучение членов местных общин, что позволит использовать возможность получения более высокооплачиваемой должности.

Однако в Кыргызстане данный этап разведки приходится на период, когда компания наиболее подвержена риску. Местные общины возлагают большие надежды на социальные пакеты и льготы, но компании не в состоянии или не желают что-либо предоставлять кроме того, что требуется законодательством, поскольку они ещё не получают каких-либо доходов и им ещё не выданы лицензии на разработку, а проектное финансирование возможно ещё не обеспечено.

### **б. Технично-экономическое обоснование и строительство**

Данный этап предоставляет более существенные возможности для использования местного содержания, даже в случаях, когда разработка проекта и строительство завершены или проводятся под руководством международных проектных фирм. Одной из проблем работы с международными фирмами является то, что они могут не обладать обширными знаниями местного рынка и обычно не имеют стимулов или интереса к разработке программы местных закупок. С учётом контрактов, условия которых являются весьма жёсткими, любые задержки повлекут штрафные санкции, поэтому для того, чтобы их избежать, строительные компании всегда по возможности будут выбирать предпочтительных для них поставщиков.

Таким образом, основная цель этапа строительства заключается в простом построении рудника настолько быстро и эффективно, насколько это возможно, и получении доходов.

Работа с местными сообществами возможна в случае предоставления неквалифицированной работы или при наличии опытных строителей, механиков или транспортников. Однако, учитывая характер процесса выдачи лицензий и разрешений, компании не будут осуществлять стратегические инвестиции в повышение квалификации местных работников до тех пор, пока они не получат все необходимые разрешения и лицензии для работы. Но к тому времени будет уже слишком поздно начинать такие программы, и поэтому они обычно выбирают опытные компании.

### **в. Эксплуатация**

Этап эксплуатации предоставляет наибольшее число возможностей для развития местного содержания, но с другой стороны снабжение требуемых товаров и услуг ограничено возможностями местной или национальной экономики. Действующему руднику требуется широкий круг товаров и услуг, а также разнообразный штат сотрудников. Данный отчёт, главным образом, сфокусирован на операционных аспектах разработки месторождений.

### **г. Закрытие**

Этап закрытия рудника также предоставляет возможности для закупки услуг на местах, включая высококвалифицированные услуги, но другие акторы могут использовать сравнительно неквалифицированный труд при демонтаже инфраструктуры.

Здесь при рассмотрении вопроса о местных закупках и производстве, необходимо учитывать другой элемент, а именно зависимость от рудника. Риск разрабатывающих компаний, связанных с одним предприятием, заключается в том, что после закрытия эти поставщики также будут вынуждены прекратить работу, что окажет ещё более отрицательный эффект на экономику. Все местные стратегии по закупкам обязаны учитывать такой эффект, связанный с закрытием и должны заранее работать над сокращением данных рисков совместно с местными сообществами.

## 5. Преимущества местного содержания

Преимущества использования местного содержания документально подтверждены на основе ряда источников, включая изучение конкретных примеров, и поэтому данный отчет не намерен подробно исследовать эту область.

Преимущества, тем не менее важно, рассматривать с учётом затрат времени и ресурсов, необходимых для разработки программы местного содержания, в которую будут вовлечены все заинтересованные стороны. В ближайшее время для Кыргызстана будет более предпочтителен подход, больше связанный со стимулированием, нежели на основе законодательства или предписаний, и, следовательно, эти преимущества можно использовать как поощрение участия заинтересованных сторон и установление реалистичных и достижимых целей при том же уровне ожиданий.

### а. Выгода для правительства

В отношении правительства, ощутимая и непосредственная выгода при увеличении использования местного содержания напрямую связана с ростом возможностей трудоустройства и налогов. Посредством стратегической разработки программы местного содержания можно построить сильную и разностороннюю экономику, что также является преимуществом, поскольку со временем сократится зависимость от добывающей промышленности.

К дополнительным преимуществам относятся снижение выплат по безработице, внешней миграции (и «утечки мозгов») из-за отсутствия возможностей трудоустройства.

Что касается неформального сектора экономики, то по оценкам официальной статистики ее размер составил 19.9% в 2010 году (за исключением сельского хозяйства) (Азиатский Банк Развития, 2014 год). То же исследование приводит данные отчета Центра для международных частных предприятий 2011 года, согласно оценкам которого, неформальный сектор экономики составляет свыше 50%. Путём интеграции большего числа компаний в формальные цепочки поставок, доля неформальной экономики также должна будет сокращаться по мере осознания компаниями и физическими лицами возможности получения большей выгоды от доступа к рынкам.

### б. Выгода для бизнеса

Несмотря на тот факт, что многие компании рассматривают местные закупки больше в качестве социальной программы или программы развития, реальная выгода для бизнеса может быть достигнута путём увеличения местных закупок.

#### Устойчивость бизнеса

Работа с поставщиками, расположенными сравнительно близко к месторождению, означает снижение риска, связанного с перебоями поставок. При изменениях технических характеристик или специфичных требований, гораздо легче и быстрее работать с местными поставщиками.

#### Качество и стоимость

При непосредственной работе с поставщиками гораздо легче проводить контроль качества, чем в случаях, когда поставщики находятся далеко, и с ними нет постоянного прямого контакта. Хотя для новых поставщиков вопросы качества могут быть проблемой, именно в этом случае тесное сотрудничество с международными донорскими организациями станет огромным преимуществом, так как ими могут быть обеспечены укрепление потенциала и реализация таких программ, как ISO 9001 Системы управления качеством.

#### Социальная лицензия на осуществление деятельности

Расплывчатое и временами чрезмерно употребляемое понятие, на самом деле, имеет реальное значение в контексте горной добычи в Кыргызстане. Проблемы, с которыми сталкиваются горнодобывающие компании, особенно на раннем этапе разведки, хорошо известны; местные сообщества остановили работу нескольких горнодобывающих проектов. При наличии чётко определённой и сформулированной стратегии в области местных закупок, будущие выгоды для сообществ можно запланировать с самого начала проекта, что могло бы содействовать получению поддержки со стороны сообществ, сохранению реалистичных ожиданий и сокращению необходимости в краткосрочных социальных выплатах.

## в. Выгода для сообществ

Выгода для сообществ во многом схожа с выгодой для правительства с точки зрения возможностей трудоустройства и сбора местных налогов. Однако, как правило, благодаря её масштабу эта выгода будет ощущаться сильнее и нагляднее на местном уровне. Дополнительные преимущества также могут быть шире и ощущаться в рамках всего сообщества, так как рост занятости и более высокий уровень налоговых поступлений позволят местным органам власти обеспечивать более высокое качество услуг для всех членов общин.

Благодаря коллективным и более продуктивным отношениям сократилась бы возможность возникновения конфликтов на местах, и даже изменился бы сам характер взаимоотношений. В настоящее время, местные сообщества часто просят денежные пожертвования для покрытия базовых расходов, таких как школьная мебель и книги, музыкальные инструменты и т.д. из-за отсутствия финансирования. Через рост дохода и сбор налогов посредством стратегического подхода к местному содержанию, сообщество может стать более самодостаточным и превратиться в партнёра, поддерживающего успех рудника. Внешняя миграция и связанные с ней социально-экономические затраты могут быть снижены через создание дополнительных возможностей трудоустройства в местных сообществах.

## 6. Текущая практика

### а. Правовая база

В настоящее время в Кыргызстане не существует правовой базы для местных закупок или местного содержания для горнодобывающей промышленности, и как следствие нет обязательных для применения и исполнения требований к компаниям по приобретению местных товаров и услуг.

Государственное агентство по геологии начало включать требования в объявлениях о тендерах, согласно которым компании обязаны покупать местные товары и услуги, в случае, когда их качество и стоимость равноценны приобретённым на международном уровне; однако это является требованием тендера и не подкреплено никаким специальным законодательством.

Правительство признает, что проект Стратегии развития горнодобывающей промышленности (Министерство экономики Кыргызской Республики, 2013 год) не предусматривает достаточно эффективное использование местного содержания и рассматривает местное содержание в качестве способа снижения местных конфликтов с сообществами, а также увеличения экономической выгоды от инвестиций в горнодобывающую отрасль. Однако стратегия не указывает, какая деятельность необходима для развития местного содержания, кроме как изучения их потенциала в соответствии с обязательствами перед Всемирной Торговой Организацией.

### б. Текущее количество лицензий

Согласно Государственному агентству по геологии и минеральным ресурсам, в настоящее время в Кыргызстане выдано 1694 лицензии на разработку минеральных ресурсов, нефти и природного газа (Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики, 2016 год).

Этап	/ Поиск		/ Разведка		/ Разработка	
	Поиск	Разведка	Разработка	Не указано	ВСЕГО	
Уголь	7	130	178	0	315	
Металлы, за исключением драг. металлов	31	39	22	0	92	
Золото и другие драг. металлы и камни	119	128	63	3	313	
Нерудные материалы	31	460	416	3	910	
Газ и нефть	41	2	21	0	64	
<b>ВСЕГО</b>	<b>229</b>	<b>759</b>	<b>700</b>	<b>6</b>	<b>1694</b>	

Хотя данное количество может и указывать на большую активность в горнодобывающей отрасли Кыргызстана, особенно действующих рудников, оно также говорит о будущей проблеме в связи с разнообразным характером

операционной деятельности из-за масштаба и видов минералов, а также способности местной экономики обеспечивать товары и услуги, необходимые для этих типов предприятий.

Когда в Кыргызстане начинается обсуждение вопросов по горнодобывающей деятельности, многим приходит на ум широко известный рудник Кумтор, однако следует помнить, что это золоторудный объект мирового класса, и большинство остальных рудников в стране значительно меньше и требуют гораздо меньшего объёма товаров и услуг. Их меньший размер также означает, что у них меньше работников, которые занимаются вопросом местных закупок, особенно, в условиях отсутствия законодательных или финансовых стимулов.

В этот список не включена разработка месторождений кустарным способом, в особенности золота, являющаяся потенциальным материальным источником местных закупок. Данная деятельность в Кыргызстане регулируется на национальном уровне, однако выдача лицензий и надзор осуществляются на местном и региональном уровнях. Трудно найти точные статистические данные, и нелегальная старательская деятельность является проблемой в некоторых регионах, особенно там, где имеется большое количество россыпного золота, таких как Нарынская и Джалал-Абадская области (Калыбекова, 2013 год). Официальное оформление мелкомасштабного / старательского сектора горной добычи могло бы также оказать содействие развитию местного содержания, так как малый масштаб и меньшая сложность требуемых закупок более соотносимы с текущим промышленным производством Кыргызстана.

#### **в. Инициативы правительства**

С учетом упоминания горнодобывающей промышленности в проекте Стратегии развития и отзывов в интервью, ясно, что правительство Кыргызстана понимает важность местного производства и закупок в горнодобывающей промышленности, поскольку они важны как в плане экономической выгоды, так и роли, которую они играют в снижении конфликтов. В настоящее время данным вопросом в основном занимаются два государственных органа в рамках их официального круга обязанностей: Министерство экономики и Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики.

На данный момент объявления о тендерах на права недропользования включают пункт, содержащий отдельное требование по местным закупкам. Полный стандартный текст, который можно найти в ряде недавних тендеров (Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики, 2016 год), гласит:

«осуществлять закупки всех товаров (товарно-материальных ценностей), соответствующих установленным стандартам качества, работ и услуг, на территории Кыргызской Республики, необходимых для обеспечения деятельности лицензиата, за исключением закупок товаров, работ и услуг, которые в Кыргызской Республике не производятся, не выполняются и не оказываются. При этом при прочих равных условиях преимущественно осуществлять закупку товаров, работ и услуг, производимых на территории области». Формулировка данного требования объясняется членством Кыргызстана во Всемирной Торговой Организации, которая запрещает предпочтение местных товаров и услуг иностранным товарам и услугам, если можно найти альтернативные варианты с более выгодными ценами или качеством на международном уровне.

Существовала противоречивая информация о том, как правительство будет обеспечивать его исполнение. С этой формулировкой недавно было проведено четыре тендера, и было заявлено, что в связи с этим компании были, предположительно, осведомлены о требованиях, когда они подали заявки на эти месторождения. Однако, зная об отсутствии официального обеспечения исполнения или законодательных требований, нет уверенности в том, насколько программа местного содержания будет официально выполняться данными компаниями.

В начале жизненного цикла горной добычи возможности местных закупок чрезвычайно ограничены, и, следовательно, выплата местных налогов является одним из способов снижения конфликтов в местных сообществах путём обеспечения местной выгоды до начала операционной деятельности рудника и закупок большего объёма товаров и услуг. Одна из компаний, с которой были проведены интервью, указала, что было достигнуто соглашение с их буровым подрядчиком, согласно которому подрядчик выплатит налоги с данного контракта в местный бюджет региона, где проводятся работы, а не на месте фактической регистрации. Кеминский район также требует от геологоразведочных компаний получить местную регистрацию в целях налогообложения, в то время как они работают в регионе. Данные примеры передовой практики демонстрируют гибкость налоговой системы и содействуют краткосрочным интересам как компании – обеспечивая положительный экономический эффект от деятельности даже во время разведки – так и местного сообщества – которая извлечёт выгоду от увеличения налоговых поступлений даже на ранних этапах деятельности. Таким образом, конфликт можно было бы снизить в местных сообществах, если преимущества, полученные от данного роста выплаты местных налогов от геологоразведочной деятельности, будут направлены в местные сообщества, и обеспечат подходящую платформу для содействия лучшему диалогу между компанией и местным сообществом по вопросам будущих потребностей в местном содержании.

В рамках процесса проведения интервью, два государственных предприятия (Кыргызалтын и Кыргызкомур) во время интервью заявили, что они следуют строгим инструкциям по осуществлению государственных закупок. Эти инструкции не имеют системы или методологии для учёта или предпочтения местных закупок. Закон «О государственных закупках» (Парламент Кыргызской Республики, 2011 год) устанавливает следующие руководящие положения:

- обеспечение максимальной экономичности и эффективности закупок;
- расширение участия и развитие конкуренции между поставщиками (подрядчиками) в процессе осуществления закупок;
- обеспечение справедливого отношения ко всем поставщикам (подрядчикам), участвующим в конкурсных торгах;
- обеспечение открытости и прозрачности процедур закупок

В таких случаях, при принятии решений по закупкам государственные компании сегодня не обладают гибкостью, позволяющей рассматривать возможность местных закупок. Любая стратегия для развития местного содержания будет вынуждена учитывать возможности государственных предприятий, так как их не следует исключать вследствие того, что они не приносят выгоду местным общинам в части закупок, что в будущем может привести к отказу доступа государственным компаниям со стороны местных сообществ, в пользу частных компаний. В этом отношении правительство должно служить образцом.

#### г. Частные компании

Интервью показали наличие у горнодобывающих компаний ряда методов, включающих проведение местных закупок. Тем не менее, одним из основных ограничивающих факторов является этап развития компании. Компаниям, участвующим в геологоразведочных работах, требуется намного меньше товаров и услуг, чем компаниям, участвующим в строительстве или операционной деятельности, и зачастую они почти полностью полагаются на подрядчиков, которые берут на себя ответственность за закупки.

Все компании, с которыми были проведены интервью, заявили, что отсутствие продукции, произведённой на местном уровне, являлось основным ограничивающим фактором, связанным с местным содержанием. Топливо, которое составляет основную стоимость затрат действующего рудника, реактивы, химические вещества, машины и транспорт не производятся на местном уровне, хотя, в большинстве случаев, их можно приобрести через местных дистрибьюторов, торговых посредников или официальных представителей. В зависимости от требуемого количества, компаниям часто легче приобретать напрямую у производителя таких товаров, учитывая логистические и нормативные требования по импорту в Кыргызстан.

Для менее крупных предприятий, импорт химических веществ и реактивов может быть проблемой с учётом разрешений и лицензий, а также необходимого количества, поэтому покупка этих товаров на местах через торговых посредников имеет смысл, хотя это даёт очень мало дополнительных преимуществ для экономики в целом и будет выгодным только ограниченному числу людей (владельцу бизнеса и возможно небольшому количеству работников, требуемых для таких работ). Из-за отсутствия производственной базы, внимание быстро переходит на местные товары и продукты, в основном, в сельском хозяйстве и швейном производстве.

Из числа компаний, с которыми были проведены интервью, Кумтор Голд Компани обладает наиболее формализованной системой местных закупок, начиная с официальной политики по данному вопросу. Это также следует рассматривать, помня о том, что у Кумтора имеется единственное в своем роде освобождение от уплаты таможенных пошлин и НДС на товары, которые она импортирует в страну (которые уравниваются более высокой ставкой налога по сравнению с другими компаниями, зарегистрированными на местном уровне).

Проект стратегии, разработанной в 2013 году, определяет понятие «местный» по отношению к Кумтору и предлагает присуждать выигрыш тендера в пользу компаний, которые зарегистрированы 1) на южном берегу Иссык-Куля в Тонском и Джеты-Огузском районах, 2) компаний, зарегистрированных в других районах Иссык-Кульской области и 3) зарегистрированных в других областях Кыргызстана. Такая классификация позволяет проводить различия в обосновании расценок (например, более высокие расценки от местных компаний), которые могут быть компенсированы за счёт их географического положения, по сути, предоставляя льготные условия для местных поставщиков. В дополнение, при ценообразовании предоставляется определённый процент скидки по сравнению с импортом для того, чтобы компенсировать НДС и пошлины, которые могут быть оплачены импортёрами, снова отдавая предпочтение местным компаниям по сравнению с импортом.

Требуются огромные усилия со стороны Кумтора для того, чтобы осуществлять эту политику, как в отношении времени, так и ресурсов. Службе закупок необходимо посещать поставщиков с целью проверки условий, а также обеспечения гарантий того, что они отвечают требованиям производства и качества. На месте заказываются и проверяются пробные образцы для того, чтобы далее определить их пригодность в рабочих условиях.

Текущая работа Кумтора включает требование со стороны международных покупателей предоставить доказательство того, что равноценные товары не доступны на местах (местная продукция против импортной), и что отдел по закупкам исследует местный рынок с целью поиска новых возможностей.

Первостепенное значение для Кумтора представляет фактор замены поставщика. Замена существующих поставщиков, с которыми зачастую существуют многолетние взаимоотношения, другим местным поставщиком не является оптимальным. Ключевой задачей является замещение импорта, что принесёт больше пользы местной экономике, а также создаст меньше конфликтов при замене одного местного поставщика другим.

Кроме того, Кумтор провел многочисленные информационные сессии, как в Бишкеке, так и в Иссык-Кульской области для потенциальных поставщиков, чтобы они могли лучше понять требования компании и обязательства поставщиков, если они хотят снабжать Кумтор. Помимо того, что они являются ценным источником информации для потенциальных местных поставщиков, данные сессии также являются способом предоставления прямого доступа к отделу по закупкам компании и преодоления таких представлений, что закупки в такой компании закрыты для всех, за исключением нескольких избранных.

Другие компании берут на вооружение менее методический подход к местным закупкам, но с учётом времени и затрат на полномасштабную программу местных закупок, это больше соответствует потенциалу компаний с учётом текущих рыночных условий и требований. В то время как компании заявили, что они знают о том, что доступно на местном уровне, по-видимому, мало что было сделано в плане систематических исследований или картирования возможностей, а также определения пробелов местного потенциала, которые можно закрыть с помощью инвестиций в оборудование или обучение.

Принадлежащие государству горнорудные предприятия, такие как Кыргызалтын или Кыргызкомур, не могут соблюдать какого-либо рода руководящие положения или стратегию по местным закупкам и местному содержанию, поскольку они жёстко ограничены государственными правилами закупок, которые не делают никаких скидок для учёта данного аспекта (Парламент Кыргызской Республики, 2011 год). Они руководствуются принципами цены и качества и местоположения поставщика (т.е. допуск на то, чтобы быть представителем местного сообщества не представляется возможным).

## 7. Вызовы в сфере местных закупок

Данный раздел освещает ряд вызовов, с которыми сталкиваются заинтересованные стороны при дальнейшем развитии местного содержания. Во многих случаях они влияют на экономическое развитие в Кыргызстане в целом, и включают не только вызовы, относящиеся к горнодобывающей отрасли, но и другие. Это подчёркивает важность и необходимость широких экономических и законодательных реформ во всей экономике Кыргызстана и отмечает вызовы, стоящие перед развитием местного содержания, особенно для горнодобывающей отрасли.

Сообщества и местные предприятия сталкиваются с многочисленными схожими вызовами из-за ожиданий сообществ, расположенных вокруг рудника, стать поставщиками. Категории пересекаются, но рассматриваются отдельно, поскольку по ряду причин многие товары и услуги, необходимые руднику, невозможно получить от местных компаний, и поэтому для устойчивого экономического роста важен более централизованный бизнес, охватывающий более крупный регион и включающий большее число клиентов горнодобывающей компании.

### а. Сообщества

#### Три главных вызова

1. Отсутствие понимания требований горнодобывающей компании, ведущее к нереалистичным ожиданиям;
2. Способность местных сообществ поставлять товары и услуги на устойчивой основе и в требуемых объёмах при постоянном уровне качества;
3. Наличие доступного финансирования для местных МСП.

Конфликт может возникнуть в случае, если горнодобывающие компании не делятся прибылью со всем обществом, особенно если этого ожидали сообщества. Помимо этого, так как люди яро защищают свои ожидаемые возможности на их руднике, то привезти людей или компании из других регионов страны представляется весьма проблематичным.

Когда горнодобывающая компания начинает работу в регионе, первые мысли, возникающие среди членов сообщества, касаются местного трудоустройства и местных закупок. Местное трудоустройство в этой связи является более простым вопросом, поскольку существуют чётко выраженные, прозрачные и понятные критерии для квалификации и опыта.

Что касается местных закупок, горнодобывающие компании требуют товары и услуги определённого качества, не все из которых доступны на местном рынке. То, что доступно, может не быть в достаточном количестве и необходимого уровня качества или поставляться без сбоев на устойчивой основе.

В то время как сельское хозяйство, несомненно, является основной сферой, в которой горнодобывающие компании могут увеличить местные закупки, этот вопрос также сопровождается проблемами. Рудникам требуются продовольственные продукты, которые сертифицированы и отвечают определенным стандартам и доступны в определённом количестве. У них также должна быть возможность бесперебойной закупки с минимальными трудностями. В этом случае, легче всего работать через дистрибьютора продуктов питания, который будет заниматься этими вопросами и поставлять руднику все, что требуется, когда это нужно. Не имея централизованного канала снабжения, местные сообщества будут находиться в невыгодном положении, и ограничиваться только товарами первой необходимости, такими как картофель.

Наряду с сельским хозяйством, продукция с добавленной стоимостью или переработанная продукция, также могла бы пользоваться спросом, но среди местных сообществ, как правило, нет таких предприятий, которые могли бы поставлять переработанное мясо, фрукты или овощи. С мясом это более понятно, поскольку скот всегда имеется в наличии, но в случае с фруктами и овощами проблему для мелких местных производителей создаёт сезонность и, таким образом, они не могут поставлять эти продукты круглый год.

По-видимому, мало что делается в плане налаживания официального и структурированного диалога между горнодобывающими компаниями и сообществом для обсуждения будущих потребностей рудника, что позволило бы местным предпринимателям инвестировать и начать поставку определённого товара или услуги.

#### НАТЯНУТЫЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ

КОГДА МЕСТНЫЕ ПРОИЗВОДИТЕЛИ РЫБЫ ПОЛУЧИЛИ КОНТРАКТ, КОТОРЫЙ НЕ МОГ БЫТЬ ВЫПОЛНЕН, ОНИ ПОПЫТАЛИСЬ КУПИТЬ РЫБУ БЕЗ УВЕДОМЛЕНИЯ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ КОМПАНИИ ИЗ-ЗА БОЯЗНИ ПОТЕРИ КОНТРАКТА.

ОНИ ОБРАТИЛИСЬ К ДРУГОМУ ПРОИЗВОДИТЕЛЮ РЫБЫ, НО НЕ ЗНАЛИ О ТОМ, ЧТО ЭТОТ ПРОИЗВОДИТЕЛЬ УЖЕ ДОЛГОЕ ВРЕМЯ ЯВЛЯЕТСЯ ПОСТАВЩИКОМ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ КОМПАНИИ.

ЭТО ПРИВЕЛО К ОТРИЦАТЕЛЬНОМУ ЭФФЕКТУ МЕЖДУ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ КОМПАНИЕЙ И СУЩЕСТВУЮЩИМ ПОСТАВЩИКОМ, КОТОРЫЙ ЧУВСТВОВАЛ СЕБЯ ОБМАНУТЫМ, БУДУЧИ ДОБРОВОДЕЛЬНЫМ ПОСТАВЩИКОМ, И МЕСТНЫЙ ПРОИЗВОДИТЕЛЬ ПОТЕРЯЛ КОНТРАКТ, ВЫЗВАН НАПРЯЖЕННОСТЬ В СООБЩЕСТВЕ, ПОСКОЛЬКУ КОМПАНИЮ СТАЛИ РАССМАТРИВАТЬ КАК НЕЖЕЛАТЕЛЬНУЮ ПОНЯТЬ ИЛИ ПОМОЧЬ МЕСТНОМУ БИЗНЕСУ.

Способность местных сообществ поставлять товары и услуги на их уровне ограничена, особенно в отношении производства или обеспечения специализированными товарами. Без диалога между рудником и местным бизнес-сообществом, не будет понимания того, что требуется, в каком количестве и по какой цене.

Сообщества часто используют такой аргумент, что горнодобывающая компания должна поддерживать исключительно предприятия, принадлежащие и управляемые только местными владельцами, а иногда это сопровождается угрозами или намёками на угрозу, что если компания не будет покупать у какого-либо конкретного местного предприятия, то у рудника возникнут проблемы.

Таким образом, может вспыхнуть конфликт из-за обвинений между двумя поставщиками по поводу того, кто больше представляет местное сообщество, кто больше помогает местному сообществу и т.д. Если компромисс найден, а заказ поделён, то зачастую объёмы для поставщиков снижаются до такой степени, что уже становятся невыгодными. А затем приходит третья компания и процесс повторяется.

Двое опрошенных из горнодобывающей отрасли и сектора развития отметили, что из-за проблем, связанных с доступом к финансам, часто теми, кто может позволить себе самофинансирование бизнеса или получить доступ к финансированию с учётом затрат и сопутствующих требований, являются сравнительно богатые члены местных сообществ. Данная точка зрения была также выражена Азиатским Банком Развития (Азиатский Банк Развития, 2014 год). В этом случае, конфликтные ситуации могут обостриться, если члены местного сообщества считают, что только богатые лица способны воспользоваться преимуществами развития местного содержания.

В Кыргызстане местные сообщества часто демонстрируют ярко выраженное чувство собственности по отношению

к руднику, и таким образом, наличие поставщика, обслуживающего рудники в различных регионах, является проблематичным, поскольку это может стать причиной конфликта. Можно было бы использовать кластерный подход, согласно которому различные регионы могут обеспечивать один или несколько видов товаров или услуг по всей стране, и, таким образом, гарантировать возможность доступа к другим рынкам, если не к местному руднику.

## 6. Малые и средние предприятия

### 3 главных вызова

1. Доступ к финансам
2. Отсутствие опытных или квалифицированных специалистов
3. Отсутствие способности конкурировать с более крупными, известными компаниями

Хотя Кыргызстан предпринял много шагов для упрощения открытия малого бизнеса, особенно при простоте и низких затратах «единого окна», включающего регистрацию бизнеса, индивидуального номера налогоплательщика, в Кыргызстане все ещё имеются другие вызовы для малых и средних предприятий (Всемирный Банк, 2016 год).

Доступ к финансам является главной проблемой, с которой сталкиваются МСП в Кыргызстане, и вопросом, различным образом, влияющим на заинтересованные стороны. Банки нацелены на предоставление кредитов для торговли, и в 2013 году почти половина коммерческих кредитов в Кыргызстане была направлена на финансирование данного сектора, тогда как только 15.4% кредитов были направлены на поддержку сельскохозяйственной деятельности и 7.5% – на промышленность (Азиатский Банк Развития, 2014 год). Заимствование является дорогостоящим, и обзор веб-сайтов 5 главных банков в Кыргызстане во время подготовки данного исследования показал среднюю процентную ставку 17% в год с максимальным сроком 5 лет.

В дополнение к высоким процентным ставкам другой важной проблемой, с которой сталкиваются малые предприятия при подаче заявки на кредит, является залог. Поскольку многие мелкие заёмщики не в состоянии обеспечить залог (который может в несколько раз превышать сумму кредита, в форме недвижимости или автомобилей, и т.д.), то им не остаётся ничего, кроме неформальных займов у друзей или родственников для того, чтобы начать бизнес.

Одним из решений проблемы доступа к финансам является создание механизмов кредитных гарантий (CGS). Это гарантии, которые предоставляются заёмщикам на кредиты для покрытия затрат, связанных с неуплатой, таким образом, замещая или сокращая потребность в залоге.

### Отсутствие опытных или квалифицированных специалистов

Вопрос человеческих ресурсов играет определённую роль, как в отношении местных ресурсов, так и трудоустройства на горнорудных объектах. Хотя местное трудоустройство и не является главной целью данного отчёта, в начале эксплуатации рудника оно представляет собой одно из ключевых ожиданий местных сообществ, и внимание к данному вопросу помогает снизить риск конфликта между местным сообществом и горнорудной компанией. Это особенно верно на этапе разведки, когда возможности трудоустройства сильно ограничены.

В настоящее время во время разведки, местные жители нанимаются на малоквалифицированные должности, а также на более квалифицированные должности там, где это возможно.

Как уже упоминалось, это этап в жизненном цикле рудника, когда высока вероятность возникновения конфликта, а способность компаний оказывать большое влияние является низкой.

При применении стратегического секторального подхода было бы возможным включить разработку профессиональных стандартов и профилей для работ, связанных с геологоразведкой.

Данный подход, подразумевающий совместное участие в обучении навыкам, проводимым промышленными предприятиями, позволит разработать обновлённые комплексы стандартов, которые будут утверждены Министерством образования и распространены с помощью учебных учреждений по всей стране. Поскольку курсы разработаны в качестве модулей, для этого не потребуются годы обучения и люди смогут трудоустроиться довольно быстро. Так как многие геологоразведочные компании работают по контракту в течение определённого времени в каком-либо одном регионе или надеются продать месторождение компании, которая введёт его в эксплуатацию, то они, как правило, не имеют долгосрочной привязанности к какому-либо одному региону. Поскольку это стратегическая программа национального уровня, такого рода программа не может быть реализована геологоразведочными компаниями (внимание которых сосредоточено на каком-либо одном регионе на



краткосрочной основе), но она должна осуществляться на национальном уровне при участии всех заинтересованных сторон.

Больше связанный с местным содержанием, вопрос нехватки деловых навыков, как правило, особенно остро ощущается в сельских сообществах, а также там, где местное население не имеет полного понимания требований горнодобывающих компаний. Горнодобывающие компании могут сыграть определённую роль в содействии проведения обучающих программ среди местных сообществ в области предпринимательства или специальных курсов, связанных с производством и сельским хозяйством. Их лучше всего проводить с помощью партнёрских организаций, которые обладают специальными навыками и необходимым опытом.

### Отсутствие способности конкурировать с более крупными, известными компаниями

В контексте местного содержания, необходимо сформировать тесные взаимоотношения между горнодобывающей компанией и предприятиями местных сообществ. В данном случае это означает, что горнодобывающая компания должна быть готова или способна делиться долгосрочной стратегической и часто конфиденциальной коммерческой информацией, что не всегда является реалистичным ожиданием.

Что касается поддержания стратегического подхода к развитию местного содержания, рудник должен чётко разъяснить местным поставщикам и сообществам, какие ему требуются товары и услуги, которые могли бы быть произведены на местном уровне.

Многие горнодобывающие компании объявляют тендеры на своих веб-сайтах или другими способами, но такая система может не отдавать предпочтения местным поставщикам, поскольку требования могут быть сложными или проблемными для местных компаний. Во время обзора веб-сайтов было выявлено, что ряд компаний даже не имеет информации о тендерах или ссылки на информацию о закупках на своём сайте.

### МЕСТНЫЕ ЗАКУПКИ?

**“ДАЖЕ ЖИТЕЛИ СЕЛ ЕДУТ ИЗ РЕГИОНОВ В БИШКЕК ДЛЯ ПОКУПКИ ПРОДУКТОВ, ПОСКОЛЬКУ ЭТО ДЕШЕВЛЕ, ЧЕМ ПОКУПАТЬ НА МЕСТАХ”.**

Как отмечалось ранее, государственные предприятия должны соблюдать жёсткие нормативные требования в области национальных закупок. Данный процесс, который выгоден с точки зрения снижения коррупционных рисков при государственных закупках, оказывает отрицательное влияние на местные закупки. Поэтому нет возможности создания благоприятных условий для местных поставщиков. Кроме того, система требует подачи документации через электронный портал ([www.zakupki.gov.kg](http://www.zakupki.gov.kg)) с документами строго определённого формата, а любые ошибки приводят к дисквалификации. Для малых местных компаний система может быть запутанной или не доступной и поэтому предпочтение отдаётся более крупным и опытным поставщикам, которые могут проводить мониторинг веб-сайта и имеют опыт подачи заявок на правительственные тендеры.

## в. Горнодобывающие компании

### 3 главных вызова

1. Отсутствие конкретных стимулов или преимуществ для увеличения местных закупок в случае, когда нет реальных связей между местными закупками и социальной лицензией на осуществление деятельности (часто наоборот)
2. Кыргызстан обладает слабой промышленной базой, на основе которой могут осуществляться местные закупки, за исключением продовольствия
3. Для местных закупок и развития местных предприятий требуются значительные вложения времени и человеческих ресурсов, а также навыки, которыми, по сути, горнодобывающие компании не обладают

В настоящее время, у горнодобывающих компаний в Кыргызстане мало стимулов для проведения закупок на местах, за исключением перспективы налаживания отношений с местными сообществами, и в действительности имеются веские причины, которые приводят к отказу от такой практики. В то время как лицензия на осуществление деятельности и установление более дружеских отношений с общинами часто указываются в качестве основных бизнес-факторов для увеличения местных закупок, компании часто сталкиваются с серьёзными вызовами при попытке осуществления такой программы.

Компании оказываются в очень трудной ситуации в отношении местных закупок, поскольку независимо от того, что они делают, они подвергаются критике. Простое бездействие в отношении местных закупок приводит к недовольству местных сообществ, а если они пытаются осуществлять местные закупки, то это часто не совпадает с ожиданиями местных сообществ.

Компании понимают необходимость инвестиций и инвестируют в местный бизнес, однако это также может создать предпосылки для критики, что предпочтение отдаётся одной группе или предприятию, а затем другие также начинают стремиться получить такие же возможности.

Во время интервью, несколько заинтересованных сторон отметили конфликтные ситуации и другие вопросы, которые возникли в местных сообществах из-за местных закупок со стороны рудника по различным причинам, в том числе:

Предположительный фаворитизм по отношению к одному поставщику или компании и давление с тем, чтобы менять поставщиков каждые несколько лет, без учёта того, какие вызовы и риски, связанные с бизнесом, это представляет.

Поддержка существующих предприятий с успешным опытом работы вместо оказания помощи в запуске новых компаний (представление среди местных сообществ о том, что «рудник помогает людям, которые уже богаты, и не заботится о людях»)

Угрозы со стороны владельцев бизнеса заблокировать дороги, если компания не будет покупать у них (даже если компания уже приобретает аналогичные товары у местной компании, просто не их компании)

Представители местного сообщества утверждают, что компания игнорирует их, даже если местный поставщик не может произвести необходимые товары в требуемом количестве

Представители местного сообщества жалуются на экологические проблемы, которые могут исчезнуть, если бы компания приобретала товары у определённой компании.

Использование прокуратуры или других официальных органов для того, чтобы заставить компанию поменять поставщиков путём возбуждения расследования, которое явственно продиктовано деловыми конкурентами, или использование жалоб «активистов» местного сообщества на поставщика для избавления от него в пользу другого.

Представители местного сообщества требуют покупать у местного перекупщика, в то время как компания уже покупает те же товары у непосредственного производителя по гораздо более низким ценам (и снова в случае отказа, возникают жалобы, что интересы местных сообществ игнорируются)

Компанию принуждают оставаться с поставщиком, который выпускает товары низкого качества или не может соревноваться с изменениями рыночных цен, только из-за возможности конфликта

**ИЗ-ЗА ПРОБЛЕМЫ ПРИОСТАНОВКИ ЭКСПОРТА СЫРА ИЗ КЫРГЫЗСТАНА, ФАКТИЧЕСКИ ЗАКРЫВШЕЙ ДОСТУП К ИХ ОСНОВНОМУ РЫНКУ, МЕСТНЫЕ ПОСТАВЩИКИ СЫРА НАДЕЯЛИСЬ, ЧТО ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ КОМПАНИЯ ЗАКУПИТ ПОЧТИ ВСЮ ПРОИЗВЕДЕННУЮ ПРОДУКЦИЮ, НЕСМОТРЯ НА ТО, ЧТО ОБЪЕМЫ В НЕСКОЛЬКО РАЗ ПРЕВЫШАЛИ НЕОБХОДИМЫЕ ПОТРЕБНОСТИ.**

Одним из вопросов при рассмотрении местных закупок и местного содержания является сравнение замещения и дублирования. При попытках увеличения закупок у местных производителей, компания должна стремиться к замещению импорта. Однако часто, как только местные сообщества видят, что успешное предприятие поставяет определённый товар или продукт, они копируют этот бизнес, и затем вы сталкиваетесь с проблемами поставки одних и тех же товаров многими поставщиками. Конкуренция всегда является здоровой, и для компаний также выгодно иметь больше одного поставщика, но когда несколько поставщиков нацелены на обеспечение 100%, вот тогда и возникает конфликт. В то же самое время, можно было бы поставять и другие

товары, но никто их не предоставляет, потому что из-за отсутствия диалога представители местных сообществ просто не знают о существовании такой возможности.

Как описывалось в разделе 8, промышленный сектор в Кыргызстане испытывает спад со времени обретения независимости и перечень производимых товаров является весьма ограниченным. К тому же, из основных закупок, требуемых руднику во время текущей работы: топливо, химикаты, реагенты и продовольствие, только сельскохозяйственный сектор может хоть как-то обеспечивать рудники продуктами, выращенными в данной местности. Топливо и химикаты – все это импортируется и просто не производится в Кыргызстане, однако имеется известь, материал, используемый при производстве золота.

Это значит, что большинство других закупок, которые можно осуществлять на местном уровне, таких как индивидуальные средства защиты (PPE), запасные части, более мелкие предметы, возможно требуемые в меньшем количестве, не могут в значительной степени повлиять на экономику.

Фермеры (или же другой бизнес) должны иметь альтернативные рынки для сбыта своей продукции, поскольку рудник не может закупать 100% поставок.

Это не только приводит к зависимости от рудника, но может также привести к экономическим ошибкам и даже

замедлить развитие. Касательно мясной продукции, рудник будет покупать только определённые части вырезки или продукты, и поэтому должен существовать рынок для остальных частей туш животных. Санитарные нормы должны строго соблюдаться, в ином случае сам рудник будет подвергаться штрафам.

Рудники представляют собой небольшие городки, и они не могут закупать товары в малых количествах у большого числа поставщиков. Они стараются избегать такой ситуации, так как рудник не может функционировать таким образом. Следовательно, чрезвычайно трудно для рудника покупать в малых количествах продовольственные продукты (например, 10 кг помидоров у фермера 1, 15 кг у фермера 2 и так далее). Для менеджмента это требует крупных затрат ресурсов и времени. Покупка больших объёмов у местных сообществ всегда будет являться вызовом при отсутствии одного поставщика, который может отвечать всем требованиям рудника, и центрального контактного пункта для рудников, который может содействовать решению вопросов, связанных с количеством, устойчивостью, качеством и другими вопросами.

Одна из заинтересованных сторон также отметила, что даже при наличии контракта на поставки руднику редко, но все же встречаются случаи, когда фермер игнорирует контракт и не проводит поставки в соответствии с договором, либо когда приходит кто-то ещё и предлагает более выгодную цену. Такого рода нестабильность также создаёт дополнительные проблемы для рудника, и подобные вопросы вряд ли возникнут при долгосрочном партнёрстве с дистрибьютором продуктов питания.

Одними из ключевых факторов, которые следует учитывать всем компаниям, являются коммерческие условия, касающиеся местных закупок. Хотя в сфере местных закупок можно предоставить некоторую свободу действий, не ожидается, что компании будут платить намного выше рыночных цен без какой-либо явной выгоды (более хорошие отношения с сообществом) или стимула (к примеру, налоговой скидки).

До начала осуществления такой программы компании должны разработать стратегический подход, начиная с определения термина «местные», который подразумевает не только рычаги бизнеса, но и наличие местных товаров и услуг, организацию в компании и учёт требуемых ресурсов. Легко недооценить время и затраты, которые понадобятся для реализации такой программы, а усилия для привлечения ресурсов компаний в эту область существенно повысили бы эффективность.

Ещё одно важное замечание со стороны компании заинтересованной стороны касается уровня услуг, предоставляемых местными поставщиками по сравнению с международными. Как правило, местные торговые посредники в своей деятельности способны только продавать «с полки» товары, которые соответствуют определённым техническим требованиям, необходимым компании. Однако бывают случаи, когда компания сталкивается с проблемой, и ей необходимо, чтобы поставщики не только продавали продукцию, а также могли помочь найти решение, которое потребует некой индивидуализации, модификации или изготовления изделий на заказ.

Другими вызовами, с которыми сталкиваются горнодобывающие компании, являются:

Способность местных торговых посредников предоставлять гарантии или другие услуги с добавленной стоимостью, которые можно получить только от производителя или официальных представителей, такие как техническое обслуживание.

Зависимость от одного рудника означает, что если заказы прекращаются, то тогда поставщик сталкивается с финансовыми трудностями, и иногда поставщиками применяется давление для того, чтобы заставить рудник продолжать закупки даже в отсутствие потребности.

Требования предоплаты (часто большой), которую местные поставщики могут предъявлять для покупки сырья.

Активисты местных сообществ могут использовать местные закупки в качестве способа давления на горнодобывающие компании, с одной стороны, они представляют молодёжные или общинные группы, с другой стороны, они представляют интересы бизнеса, и поэтому возникает конфликт интересов.

Зависимость от рудника также создаёт проблемы при его закрытии, если у поставщика нет других клиентов или рынков

Потенциальные поставщики, работающие в «серой экономике» без регистрации

#### г. Фонды развития

Фонды развития были созданы в рамках законодательства в сфере недропользования с целью получения выгод для развития сообществ, затронутых деятельностью горнодобывающей отрасли. Данные фонды функционируют независимо от горнодобывающей компании, но могли бы приносить дополнительную выгоду, если бы деятельность фондов была нацелена на поддержку развития, которое необходимо горнодобывающим компаниям для увеличения местного содержания, что содействовало бы поддержке более долгосрочных целей в области развития самого региона.

Текущие вызовы для системы фондов развития включают:

Отсутствие долгосрочных стратегий развития для регионов и местных советов означает, что фонды, как правило, сосредоточены на весьма заметных проектах, которые необязательно принесут выгоду для развития, например, ремонт крыш, строительство спортивных залов, школ или центров для сообществ, ремонт дорог и т.д. При том, что эти объекты, несомненно, являются необходимыми, долгосрочная выгода от данных объектов может быть спорной. Объекты, которые являются не столь заметными или требуют больше времени для получения выгоды, такие как расширение ирригационных систем, как правило, не рассматриваются.

На местном уровне контроль фондов осуществляется официальными представителями местной администрации или районными чиновниками, что означает, что инвестиции на районном или областном уровне могут не учитываться. Более крупные предприятия, которые могли бы принести более высокую социально-экономическую выгоду, обычно требуют значительных долгосрочных инвестиций, которые такой местный подход не может обеспечить.

Фонды получают проект бюджета на следующий год, и в это время они планируют свои ежегодные расходы. Поскольку финансирование основано на доходах, такие факторы, как сокращение производства или снижение потребительских цен, могут иметь отрицательный эффект и, таким образом, фонды будут испытывать недостаток поступлений. В таких случаях вложения следующего года идут на покрытие задолженностей предыдущего года. Поскольку расходы должны также основываться на годовом цикле, рассмотрение более крупных многолетних проектов, которые возможно принесут более крупные инвестиции, является проблематичным.

Невозможно финансировать «проекты» по укреплению потенциала или обучению, которые могут создать добавленную стоимость при рассмотрении вопросов развития промышленности или сельского хозяйства. Поскольку вызовы, связанные с увеличением использования местного содержания, как обсуждалось в данном отчёте, потребуют значительных инвестиций, для горнодобывающих компаний может оказаться невыгодным осуществление деятельности сверх минимума без дополнительных преимуществ. Для оказания (к примеру) поддержки повышения квалификации и покупки оборудования необходимы инвестиции, и фонды развития идеально подходят для этой области.

#### д. Антикоррупционные меры

Занимая 123 место среди 168 стран согласно Индексу восприятия коррупции «Трансперенси Интернешнл», уровень коррупции в Кыргызстане представляет угрозу при отсутствии надлежащего контроля на местах для обеспечения защиты горнодобывающих компаний.

Помимо антикоррупционного законодательства Кыргызстана, к горнодобывающим компаниям, действующим в республике, применяется широкий ряд иностранных законодательных мер, касающихся взяточничества со стороны чиновников, в том числе Закон США о борьбе с коррупцией за рубежом (FCPA) и Закон о борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств (CFPOA) Канады. Помимо государственных служащих, законодательство Великобритании, закон Великобритании о борьбе с взяточничеством также запрещает подкуп частных лиц, и, следовательно, в случае применения данного закона, любые компании, позволяющие или получающие взятки в рамках местных закупок, будут являться административными правонарушителями.

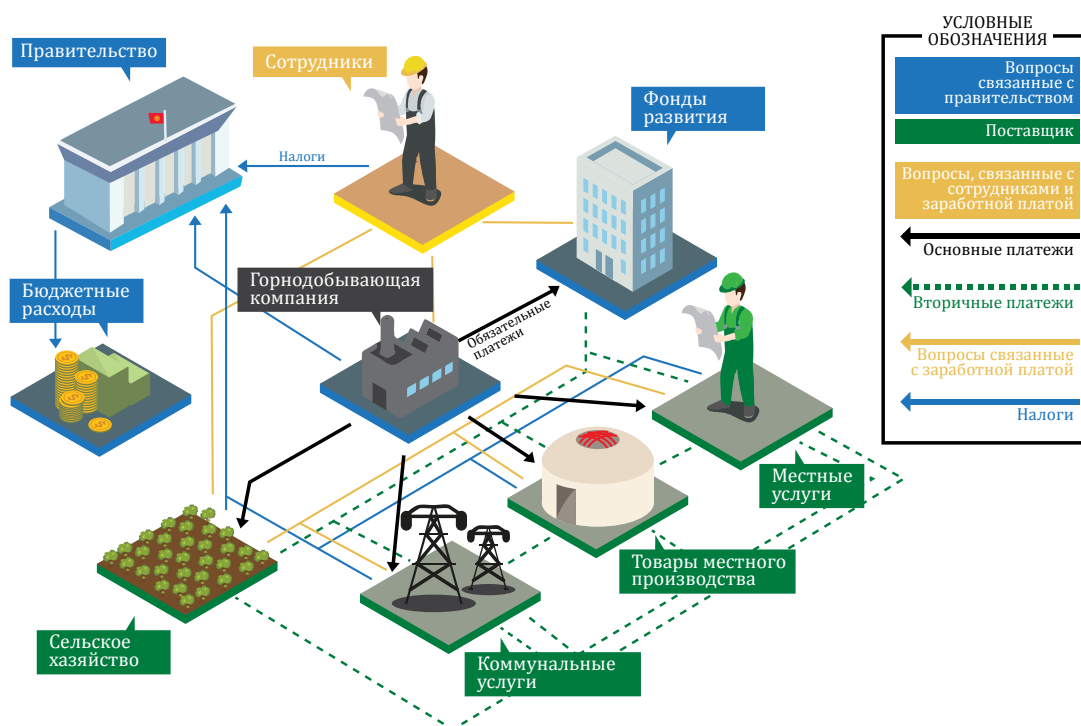
Хотя многие международные компании имеют кодекс поведения или соответствующую политику, передача большей доли закупок местным поставщикам требует такого уровня тщательной проверки поставщика, который потребует привлечения дополнительных ресурсов и процедур. Угроза коррупции может быть велика, если компании не тратят время и ресурсы для надлежащей проверки прав собственности этих компаний, и на них оказывается давление с тем, чтобы они достигли определённого порога затрат на местном уровне.

В недавнем отчёте Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР, 2016 год) перечислено несколько механизмов, при помощи которых может осуществляться коррупционная деятельность, как через закупки, так и через расходы на социальные нужды, и представлены примеры контроля, которые можно использовать для снижения коррупционных рисков.

## 8. Связи с другими отраслями экономики Кыргызстана

Учитывая связи, установленные между различными компонентами экономики, существует возможность значимой социально-экономической выгоды, которую можно получить в рамках всей экономики с помощью местных закупок и местного содержания.

Исследование в Гане выявило, что каждый раз увеличение расходов в сфере местных закупок на 1 миллион долларов США способствовало созданию 105 местных рабочих мест (Международный Совет по горнодобывающей деятельности и металлам (ICMM), 2015 год). Поэтому, хотя количество возможностей для непосредственного создания рабочих мест может быть ограниченным на самом руднике, такая компания как Кумтор Голд Компани, истратившая в 2014 году 79.8 долларов США на местном уровне (Кумтор Голд Компани, 2016 год), могла бы оказать содействие созданию свыше 8000 рабочих мест в Кыргызстане лишь через свои местные закупки в ряде отраслей. Это в 3.4 раза больше, чем численность местных работников, непосредственно задействованных в компании ([www.kumtor.kg](http://www.kumtor.kg)). Конечно невозможно провести прямую параллель, поскольку ситуация в Гане и Кыргызстане различаются, но очевидно, что преимущества и возможности для других отраслей экономики Кыргызстана являются потенциально важными.



### а. Сельское хозяйство

В 2012 году, сельскохозяйственная отрасль в Кыргызстане составила 17.5% от ВВП (Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 2013 год), но ее доля в общем ВВП снизилась с 39.0% в 1992 году до 17.7% в 2013 году из-за роста сектора услуг (Азиатский Банк Развития, 2014 год). В сельском хозяйстве занято значительное число людей, особенно в сельских районах, где 46% рабочей силы задействовано в сельском хозяйстве.

Данная отрасль Кыргызстана предоставляет наилучшие возможности для развития местного содержания стратегически, что принесёт выгоду не только горнодобывающим компаниям, но экономике в целом. Сельское хозяйство представляет собой деятельность, которая охватывает всю страну, обеспечивает большое количество рабочих мест в сельских районах, в которых чаще всего расположено большинство рудников, и которая может извлечь существенную выгоду от увеличения инвестиций, создающих благоприятные условия для большего разнообразия продукции и переработки с добавлением

### СОК В СЕЗОН

СОК, ПРОИЗВОДИМЫЙ ИЗ МЕСТНЫХ ФРУКТОВ, ЯВЛЯЕТСЯ БЕСПОРНЫМ ПОБЕДИТЕЛЕМ ДЛЯ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ КОМПАНИЙ, СОТРУДНИКОВ И МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ. ОДНАКО МЕСТНЫЕ ЗАВОДЫ ПО ПРОИЗВОДСТВУ СОКА ЯВЛЯЮТСЯ НЕБОЛЬШИМИ И НЕ МОГУТ СООТВЕТСТВОВАТЬ ВСЕМ ТРЕБОВАНИЯМ РУДНИКОВ ИЛИ РАЗВИВАТЬ ЦЕПОЧКУ ПОСТАВОК, КОТОРАЯ СОЗДАЕТ УСЛОВИЯ ДЛЯ КРУГЛОГОДИЧНОГО ПРОИЗВОДСТВА.

ИНВЕСТИЦИИ В КОНТЕЙНЕРЫ ДЛЯ ХРАНЕНИЯ МОГЛИ БЫ ПОЗВОЛИТЬ ФЕРМЕРАМ ПРОИЗВОДИТЬ СОКИ ДОЛЬШЕ, В БОЛЬШИХ КОЛИЧЕСТВАХ ИЛИ ПРОДАВАТЬ СВОЮ ПРОДУКЦИЮ ВНЕ СЕЗОНА, ТАКИМ ОБРАЗОМ, УВЕЛИЧИВАЯ ЦЕННОСТЬ СВОИХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КУЛЬТУР.

стоимости. Сельскохозяйственная отрасль в целом, скорее всего, не окажется зависимой от одного рудника, особенно после такого вложения. Действительно, после таких инвестиций зависимость от местного рудника должна резко сократиться по мере роста экспорта товаров на другие рынки.

Сельское хозяйство испытывало подъем в сфере занятости с 1991 года, когда в отрасли было занято 622,700 человек, до 2012 года с 727,300 занятыми в сельском хозяйстве, деятельности, связанной с рыболовством и охотой (Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 2016 год). Тем не менее, сохраняется потенциал, поскольку многие люди, работающие в сельскохозяйственной отрасли в сельских районах, работают менее 25 часов в неделю (Азиатский Банк Развития, 2014 год).

Одним из вызовов, который трудно количественно выразить с помощью данных, являются последствия вступления Кыргызстана в Евразийский Экономический Союз (ЕЭС) в 2015 году. Отдельные данные показывают, и, конечно же, людям кажется, что импортируемая сельскохозяйственная продукция стала намного дешевле после присоединения Кыргызстана к данному торговому соглашению. Это влияет на сокращение спроса на местную сельскохозяйственную продукцию и увеличивает давление на горнодобывающие компании с тем, чтобы они покрыли часть этого спроса.

Другим вызовом для отрасли является сезонность многих продуктов, что означает, что нельзя рассчитывать на их круглогодичную закупку горнодобывающими компаниями.

## **б. Промышленность**

Производственные мощности и выпуск продукции в Кыргызстане упали со времени обретения независимости. В 2014 году, 160,000 людей было занято в производстве, что гораздо ниже, чем 286,100 человек в 1991 году (Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 2016 год). В настоящее время преобладают 5 подсекторов: металлургия, пищевая промышленность, текстильная промышленность, лёгкая промышленность и энергетика (Всемирный Банк, 2014 год). Данные подсектора обеспечивают 90% промышленного производства, половина которого приходится только на горнодобывающую промышленность. Также важно учесть, что основной вклад горнодобывающей промышленности приходится на Кумтор.

В Кеминском районе, промышленность составляет 33% от экономики района (по сравнению с 67% на сельское хозяйство Урдолотова, 2016 год). В Кемине существуют давние традиции горной добычи, с Алтынкеном в качестве действующего золотого рудника, и Кутессайским рудником редкоземельных металлов, недавно получившим нового владельца. Однако, несмотря на это, большинство промышленных предприятий либо не работает, либо работает гораздо ниже своего потенциала, и ищет инвестиции. Сам район получает приблизительно 70% своего финансирования со стороны центрального правительства и только 1 местный муниципалитет является самокупаемым, помимо городов Орловка и Кемин. При рассмотрении стратегического расположения в случае централизации более крупных предприятий, которые служили бы для отрасли в целом, Кемин был бы разумным выбором. Кемин или другой аналогичный район был бы идеальной базой, которая была бы доступна для транспортных сообщений в остальные части страны и могла бы снабжать многие рудники, как на севере, так и на юге страны в качестве кластера, также, будучи близко расположенной к Казахстану для реализации экспортных возможностей. При разработке стратегии необходимо будет выбрать район, который уже обладает другими экономическими преимуществами (как например, от движения отдыхающих на озеро Иссык-Куль и обратно) или выбрать район с меньшими альтернативами, и, следовательно, более нуждающегося в инвестициях.

## **в. Услуги**

\*\*\*Сектор услуг является одним из основных компонентов кыргызской экономики. В 2012 году на его долю пришлось 46.6% ВВП (Азиатский Банк Развития, 2014 год), в котором торговля составила значительную часть. Предполагалось, что многие из этих возможностей, связанных с торговлей, особенно реэкспорт товаров из Китая в другие страны в Центральной Азии и Россию, исчезнут вследствие вступления в ЕЭС.

Экономика услуг является отраслью с ограниченными возможностями для роста, связанного с местным содержанием и горной добычей. Компании уже работают на местном рынке с телекоммуникационными, транспортными и гостиничными подсекторами, которые занимают значительную долю данного сектора. Сектор ИТ также является довольно сильным в Кыргызстане и предоставляет широкий спектр услуг, необходимых для горнодобывающих компаний. Подсектор финансовых услуг является частью индустрии услуг и мог бы получить выгоду от более мощной экономики с оживлённой средой для МСП, либо путем предоставления кредита, оформления платежей или размещения депозитов.

## 9. Международная практика

Местные закупки и местное содержание являются весьма важным вопросом для горнодобывающей промышленности на глобальном уровне, в странах с развитой и развивающейся экономикой. Горнодобывающие компании понимают важность с точки зрения социальной лицензии на осуществление деятельности, но, что более важно, они видят финансовые преимущества, которые принесёт такая программа.

Благодаря этому, на глобальном уровне накоплен огромный опыт, на который можно опираться. Хотя может возникнуть соблазн просто скопировать опыт другой страны или региона, важно разработать систему, которая соответствует конкретной ситуации в Кыргызстане, экономически и социально, для получения наибольшей выгоды.

### а. Методические рекомендации и инструментарий

В разделе справочной литературы представлен список методических рекомендаций и инструментария. Они предоставляют огромный объем информации, что позволит избежать «повторного изобретения колеса» при развитии местного содержания. Хотя наличие подобного набора различных справочных материалов может быть полезным, также важно с помощью подхода многостороннего консенсуса принять решение относительно системы для Кыргызстана, которая будет прозрачной и позволит избежать путаницы.

Во многих методических рекомендациях термины «местные закупки» и «местное содержание» используются практически равнозначно и не учитывают региональную специфику в Кыргызстане, вместо этого фокусируясь на национальном определении понятия «местные».

Три набора инструментов, которые предоставляют отличные инструкции и инструменты, как для компаний, так и для государственных органов, разработаны Международной финансовой корпорацией (IFC) (Международная финансовая корпорация, 2011 год), Международной ассоциацией представителей нефтяной промышленности по охране окружающей среды (IPIECA) (IPIECA, 2016 год) и Международным советом по горнодобывающей деятельности и металлам (ICMM) (Международный совет по горнодобывающей деятельности и металлам, 2012 год).

Для местных сообществ также важно использовать системный подход. Это помогает при проведении переговоров и понимании ожиданий местных сообществ со стороны горнодобывающей компании. В большинстве случаев, сообщества участвуют в переговорах с позиции слабого, поскольку это их первая встреча с инвестором, и они не понимают, какой выбрать подход. Это приводит к затруднениям при изменении требований или попытке различных групп в сообществах извлечь выгоду, которая скорее является личной, чем социально-ориентированной. В рамках налаживания профессионального партнёрства с компанией, сообщества должны получить навыки по широкому кругу социально-экономических вопросов, и здесь обучение может также играть важную роль.

Набор рекомендаций для сообществ в области договоров о пользе и убытках (Гибсон и О'фэрчиллэй, 2015 год), являющийся руководством, был разработан для коренного населения в Канаде, но, в целом, применим здесь в Кыргызстане.

### б. Измерение и отчетность

GIZ в партнерстве с Инженерами без границ (EWB) через НПО «Mining Shared Value» («Общие выгоды от горнодобывающей деятельности») создают стандарт для измерения и отчетности при осуществлении местных закупок в горнодобывающей промышленности (Mining Shared Value, 2016 год). Данный проект спонсируется Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития Германии (BMZ).

В течение последних двух лет, начиная с 2014 года, НПО «Общие выгоды от горнодобывающей деятельности» составляло отчет, который изучает, каким образом горнодобывающие компании отчитываются по местным закупкам. Благодаря участию, это НПО также разрабатывает стандарт, который будет готов в виде проекта летом 2016 года, и который позволит горнодобывающим компаниям представлять точный отчет о местных закупках и получаемому эффекту.

Хотя существуют другие методические рекомендации и стандарты по отчетности, данное методическое руководство является единственным, которое фокусируется лишь на горнодобывающей промышленности и предназначено для применения наряду с другими существующими стандартами, такими как Глобальная инициатива по отчетности (GRI).

Для Кыргызстана понимание текущего уровня местных закупок чрезвычайно важно как часть стратегии развития и реализации местного содержания, поскольку без знаний о текущем уровне местных закупок и товаров местного производства будет невозможно установить целевые показатели и цели для будущего роста.

Отчётность также позволит компаниям в результате своих усилий извлечь преимущества для репутации компании, а также позволит им отслеживать прогресс с течением времени и понять, что было эффективным для роста местного производства, а что не сработало. Применение подхода эффективности инвестиций (ROI) позволит оценивать программы более объективно.

#### **в. Законодательство или стимулирование**

Некоторые страны применили законодательный подход к вопросу местного содержания, как в сфере горной добычи, так и добычи газа и нефти, которые связывает множество схожих вызовов и возможностей.

Как член Всемирной Торговой Организации, Кыргызстан должен следовать рекомендациям согласно принципам Национального режима, в которых указано, что к импортируемым товарам и товарам местного производства должен применяться равный подход, по крайней мере, после их поступления на местный рынок (Всемирная Торговая Организация, 2016 год).

Всемирный Банк в недавнем исследовании (Всемирный Банк, 2014 год) провел обзор различных направлений, реализуемых правительствами для того, чтобы законодательно закрепить или оказать содействие местным закупкам / производству:

1. Требования по минимальным целевым показателям в области внутренних закупок: В Индонезии, России, Южной Африке и Зимбабве принято законодательство, которое регулирует определённые элементы внутренних закупок товаров или услуг, связанных с горной добычей
2. Требования для компаний по выработке планов по внутренним закупкам: Дополнительные компоненты, требуемые в Южной Африке, Индонезии и Филиппинах, предусматривают не только планы по внутренним закупкам, но также описывают социально-экономическое воздействие и выгоду для местных сообществ
3. Требования, которые отдают предпочтение местному населению без указания целевых показателей: данный подход, в основном, руководствующийся требованиями Соглашения в области всемирной торговли, не предписывает определённый уровень расходов на местах, но оставляет это на усмотрение компаний.
4. Требования по созданию местного предприятия: это может быть осуществлено на основе последовательных проектов, что будет частью лицензионного соглашения рудника. В дополнение к созданию фактически действующих предприятий это также может включать повышение квалификации.
5. Инициативы, осуществляемые правительством при добровольном участии промышленных предприятий: это может быть реализовано на региональном или национальном уровне, что окажет поддержку инфраструктуре, как например, веб-сайты, которые будут действовать в качестве моста между компанией и местными предприятиями.
6. Льготы по импортным тарифам и пошлинам: как правило, в случае крупномасштабных или стратегических проектов подобные положения сдерживают осуществление местных закупок, но могут быть нацелены на один или более видов товаров или оборудования, которые не производятся на местном уровне. Они могут быть упразднены по мере того, как в стране будет развиваться потенциал для местного производства таких товаров.

До недавнего времени в Казахстане действовали строгие законодательные требования в области местных закупок и Национальное агентство по развитию местного содержания (NADLoc). Закон о недропользовании от 2010 года содержит строгие требования в области местных закупок, а мониторинг местных закупок и соблюдение требований исполняются Министерством нефти и газа. Поддержка регистра государственных закупок осуществляется другим министерством – Министерством индустрии и новых технологий. На компании, которые не выполняют требования, были наложены штрафы.

В 2015 году, Казахстан стал членом ВТО, и поэтому строгие законы о минимальных требованиях к местному содержанию не применяются более. В 2016 году был принят новый закон в области недропользования, который аннулировал подобные требования, и Национальное агентство по развитию местного содержания было распущено.

#### **г. Группы, обычно находящиеся в невыгодном положении**

Довольно часто целью программ в области местных закупок или местного содержания являются группы, которые считаются «обычно находящимися в невыгодном положении», как например, аборигены, коренные народы или женщины, и применение подобных программ предоставляет возможности, которые в иных случаях не будут им доступны.



Этот подход более распространён в странах с развитой экономикой, обладающих хорошо развитой производственной базой, которая может обеспечить большинство товаров и услуг, требуемых горнодобывающей компанией. В таких странах «местное содержание» является «обычным делом» и внимание переносится на группы, у которых, возможно, нет доступа к компаниям, и которые ранее находились в невыгодном положении в этом отношении.

Тем не менее, данный подход может принести некоторую пользу в Кыргызстане, фокусируя внимание на женщинах и молодёжи, которые сталкиваются с препятствиями при открытии бизнеса и, в случае семей с одним родителем, обладают ограниченными возможностями трудоустроиться в других местах.

## 10. Рекомендации по увеличению местных закупок и местного содержания в Кыргызстане

Данное исследование показало, что компании используют различные подходы к местному содержанию в горнодобывающем секторе в Кыргызстане, а также наличие широкого спектра ожиданий со стороны различных групп заинтересованных сторон. Эти виды деятельности, как правило, не закреплены официально и основаны на реагировании, а не на упреждении или какой-либо стратегии. Поскольку компании рассматривают местное содержание в рамках своей ограниченной географической территории, практически отсутствует сотрудничество или обмен знаниями или опытом. Местные сообщества и местные предприятия сталкиваются с большим числом проблем при поставках для рудников и в большинстве случаев не могут обеспечить то, что необходимо, в требуемом количестве и необходимого качества. В результате, ожидания местных сообществ не оправдываются, и компании рассматривают местное содержание / местные закупки в большей степени как задачу по взаимодействию с местным населением, а не в контексте закупок.

В то же время, несмотря на эти вызовы, имеется большой потенциал по увеличению местного содержания с превышением текущего уровня. Настоящий подход опирается на добровольную и независимую работу ряда участников. Это означает, что любые преимущества весьма локализованы, могут различаться в разных экономических ситуациях и, как правило, не являются устойчивыми, а также не принесут длительной пользы по окончании срока эксплуатации рудника.

### а. Вовлечение заинтересованных сторон

Для увеличения местного содержания и местных закупок в Кыргызстане, рекомендуется использовать инклюзивный и поэтапный подход, основанный на ясно изложенной стратегии и включающий все заинтересованные стороны, в том числе горнодобывающие компании, правительство, местные сообщества и предприятия. Учитывая число вызовов и текущее отсутствие стимулов, все заинтересованные стороны должны быть единодушны в своём понимании местного содержания, того, что можно достичь, и в какие временные сроки.

Предлагается провести первоначальный круглый стол, где заинтересованные стороны смогут открыто обсудить данные вопросы и прийти к консенсусу в отношении дальнейших действий. Поддержание статуса-кво, скорее всего, не будет в чьих-либо интересах, но при отсутствии консенсуса итогом станет именно такая ситуация. Для разработки общепромышленной стратегии, которая включает все заинтересованные стороны, понадобится некоторое время, и в качестве нескольких факторов необходимо будет учитывать внешние экономические факторы, размер и масштаб деятельности, близость расположения общин и других более крупных населённых пунктов, доступ к альтернативным рынкам, а также текущую структуру и уровень экономического развития.

Помимо первоначального зондирования, важно расширить группу заинтересованных сторон для того, чтобы включить стороны, работающие в смежных областях, таких как образование, организации, поддерживающие развитие МСП, и другие государственные учреждения, например, в области сельского хозяйства.

Финансирование будет проблемой и это должно учитываться, поскольку финансирование требуется для любой широкомасштабной программы в качестве новых источников или перенаправления средств существующих программ, за исключением случаев, когда может быть налажено взаимодействие между существующими инициативами. Бремя нагрузки не должно ложиться исключительно на плечи горнодобывающих компаний, особенно, когда это может рассматриваться в качестве добровольной программы, поэтому руководящими принципами должны быть совместные затраты и совместная выгода.

Были разработаны следующие рекомендации, которые включают обзор возможностей, рисков и связанных с ними вызовов. По каждому пункту указана ведущая заинтересованная сторона вместе с задействованными заинтересованными сторонами, которые должны либо активно участвовать в процессе, либо вовлекаться в него.

## 6. Ключевые рекомендации

Из данного исследования вытекают три ключевые рекомендации, которые, по мнению авторов, обеспечили бы крепкую основу для развития местного содержания в горнодобывающей отрасли Кыргызстана. Эти рекомендации существенно повлияют на любые результаты в области развития местного содержания, поскольку они предоставляют основу, на которой будет строиться программа.

### Стратегия

1. Разработать и утвердить стратегию по развитию местного содержания для горнодобывающей отрасли Кыргызстана. Изучить текущий уровень местных закупок, потенциал роста и применить подход с участием широкого круга заинтересованных сторон для разработки общего видения.

Как указано, компании уже обращаются к вопросу местного содержания в той или иной форме с различной степенью успеха. Однако данная деятельность не координируется, её подход часто основан на реагировании и фокусируется на быстрых или видимых результатах, в то время как ожидания весьма высоки, особенно среди местных сообществ. В настоящее время бремя нагрузки, главным образом, ложится на плечи горнодобывающих компаний, и каждая из них разработала подход, который предусматривает определённый уровень местных закупок, пусть даже и не всегда в стратегической или систематической манере. Поскольку все компании на данный момент действуют по собственной инициативе и являются главными клиентами местного бизнеса, конечным результатом являются небольшие сельскохозяйственные предприятия или швейные цеха для пошива спецодежды или курток, которые не обладают таким же потенциалом, как предприятия с добавленной стоимостью, но требуют больших инвестиций и большей клиентской базы.

Для разработки надёжной стратегии, сосредоточенной на долгосрочной перспективе, в противоположность быстро достигаемым результатам, также необходимо провести оценку текущего потенциала и разработать дорожную карту для установления целевых показателей, целей и указания обязательств. Должна быть обеспечена вовлеченность и согласованность всех сторон для того, чтобы заинтересованные стороны работали над общей целью и поддерживали друг друга в ее достижении. Стратегический подход поможет в краткосрочной перспективе путем предоставления информации для взаимодействия, особенно с местными сообществами, которые стремятся к быстрым результатам. В конечном итоге, наличие стратегического подхода может означать, что все преимущества не будут достигнуты сразу же, но когда это случится, они окажут большее влияние, будут более устойчивыми и сохранятся после истечения срока эксплуатации рудника. Цели должны включать укрепление МСП, экономическую диверсификацию, снижение зависимости от одного доминирующего сектора и, в целом, использование горнодобывающей отрасли в качестве катализатора позитивного экономического развития.

### Агентство по развитию местного содержания

2. Мы рекомендуем сформировать агентство при соответствующем государственном органе (например, Министерстве экономики), которое будет заниматься осуществлением программы местного содержания и предоставлением ряда услуг для различных заинтересованных сторон.

Способность продвижения национального стратегического видения сняла бы большую часть нагрузки с индивидуальных компаний, и фактически велась бы тесная работа с другими государственными учреждениями и министерствами для координирования деятельности, включая Министерство экономики, Министерство сельского хозяйства, Государственное агентство по геологии, Министерство образования и Министерство финансов.

Финансирование агентства может поступать от государства или международных организаций, однако для того, чтобы оно было устойчивым, необходима разработка долгосрочной модели самофинансирования. С учётом финансовой и другой выгоды, которую предполагается получить в результате стратегического подхода к развитию местного содержания, это должно рассматриваться скорее в качестве инвестиций, а не затрат.

Деятельность агентства могла бы включать:

Разработку и внедрение стратегического подхода к развитию местного содержания в контексте горнодобывающего сектора Кыргызстана, а также его гармонизация с национальной стратегией горнодобывающей отрасли.

Координацию государственных ведомств по вопросам, связанным с развитием местного содержания, с целью обеспечения скоординированной деятельности и поддержки разработки законодательства, которое будет способствовать или упростит развитие местного содержания.

Проведение базовых оценок местных сообществ, включающих бизнес-картирование, наличие / потенциал рабочей силы и определение потенциальных возможностей для раннего сотрудничества. Базовая оценка также покажет, в каких местах есть пробелы, и позволит разработать план развития. Это обычно выполняется компанией, но агентство могло бы предоставить поддержку или методологию.

Исполнение функции контактного лица для всех заинтересованных сторон и регулярное участие с целью обеспечения того, что агентство и программа отвечают требованиям данных заинтересованных сторон.

Разработку программ профессиональной подготовки, которые будут реализовываться либо с помощью текущих мероприятий Министерства образования и новых программ, либо через частные обучающие агентства или международные организации.

Разработку и обеспечение программ профессиональной подготовки для местных сообществ с целью содействия ведению переговоров и работе с горнодобывающими компаниями.

Разработку программы по проверке и аккредитации поставщиков, которая будет действовать в качестве базы данных для поиска горнодобывающими компаниями местных ресурсов. Предоставление помощи МСП в отношении систем управления качеством, природопользованием, здравоохранением и безопасностью, продовольствием и других.

Проведение регулярного картирования потенциала и оценок потребностей с помощью исследований или через координирование действий с Министерством экономики.

Координацию с Агентством по продвижению инвестиций с целью восполнения пробелов и работы со стратегическими инвесторами для продвижения цепи поставок горнодобывающей отрасли.

Работу с местными сообществами для демонстрации преимуществ местного содержания с целью содействия дальнейшему инвестированию и формированию положительного отношения к горнодобывающей отрасли в Кыргызстане.

### Реформировать и реструктурировать региональные фонды развития

3. Мы рекомендуем изменить структуру и внести изменения в законодательство, относящееся к региональным фондам развития для того, чтобы предусмотреть необходимость финансирования национальных, региональных и местных мероприятий, как например, упомянутых в рекомендации №2, чтобы позволить горнодобывающей промышленности финансировать развитие местного содержания на устойчивой и стратегической основе.

В соответствии с законодательством в области недропользования, все виды горнодобывающей деятельности предусматривают необходимость выплаты 2% от доходов в региональный фонд развития (за исключением Кумтора, который выплачивает 1% в Иссык-Кульский фонд развития).

Аспекты, которые необходимо учесть в случае фондов развития, включают:

- a. Рассмотрение вопроса об использовании части дохода фондов развития для финансирования централизованного агентства (согласно рекомендации №2), которое будет поддерживать стратегическое развитие местного содержания по всей стране.
- б. Базирование части финансирования на долгосрочных стратегиях развития, ориентированных на потребности горнодобывающего сектора и развитие местного содержания, вместо ежегодных планов.
- в. Рассмотрение возможности долгосрочного финансирования с помощью ежегодной ренты, что сэкономит часть средств фонда после закрытия рудника для того, чтобы обеспечить более долгосрочную поддержку развития в период после срока эксплуатации рудника.
- г. Применение к фонду руководящих принципов в сфере местного содержания. Более значимый эффект будет получен, если фонд, по мере возможности, будет самостоятельно расходовать деньги на местном уровне.

- д. Финансирование программ развития, которые наращивают потенциал и приводят к устойчивой выгоде в более долгосрочной перспективе.
- е. Сосредоточение внимания на проектах, приносящих доход и обеспечивающих условия для жизнедеятельности, как например, ремонт ирригационных систем, которые позволят местному сообществу получать доходы и, таким образом, увеличат налоговую базу.
- ж. Улучшение отчётности и прозрачности фондов для того, чтобы местное сообщество имело правильное представление о стратегии и более долгосрочных преимуществах, которые обеспечивает такой подход. Ежегодное предоставление отчетности и внесение корректировок по мере необходимости для максимального увеличения выгоды.

#### **в. Ключевые шаги со стороны правительства (рекомендации)**

1. Продолжить реформу законодательства горнодобывающей отрасли и связать ее со стратегией промышленного развития Министерства экономики, а также стратегией развития сельского хозяйства.
2. Включить подробный раздел по стратегии развития местного содержания в долгосрочную стратегию развития горнодобывающей отрасли Кыргызстана.
3. Разработать и оказать содействие реформам фондов развития с целью поддержки роста МСП на местном уровне и получения в долгосрочной перспективе большей выгоды сообществам, затронутым горнодобывающей деятельностью.
4. Рассмотреть вопрос изменения терминологии, начиная от «Социального пакета» до «Договора о пользе и убытках», для приведения ее в соответствие с мировой практикой, которые будут подчёркивать положительное влияние вместо осуществления роли социального развития.
5. Обеспечить согласование со всеми заинтересованными сторонами от правительства в целях поддержки стратегии.
6. Дать определение терминов «местное содержание» и «местные закупки» в контексте Кыргызстана, которые будут реалистичными и будут поддерживать повестку экономического развития.
7. Разработать стратегию и национальный план в сфере местных закупок, связанные с промышленным развитием, системой образования и наращиванием потенциала.
8. Сформировать агентство, занимающее соответствующее видное место в структуре правительства, для поддержки всех заинтересованных сторон (согласно рекомендации №2).
9. Принять во внимание стимулы, которые будут способствовать развитию местного содержания и осуществлению местных закупок, избегая создания агентов по перепродаже лишь для соответствия целям местных закупок и без особой пользы.
10. Рассмотреть возможность внесения поправок в законодательство по государственным закупкам, которые позволят государственным компаниям и СП, с долей участия государственных компаний в капитале, также участвовать в местных закупках.
11. Рассмотреть вопрос требований отчётности и стандартизированного подхода для компаний с целью отслеживания и мониторинга местных закупок, а также установления обоснованных целей.
12. В последующей версии «Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики» 2017 года включить упоминание о развитии местного содержания и выбранной стратегии.
13. Рассмотреть вопрос включения в Отраслевой совет по профессиям в горнодобывающем секторе направлений деятельности в рамках среднеквалифицированных и высококвалифицированных специальностей в области геологоразведочных работ.
14. Несмотря на то, что в Кыргызстане внимание часто сосредоточено на золоте, предпринятые шаги должны отражать потребности всех видов горнодобывающей деятельности, в том числе другие ресурсы, а также мелкомасштабный горный промысел.

15. Обеспечить благоприятный инвестиционный климат в Кыргызстане с целью увеличения иностранных инвестиций в Кыргызстан, содействуя росту горнодобывающей отрасли, в целом.

#### г. Ключевые шаги со стороны компаний

1. Разработать программу местных закупок и информировать об этом заинтересованные стороны.
2. На основе стратегии выделить достаточные ресурсы и укрепить внутренний потенциал для поддержки программы в области местных закупок и ресурсов.
3. Понять, что имеется в наличии для осуществления закупок на местном рынке с помощью базового исследования сообществ.
4. Провести внутреннюю оценку того, какие товары и услуги требуются для месторождения, и сверить ее с базовым исследованием.
5. Разработать платформу для диалога с местными сообществами, которая предоставит возможности для создания прозрачных и коммерчески ценных местных ресурсов.
6. Сформировать партнёрство для развития местных поставщиков и производителей совместно с НПО и организациями, которые обладают навыками и опытом для реализации подобных программ и могут в дальнейшем быть включены в более широкомасштабные инициативы в области развития.
7. Рассмотреть вопрос государственно-частного партнёрства (ГЧП) при финансировании местных предприятий, которые будут поставлять местные ресурсы горнодобывающим компаниям.
8. Соизмерять, вести учёт и отчётность по местным закупкам и связи с бизнес-возможностью (т.е. социальной лицензией на осуществление деятельности) для того, чтобы понять все выгоды и затраты.
9. Изучать потенциальные возможности с самого начала этапа разведки для развития долгосрочного партнёрства с привлечением местного сообщества.

#### д. Ключевые шаги со стороны местных сообществ и потенциальных поставщиков

1. Принимать участие в инициативах, которые укрепляют потенциал и обеспечивают доступ к горнодобывающим компаниям.
2. Понять потребности горнодобывающих компаний с помощью открытого и структурированного диалога и стремиться формировать стратегические долгосрочные партнёрства. Понять факторы качества, устойчивости и ценообразования, предоставлять качественное обслуживание и не использовать географическое расположение или угрозы для продвижения своих товаров.
3. Старайтесь, чтобы ваши ожидания были реалистичными, и сконцентрируйте внимание на средне- и долгосрочных возможностях, а не на краткосрочных результатах (которые часто приносят меньше выгоды).
4. Будьте открыты и прозрачны. Если вы столкнулись с проблемами, которые повлияют на доставку, то, как можно раньше, предупредите горнодобывающую компанию. Это лучше, чем пытаться скрыть проблему до тех пор, пока не станет слишком поздно. Если им будет известно об этом заранее, компании смогут внести корректировки и принять другие меры. Это случается со всеми компаниями, большими и малыми, и вас будут рассматривать в качестве более надёжного бизнес партнёра, если вы будете честны в отношении проблем и будете совместно работать над их решением.
5. Также принимайте участие в программах и предусматривайте местные закупки или местные трудовые ресурсы в рамках ваших собственных бизнес потребностей.
6. Не останавливайтесь на достигнутом и не ленитесь. Рудник является коммерческим предприятием, которое будет всегда получать новые предложения или даже активно искать их. Самодовольное поведение может привести к потере вашего контракта.
7. Развивайте свой бизнес, пока вы можете. У рудника ограниченный срок существования, после чего он закроется. Используйте время своей работы с горнодобывающей компанией для освоения новых рынков, развития своих сотрудников и компании для того, чтобы вы не стали зависимыми. Десять лет могут быстро пролететь, если вы не будете мыслить стратегически!

**е. Ключевые шаги со стороны GIZ и других организаций**

1. Способствовать проведению детального исследования экономики Кыргызстана, которое представит подробное описание потенциала для проведения текущих закупок и, совместно с Министерством экономики, работать над согласованием стратегии роста с потребностями горнодобывающей промышленности.
2. Оказать поддержку проведению детального опроса компаний с помощью руководства по отчётности «Инженеров без Границ» для того, чтобы понять текущее положение.
3. Согласовать мероприятия с целью поддержки роста местных закупок, будь то обучение предпринимателей, наращивание потенциала правительственных институтов, поддержка законодательной реформы и т.д. Рассмотреть вопрос поддержки координационной организации, включая подход, охватывающий весь сектор или проведение форума.
4. Взаимодействовать с другими местными и международными организациями и государственными органами с целью поддержки широкомасштабного, межотраслевого подхода к развитию местного содержания в Кыргызстане. Для организаций с аналогичными программами и целями, это обеспечит согласование программ, а для организаций с программами и целями, осуществляющих параллельную работу, как например, в сфере образования, это позволит обеспечить максимальное согласование внешних программ.

# 11. Приложение 1

Таблица преимуществ

Зайнтересованная сторона	Преимущество	Описание	Вызовы, которые необходимо рассмотреть
Правительство	Увеличение поступлений от налогов	Более диверсифицированная экономика с большим числом предприятий обеспечит правительству более значительные налоговые поступления на всех уровнях.	Реинвестирование для содействия росту бизнеса Зависимость поставщиков от одного рудника может вызвать отрицательные последствия при его закрытии
	Сокращение безработицы	Предоставление возможностей трудоустройства снижает уровень безработицы, а также помогает снизить уровень внешней миграции и сократить соответствующие затраты	Гармонизация с системной образования
	Повышение инвестиционной привлекательности	Сокращение конфликтов сегодня и формальная система развития местных сообществ, которая совместно с основными горнодобывающими компаниями, повысит потенциал компаний для инвестирования в Кыргызстан	Согласованность всех государственных агентств и департаментов Взаимодействие с потенциальными инвесторами
	Сокращение «серой» экономики	Многие предприятия в Кыргызстане осуществляют деятельность без надлежащей регистрации и без оплаты налогов. Интеграция этих предприятий в официальную экономику путем предоставления стимулов для участия в программах местных закупок увеличила бы налоговую базу.	Сокращение волокиты и бюрократии для малого бизнеса

Заинтересованная сторона	Преимущество	Описание	Вызовы, которые необходимо рассмотреть
Горнодобывающие компании	Устойчивость бизнеса	Возможность работать напрямую с поставщиками повышает оперативность и сокращает сроки поставки	В каких областях международных поставщиков можно заменить местными Возможное требование для наращивания потенциала с целью повышения возможностей местных поставщиков Понимание цепи поставок поставщиков и возможности рисков
	Контроль качества и расходов	Близость к поставщикам означает более строгий надзор и снижение расходов на доставку	Наращивание потенциала для повышения эффективности поставщика (оптимизация)
	Социальная лицензия на осуществление деятельности	Получение местными сообществами ощутимой выгоды обеспечивает поддержку и позволяет компании вносить положительный вклад в их развитие	Зависимость от рудника (проблемы, возникающие после закрытия) Для различных этапов жизненного цикла проекта требуются разные товары и услуги



Заинтересованная сторона	Преимущество	Описание	Вызовы, которые необходимо рассмотреть
Горнодобывающие компании	<p>Расширение возможностей в рамках горнодобывающих проектов</p> <p>Расширение диалога с горнодобывающими компаниями</p>	<p>Помимо возможностей постоянной занятости, которых, в целом, сравнительно немного, осуществление деятельности в качестве поставщика для горнодобывающих компаний расширит возможности трудоустройства в принимающем сообществе.</p> <p>Открытый диалог и сотрудничество ведут к снижению конфликта и партнерским отношениям</p>	<p>Гармонизация с региональной стратегией развития</p> <p>Наличие продукции и квалифицированных людей</p> <p>Доступ к финансированию</p> <p>Применение стратегического подхода к проведению оценки в области развития и потребностей местного сообщества</p> <p>Понимание жизненного цикла и появляющихся возможностей в области горной добычи</p> <p>Принятие мер для обеспечения доступности потенциальных возможностей для всего местного сообщества, не ограничиваясь немногими избранными</p>
Предприятия	<p>Новые возможности для роста и продаж</p> <p>Внедрение новых методов, технологий</p>	<p>У компаний, работающих с горнодобывающими компаниями, появятся возможности расширения бизнеса благодаря росту бизнеса или участию в программах в области развития / профессионального обучения</p> <p>При работе с горнодобывающими компаниями на стратегическом уровне, местные поставщики и производители могут получить доступ к новым методам или технологиям, которые позволят им также конкурировать на национальных или международных рынках</p>	<p>Сравнение новых предприятий с существующими</p> <p>Решение вопросов зависимости</p> <p>Инвестиционные затраты</p> <p>Принятие мер для того, чтобы это не воспринималось в качестве «подарка» для одного из поставщиков, приводя к конфликту</p>

## 12. Приложение 2: SWOT анализ

### **Сильные стороны**

Устойчивый сельскохозяйственный сектор при высокой локализации может принести правительству, компаниям и местным сообществам краткосрочные, быстро достижимые результаты  
Имеющийся потенциал на рынке труда как в случае высококвалифицированных, так и малоквалифицированных рабочих  
Значимое влияние доноров, осуществляющих работу в соответствующих областях развития МСП и местной экономики, которая может быть согласована с потенциальными возможностями горнодобывающего сектора

### **Слабые стороны**

Для реализации требуются твердая приверженность со стороны компании и дополнительные ресурсы  
Отсутствие стратегического подхода может привести к подрыву репутации  
При отсутствии стимулов или нормативных требований, скорее всего, не все компании будут участвовать в подобных инициативах  
Конфликт между разработкой, закупками и нуждами бизнеса в области закупок  
Недостаточная гибкость со стороны фондов развития  
Без надлежащего стратегического планирования в области развития, местные предприятия могут стать слишком зависимыми от рудника, что создаст проблемы в будущем

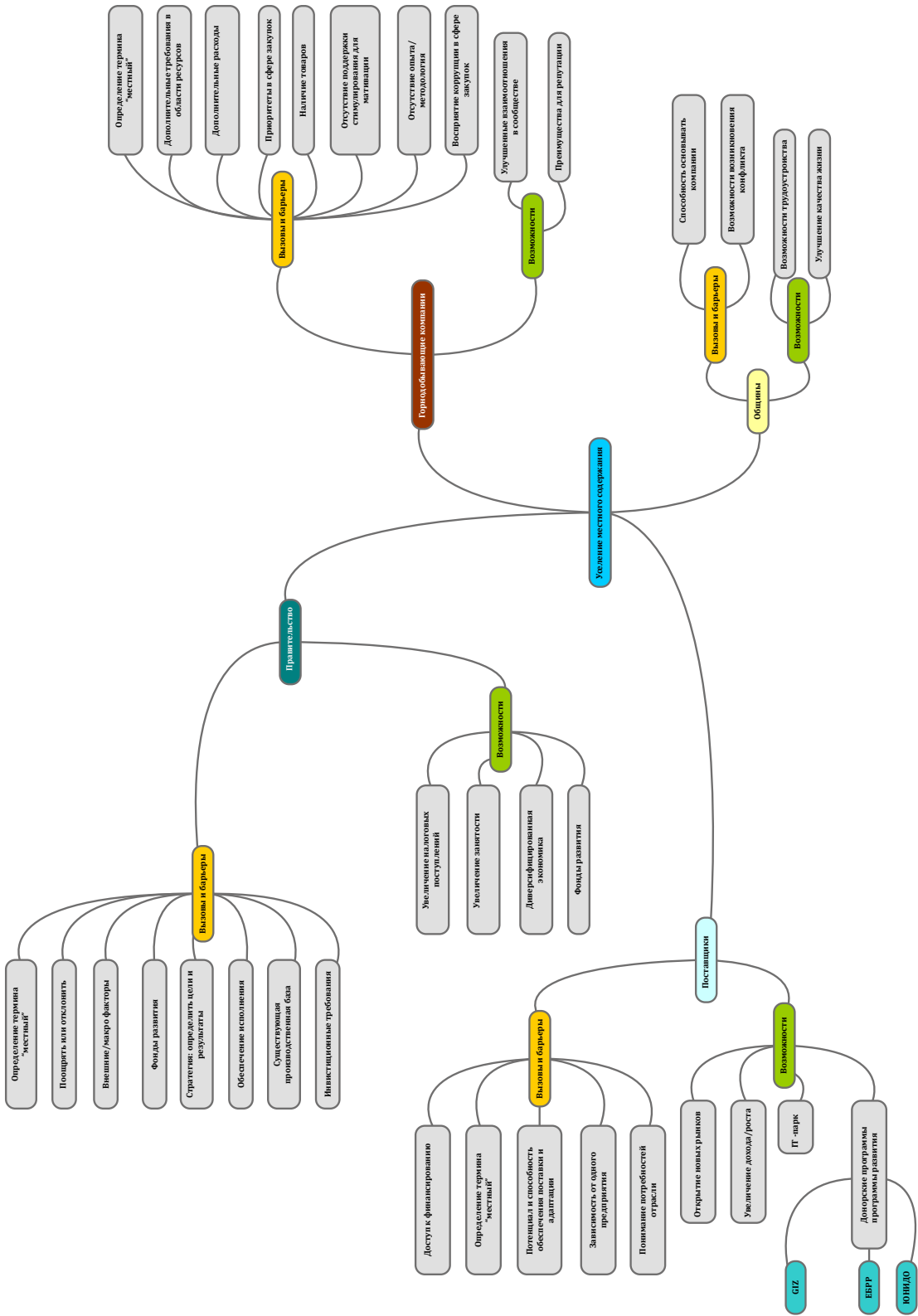
### **Возможности**

Стратегический подход с финансовым стимулированием со стороны правительства мог бы улучшить инвестиционную привлекательность Кыргызстана  
Кластерный подход для более специализированных товаров и услуг  
Взаимосвязь фондов развития с горнодобывающими проектами, которые могли бы обеспечить финансирование для поддержки роста МСП  
Реформы или программы, нацеленные на цель поставок горнодобывающей отрасли, принесли бы пользу для МСП во всех отраслях

### **Угрозы**

Вызовы для общего роста МСП  
Ограничение экспортных рынков из-за сильного промышленного сектора в соседних странах  
Низкие цены на сырьевые товары в краткосрочной перспективе означают меньший объем инвестиций в новые рудники  
Укрепление обменного курса валют влияет на конкурентоспособность экспорта  
Зависимость Кумтора от экономики в отрасли без его последующей замены ограничивает потенциальные возможности для более крупных промышленных поставщиков

# 13. Приложение 3: Карта возможностей и вызовов



## 14. Приложение 4: Интервью

№	ФИО	Представитель	Должность	Заинтересованная сторона
1	Кубан Джусупов	ОсОО «Алтын Кумуштак Майнинг»	Представитель региона	Горнодобывающая отрасль
2	Дуйшонбек Уланов	Кыргызкомур	Директор по закупкам	Горнодобывающая отрасль
3	Айчурок Канатбекова	Talas Copper Gold	Специалист по связям с общественностью и взаимодействию с местным сообществом	Горнодобывающая отрасль
4	Аралбек Обасканов	ЗАО «Шабон»	Директор по закупкам	Горнодобывающая отрасль
5	Ярослава Мельник	ЗАО «Кумтор Голд Компани»	Директор по закупкам	Горнодобывающая отрасль
6	Ильяс Челокенов	ЗАО «Кумтор Голд Компани»	Региональный руководитель по закупкам	Горнодобывающая отрасль
7	Данияр Жасоолов	Ассоциация юридических лиц “Nursery Association”	Директор	Поставщик
8	Назира Шералы	ОсОО “Green Business”	Заместитель директора	Поставщик
9	Бакыт Дегенбаев	ОФ «Поддержка отечественного производителя и развития экспорта»	Директор	Организация
10	Джефф Гайпел	Инженеры без границ	Глава компании “Mining Shared Value”	Организация
11	Эмили Никерсон	Инженеры без границ	Отчёт о направлении деятельности: компания Mining Shared Value	Организация
12	Джон Килти	Инженеры без границ	Отчет о направлении деятельности: компания Mining Shared Value	Организация
13	Чарльз Бакстон	Intrak	Региональный советник	Организация
14	Бернвард Каусманн	ФАКТ	Руководитель программы	Организация
15	Максат Абдукапаров	Helvetas	Заместитель странового директора	Организация
16	Динара Мусабекова	ФЕЦА	Директор	Организация
17	Назгуль Аксариева	ФЕЦА	Руководитель проекта	Организация

18	Бакай Жунушов	Европейский банк реконструкции и развития	Директор, консультационные услуги для малого бизнеса	Организация
19	Жумагуль Урдолотова	Кеминский районная администрация	Экономика и промышленность	Региональное правительство
20	Руслан Эшменбеков	Село Барскоон	Айыл окмоту	Местное правительство
21	Адилет Бакытов	Иссык-Кульский фонд развития	Начальник отдела планирования	Фонд развития

## 15. Приложение 5: Использованная литература

Азиатский Банк Развития. (2014 год). Кыргызская Республика: Стратегическая оценка экономики – Продвижение инклюзивного роста. Город Мандалуйонг: Азиатский банк развития. URL: <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/151697/kyrgyz-republic-strategic-assessment-economy.pdf>

Гибсон, Дж., и О'Фэрчиллэй, С. (2015 год). Инструментарий сообщества IBA. Торонто: Джинджер Гибсон, Сизрэн О'Фэрчиллэй и Фонд Гордона. URL: [http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/IBA\\_toolkit\\_web\\_Sept\\_2015\\_low\\_res\\_0.pdf](http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/IBA_toolkit_web_Sept_2015_low_res_0.pdf)

Международный совет по горнодобывающей деятельности и металлам (ICMM). (2015 год). Горнодобывающая отрасль в Гане – Какое будущее мы можем ожидать? Международный совет по горнодобывающей деятельности и металлам (ICMM) и Горнорудная палата Ганы.

Международный совет по горнодобывающей деятельности и металлам. (2012 год). Инструментарий по развитию местных сообществ. Лондон: Международный совет по горнодобывающей деятельности и металлам (ICMM). URL: <http://www.icmm.com/document/4080>.

Международная финансовая корпорация. (2011 год). Руководство как начать деятельность в области местных закупок. Вашингтон, округ Колумбия.

ИПЕСА. (2016 год). Местное содержание: руководящий документ для нефтегазовой промышленности, Второе издание. Лондон: ИПЕСА.

Калыбекова, А. (2013). Кыргызстан: Нелегальные золотодобытчики кормят горное селение. URL Eurasianet: <http://www.eurasianet.org/node/67778>

Кумтор Голд Компани. (2016 год). Закупки на местном рынке в цифрах. URL Кумтор Голд Компани: <http://www.kumtor.kg/en/local-procurement-in-figures/>

Mining Shared Value. (2016 год, апрель). Создание системы для стандартизации отчётности по местным закупкам горнодобывающей отрасли. URL Mining Shared Value: <http://goxi.org/profiles/blogs/creating-a-system-to-standardize-reporting-on-mining-local>

Министерство экономики Кыргызской Республики. (2013 год). Проект среднесрочной и долгосрочной стратегии развития горнодобывающей промышленности в Кыргызской Республике. Бишкек.

Могилевский, Р. (2016 год, 11 марта). Текущая ситуация и социально-экономическое влияние горнодобывающей отрасли в Кыргызстане. Форум по горнодобывающей политике в Кыргызской Республике. Бишкек: Институт государственного управления и политики, Университет Центральной Азии.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. (2013 год). Информационный бюллетень Кыргызской Республики по продовольственной безопасности и бедности. Бишкек: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. (2016 год, апрель). Официальная статистика: Трудовая занятость. URL Национального статистического комитета Кыргызской Республики: <http://www.stat.kg/media/statisticsdynamic/b6e1d3c9-d349-41d5-8c96-ca70e825294a.xls>

ОЭСР. (2016 год). Коррупция в горнодобывающей цепочке добавленной стоимости: типология рисков, смягчающие меры и стимулы. ОЭСР.

Парламент Кыргызской Республики. (2011 год, июнь). Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках» № 330.

Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики. (2016 год). URL Геопортала: [http://www.geology.kg/geol/index.php?option=com\\_content&view=article&id=808&catid=75](http://www.geology.kg/geol/index.php?option=com_content&view=article&id=808&catid=75)

Урдолотова, Ж. (2016 год, 27 апреля). Департамент экономики и промышленности, Кеминский регион. (Дж. Грайер, Interviewer)

Всемирный Банк. (2014 год). Расширение объёма внутренних закупок в горнодобывающем секторе стран Центральной Азии. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный Банк.

Всемирный Банк. (2014 год). Ведение бизнеса 2016: оценка качества и эффективности регулирования. Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного Банка. doi:10.1596/978-1-4648-0667-4.

Всемирная Торговая Организация (2016 год). Принципы торговой системы. URL Всемирной Торговой Организации (ВТО): [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact2\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm)

